

**MEKANISME PENINGKATAN POLA KERJA BAPPEDA DALAM  
MENUNJANG PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH  
(Studi Peran Bappeda Kota Pasuruan)**

**Anton Sudjarwo**

Widya Iswara Madya pada Badan Diklat Propinsi Jawa Timur

**ABSTRACT**

*BAPPEDA as a institution which is responsible in course of planning of development area have to synergy and coordinated all element, society element and existing potency in one directional movement, systematic and inwrought. As according to problems focus which have been formulated, hence target of research which will reach is to: 1. identifying strength factor and internal weakness and also threat and opportunity of external influencing performance of BAPPEDA, 2. identifying and formulating strategic issues to face and which must be done by BAPPEDA in order to execution of duty planning of development of area reached by performance in an optimal fashion. This research use secondary data obtained from on duty or related institution like documents and archives related to target and problems of research. To fulfill the target of research hence used SWOT analysis. This analysis used to analyse qualitative about strength, weakness, threat and opportunity to company. This based of analysis of SAP and ETOP. Then tes litmus to strategic issues,hence obtained four strategy able to be applied to make up of performance of BAPPEDA pasuruan that is as follows: a. exploit SDM which good to improving professionalism as planner b. develop information system development of district and c. upgrade and quality of product planning of development of area and d. improve, repair planning process and observation of planning of development of area.*

**Key word:** SWOT analysis, Autonomous area

**PENDAHULUAN**

Pola Reformasi di Indonesia yaitu ditandai dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab, serta memberikan keleluasaan otonomi mencakup kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan pembangunan mulai dan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan atau evaluasi.

Dalam praktik keseharian tentang perencanaan pembangunan di Kota Pasuruan merupakan salah satu usaha untuk mewujudkan keberhasilan pelaksanaan pembangunan, mutlak diperlukan pembangunan yang terencana, terarah dan terpadu. Kartasasmita (1997: 105) mengemukakan bahwa praktek perencanaan pembangunan yang sebenarnya, yaitu sebagai usaha sistematis untuk memilih alternatif yang dapat ditempuh guna mencapai tujuan yang diinginkan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan realistik dan rasional.

Sedangkan Waterson (dalam Bryant dan White, 1989:306) mempelajari pengalaman-pengalaman pembangunan di negara dunia ketiga memberikan petunjuk arah bagi perencanaan pembangunan: "Pertama, perencanaan mencakup penghematan sumber-sumber daya langka oleh otoritas yang dibentuk masyarakat banyak. Kedua, perencanaan harus mencakup upaya-upaya yang terorganisasi, sadar dan kontinyu untuk menemukan alternatif-alternatif terbaik yang dapat ditempuh guna mencapai tujuan-tujuan yang khusus.

Siagian (1985 :92) mengemukakan bahwa, masalah perencanaan pembangunan yang dihadapi negara-negara sedang berkembang sebagai berikut: Suatu dilema yang dihadapi oleh para perencana di negara yang sedang berkembang, yaitu di satu pihak pembangunan menuntut lebih banyak kegiatan perekonomian, akan tetapi di lain pihak disadari pula bahwa kemampuan terbatas.

Keterbatasan kemampuan menampakkannya dirinya dalam berbagai bentuk kelangkaan seperti kelangkaan biaya, kelangkaan tenaga kerja yang ahli dan terampil serta kelangkaan teknologi .

Melihat kenyataan di atas, maka sumber pembiayaan pembangunan, tenaga kerja yang ahli dan terampil serta kelangkaan teknologi merupakan faktor yang sangat penting dalam upaya merealisasikan hasil-hasil pembangunan, oleh karena itu maka mutlak diperlukan dasar-dasar pemahaman perencanaan yang baik dan obyektif. sehingga di dalam pelaksanaan sumber daya yang terbatas dapat dialokasikan dan dimanfaatkan secara selektif, efektif dan efisien.

Peran dan usaha Pemerintah Daerah dalam menciptakan dan merumuskan perencanaan pembangunan sangat mutlak diperlukan. Seperti apa yang dikatakan oleh Sukirno (1982:116). bahwa ada 3 (tiga) aspek perlunya Pemerintah Daerah untuk secara aktif mengadakan perencanaan program pembangunan, yaitu:

1. Untuk membantu pemerintah pusat dan pada waktu yang sama mengemukakan pendapatnya dalam meneliti proyek-proyek yang akan dilaksanakan di daerah tersebut;
2. Untuk menciptakan desentralisasi yang aktif dan selanjutnya menciptakan administrasi yang lebih efisien;
3. Untuk memberikan pengarahan pada sektor swasta sehingga kegiatan investasi mereka dapat dilaksanakan secara efisien dan memberikan sumbangan yang maksimal terhadap pembangunan ekonomi.

Dengan berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah hendaknya perencanaan program pembangunan di daerah tentunya disesuaikan dengan kemampuan aparatur maupun pembiayaan untuk mendukung tugas-tugas perencanaan di daerah. Penyusunan rencana pembangunan di daerah merupakan tugas Pemerintah Daerah yang dilaksanakan oleh suatu instansi yang mempunyai peranan penting dan strategis dalam pelaksanaan pembangunan daerah yang dikenal dengan sebutan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), dan secara institusional diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1980.

Ditandai dengan dikeluarkannya Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah maka Pemerintah Kota Pasuruan menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 34 Tahun 2002 tentang Susunan Organisasi Lembaga Teknis Daerah yang didalamnya termasuk Bappeda, yang menyatakan bahwa Bappeda mempunyai tugas strategis, yaitu membantu Kepala Daerah dalam menentukan kebijaksanaan di bidang perencanaan pembangunan di daerah serta penilaian atas pelaksanaannya.

Hal ini disebabkan karena secara ideal di dalam Bappeda akan diproses berbagai macam rencana pembangunan daerah, baik itu dihasilkan dan survei secara seksama maupun penampung aspirasi masyarakat. Perencanaan pembangunan mi tentunya mengacu pada Rencana Strategis (Renstra) yang sudah ditetapkan lebih dahulu oleh para stakeholders. Selain dan itu, Bappeda juga harus mampu menyusun perencanaan pembangunan daerah yang berbasis pada bottom-up planning, sesuai dengan semangat demokrasi yang mendudukan masyarakat sebagai real-principal bagi keberadaan negara ini.

Oleh karena itu dalam upaya menciptakan keharmonisan tugas dan kewenangan, Bappeda Kota Pasuruan dalam rangka melaksanakan tugastugas perencanaan pembangunan, agar tercapai hasil guna dan daya guna, perlu dikaji peran Bappeda dalam hubungannya dengan pelaksanaan otonomi di daerah.

Dengan melihat deskripsi diatas, maka Bappeda Kota Pasuruan haruslah dapat mengetahui secara paripurna dan mendalam tentang potensi-potensi yang terkandung dalam Wilayah Kota Pasuruan, baik itu yang berkaitan dengan kekuatan dan kelemahan maupun peluang dan ancaman. Sehingga pada penyusunan perencanaan pembangunan nantinya tidak terjadi kesalahan penentuan prioritas pembangunan maupun kesalahan analisis, yang pada akhirnya akan berakibat pada kesalahan sasaran yaitu tidak tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Akan tetapi kondisi ideal tersebut diatas, belum dapat sepenuhnya terwujud dalam pelaksanaan tugas Bappeda. Dan selama ini, bahkan dalam era otonomi daerah Bappeda masih

belum dapat secara maksimal mengaktualisasikan tugasnya. Seluruh usulan proyek dan masing-masing komponen organisasi di Pemerintah Kota Pasuruan yang masuk dalam Bappeda, sebagian besar belum dapat teruji dengan baik, secara materiil oleh komponen Bappeda. Sehingga penentuan proyek-proyek mana yang akan dipilih masih banyak ditentukan oleh “faktor-faktor lain” daripada faktor-faktor teknis dalam pemilihan kelayakan suatu proyek.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian dilakukan di kantor Bappeda Pasuruan. Adapun penelitiannya dilaksanakan pada bulan Maret 2004. Alasan pemilihan Kantor Bappeda Pasuruan menjadi obyek penelitian karena, strategisnya peran BAPPEDA dalam pelaksanaan pembangunan di daerah. Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian: data sekunder. Yaitu data yang diperoleh dan obyek penelitian, yang merupakan data dalam bentuk sudah jadi. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah: data eksternal. Yaitu data yang diperoleh berbagai instansi pemerintah termasuk Bappeda. Variabel yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah: a. Analisis lingkungan internal, b. Analisis lingkungan eksternal, c. Kekuatan (Strength), d. Kelemahan (Weakness), e. Peluang (Opportunity), f. Ancaman (Threat)

Data-data yang telah dikumpulkan, selanjutnya digunakan untuk memecahkan masalah yang timbul melalui suatu proses analisis data. Hasil proses analisis tersebut akan mendukung pemecahan masalah. Adapun alat analisis data yang digunakan adalah analisis SWOT (Strength-Weakness-Opportunity-Threat).

Analisis SWOT digunakan untuk menganalisa secara kualitatif tentang kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman bagi perusahaan. Analisis ini didasarkan atas analisis SAP dan analisis ETOP yang nantinya akan dimasukkan ke dalam diagram SWOT.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Berdasarkan hasil penelitian maka dapat dirumuskan isu strategis yang dilakukan dengan cara merumuskan dalam suatu pertanyaan yang mungkin dilakukan organisasi dan memiliki lebih dari satu solusi ; mengidentifikasi isu strategis, kemudian dikaitkan dengan visi dan misi organisasi, serta harus dikembangkan dengan SWOT dalam artian bagaimana memanfaatkan peluang, menghindari kekhawatiran dan ancaman dengan menggunakan kekuatan.

Strength Opportunity (memaksimalkan kekuatan dan memanfaatkan peluang) (a). Memanfaatkan SDM untuk meningkatkan profesionalisme sebagai perencana pembangunan. Isu ini muncul karena dalam rangka memanfaatkan SDM yang cukup memadai untuk meningkatkan profesionalisme sebagai perencana pembangunan daerah, sehingga dapat menangkap peluang yang ada. (b). Mengembangkan sistem informasi pembangunan daerah. Isu ini muncul karena dengan mengoptimalkan pemanfaatan kekuatan strategis kualitas SDM serta sarana dan prasarana yang memadai diharapkan akan dapat menangkap peluang tersedianya sarana komunikasi dan informasi dalam rangka menginformasikan proses pembangunan daerah kepada publik.

Weakness Opportunity (meminimalkan kelemahan dan memanfaatkan peluang) (a). Diperbaikinya sistem mutasi pegawai dengan memanfaatkan komitmen Bupati. Isu ini muncul karena untuk memperbaiki sistem mutasi pegawai yang kurang akomodatif dengan memanfaatkan komitmen dan perhatian Bupati selaku *stake holder* terhadap eksistensi Bappeda. (b). Meningkatkan mutu dan kualitas produk perencanaan pembangunan daerah. Isu ini muncul karena mutu dan kualitas produk perencanaan pembangunan yang menjadi tanggung jawab Bappeda bisa ditingkatkan dengan jalan meminimalkan kelemahan strategis yaitu pada kelemahan proses perencanaan dan pengawasan untuk memanfaatkan peluang yang ada.

Strength Threat (menggunakan kekuatan dan mengatasi ancaman). (a). Memanfaatkan proses koordinasi untuk meningkatkan kerjasama dengan DPRD dan LSM. Isu ini muncul karena dengan adanya proses koordinasi di Bappeda Kota Pasuruan, dapat dimanfaatkan untuk mengatasi ancaman keretakan kerjasama dengan DPRD dan LSM. (b). Memanfaatkan kejelasan visi dan misi

untuk mengelola perencanaan pembangunan daerah yang baik. Isu ini muncul karena dengan adanya kejelasan visi dan misi Bappeda, SDM yang memadai serta kelembagaan yang baik dapat digunakan untuk mengatasi ancaman ketergantungan pada pemerintah pusat dan untuk mengolah perencanaan pembangunan yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Weakness Threath (menekan kelemahan dan menghindari ancaman) (a). Memperbaiki proses perencanaan dan pengawasan terhadap hasil pembangunan daerah. Isu ini muncul karena dengan memperbaiki kelemahan-kelemahan yang terdapat pada proses perencanaan dan pengawasan, diharapkan dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat kriminalitas menurun maupun menjadi daerah yang mandiri di era otonomi.

Kantor Bappeda Kota Pasuruan dalam menyusun strategi. Adapun usulan-usulan strategi yang dapat diterapkan adalah sebagai berikut:

Memanfaatkan sumber daya manusia (SDM) yang baik untuk meningkatkan profesionalisme sebagai perencana pembangunan daerah.

Seperti sudah diuraikan diatas bahwa SDM pada Bappeda Kota Pasuruan relatif sudah sesuai dengan kebutuhan. Akan tetapi kondisi demikian belum sepenuhnya dapat mengarahkan kepada mekanisme kerja seluruh badan perencana pembangunan yang profesional. Kondisi demikian disebabkan oleh beberapa hal yaitu mekanisme era orde baru yang masih melekat ke dalam jati diri masing-masing PNS, yaitu selalu menunggu juklak/juknis dari atasan; budaya kekeluargaan yang berlebihan menyebabkan evaluasi tidak bisa berjalan sebagaimana mestinya ; orientasi pada proses bukan orientasi pada visi dan misi, menyebabkan pegawai Bappeda kaku dalam menjalankan tugas-tugasnya, sehingga berakibat sulit dalam mengimplementasikan kemampuannya.

Berdasarkan pada keterangan diatas, maka isu strategis tersebut penting untuk dilaksanakan dengan strategi berikut ini : (1). Pimpinan Bappeda Kota Pasuruan mengambil kebijakan yaitu memberikan kebebasan kepada para pegawai untuk dapat mengaktualisasikan kemampuan dirinya ke dalam bidang tugas masing-masing sesuai dengan aturan yang ada. Hal ini dimaksudkan adalah agar para pegawai secara sedikit demi sedikit dapat menghilangkan budaya selalu menunggu juklak /juknis dari atasannya. (2). Memberi masukan kepada Bupati sebagai atasan langsung dan meningkatkan kesadaran diri dari para perangkat Kantor Bappeda, untuk mengembalikan fungsi Bappeda sebagai lembaga yang mengkoordinir proses perencanaan dan tidak lagi sebagai pelaksana proyek. Dengan mengembalikan fungsi Bappeda ke fungsi semula terlebih di era otonomi daerah sekarang ini kedepan diharapkan akan lebih tanggap dan responsif dan profesional terhadap aspirasi masyarakat. (3). Pimpinan Bappeda memberikan penekanan kepada staf untuk dapat membedakan mana urusan dinas mana urusan non dinas, sehingga aturan-aturan formal yang berlaku dapat dilaksanakan dengan sebenarnya tanpa dicampuri dengan faktor-faktor kekeluargaan

### **Mengembangkan Sistem Informasi Pembangunan Daerah**

Sistem informasi pembangunan daerah sangat penting dibutuhkan oleh masyarakat sekarang ini. Disebabkan karena masyarakat juga mempunyai keinginan untuk dapat ikut ambil bagian dalam proses pembangunan di daerahnya dan se!ain itu juga mampu rnengakses untuk mengamati proses pembangunan di daerahnya.

Berdasarkan hal tersebut maka untuk melaksanakan isu ini strategistrategi yang dapat ditempuh adalah sebagai berikut: (1). Selalu memperbaharui dan mencari inovasi baru dalam menampilkan profil Kota Pasuruan, yang dituangkan kedalam Buku Kota Pasuruan dalam angka, sehingga akan lebih memudahkan masyarakat untuk mengaksesnya. (2). Penyusunan pelaporan hasil-hasil pembangunan Kota Pasuruan secara berkala kepada masyarakat dan instansi !ainnya di Pemda Kota Pasuruan. (3). Meningkatkan peran Bappeda sebagai sentral untuk jaringan komputer sebagai salah satu media informasi kepada masyarakat tentang proses pembangunan daerah serta mempermudah dilakukannya koordinasi dan pencarian data dari tiap kecamatan.

### **Meningkatkan Mutu dan Kualitas Produk Perencanaan Pembangunan Daerah**

Merupakan hal yang sangat mutlak dalam usaha meningkatkan kinerja Bappeda, karena secara garis besar produk utama yang dihasilkan oleh Bappeda adalah sebuah perencanaan pembangunan daerah. Dengan kualitas dan mutu perencanaan yang baik selain akan dapat berdampak positif pada proses pembangunan daerah juga akan memuaskan masyarakat, maka strategi yang dapat dilakukan oleh Bappeda Kota Pasuruan sebagai berikut:

Berdasarkan hal tersebut maka untuk melaksanakan isu ini strategistrategi yang dapat ditempuh adalah sebagai berikut: (1). Selalu memperbaharui dan mencari inovasi baru dalam menampilkan profil Kota Pasuruan, yang dituangkan kedalam Buku Kota Pasuruan dalam angka, sehingga akan lebih memudahkan masyarakat untuk mengaksesnya. (2). Penyusunan pelaporan hasil-hasil pembangunan Kota Pasuruan secara berkala kepada masyarakat dan instansi lainnya di Pemda Kota Pasuruan. (3). Meningkatkan peran Bappeda sebagai sentral untuk jaringan komputer sebagai salah satu media informasi kepada masyarakat tentang proses pembangunan daerah serta mempermudah dilakukannya koordinasi dan pencarian data dari tiap kecamatan.

### **Memperbaiki Proses Perencanaan dan Pengawasan Pembangunan Daerah**

Pelaksanaan pembangunan di Kota Pasuruan secara administrasi pada umumnya sudah dapat berjalan, tetapi dilihat secara teknis belum bisa dikatakan optimal. Hal demikian dikarenakan proses perencanaan pembangunan yang baik itu harus memperhatikan implementasi, pengawasan dan evaluasi pembangunan daerah sebelumnya Ada beberapa strategi yang harus dilakukan Bappeda, sebagai berikut: (1). Meningkatkan mekanisme perencanaan pembangunan daerah yang sudah berjalan dengan memperhatikan aspek efisiensi dan efektivitas serta selalu didasarkan pada aspirasi masyarakat dan visi misi Kota Pasuruan. Melakukan Rakorbang secara intensif sehingga hal ini akan dapat memperkecil resiko kesalahan Bappeda dalam merencanakan pembangunan. (2). Selalu melakukan koordinasi dengan Badan Pengawas Daerah, Bappeda berusaha lebih mengefektifkan proses pengawasan pembangunan terutama dalam proses implementasi, baik itu melalui pengawasan struktural maupun pengawasan fungsional.(3). Memperbaiki proses pengawasan dan evaluasi pembangunan, dengan jalan Bappeda berani melaporkan kepada Bupati dan masyarakat tentang berbagai kesalahan dan kekurangan pelaksanaan pembangunan beserta dengan solusinya. Hal ini dimaksudkan agar Bupati dan masyarakat mengetahui secara pasti proses pembangunan di daerahnya.

### **KESIMPULAN**

Bappeda adalah merupakan salah satu unit organisasi Pemerintah Kota Pasuruan yang mempunyai tugas strategis membantu Bupati dalam menentukan kebijaksanaan di dalam bidang perencanaan pembangunan serta penilaian atas pelaksanaannya. Berdasarkan atas tugas yang diembannya, secara otomatis Bappeda tidak hanya melaksanakan proses perencanaan pembangunan daerah saja, akan tetapi juga harus memikirkan implementasi, pengawasan dan evaluasi sebagai adalah satu referensi terhadap perencanaan pembangunan tahap berikutnya.

Melihat begitu penting dan strategisnya tugas yang diemban oleh Bappeda dalam era otonomi daerah ini maka Bappeda harus dapat menjabarkan seluruh tugas pokok dan fungsinya secara profesional. sehingga pada akhirnya akan dapat menghasilkan tingkat *responsivitas*, *responsibilitas*, dan *akuntabilitas* (kinerja) sesuai dengan harapan. Akan tetapi kondisi ideal tersebut belum dapat sepenuhnya terlihat dalam pelaksanaan tugas Bappeda Kota Pasuruan. Berdasarkan dari hasil penelitian, indikator-indikator kinerja di atas masih belum memuaskan para *stake holder*.

Berdasarkan analisis lingkungan strategis dengan menggunakan analisis SWOT, dan setelah dilakukan *Tes Litmus* terhadap isu-isu strategis, maka diperoleh empat strategi yang dapat diterapkan dalam upaya peningkatan kinerja Bappeda Kota Pasuruan yaitu sebagai berikut: a) Memanfaatkan SDM yang baik untuk meningkatkan profesionalisme sebagai perencana, b) Mengembangkan sistem informasi pembangunan daerah, c) Meningkatkan mutu dan kualitas

produk perencanaan pembangunan daerah, dan d). Memperbaiki proses perencanaan dan pengawasan perencanaan pembangunan daerah

## DAFTAR PUSTAKA

- Assauri, Sofyan, 1998, Manajemen Pemasaran .dasar-Dasar, Konsep, Strategi, Penerbit CV. Rajawali.
- Bryant, Coralie dan Louise G. White, 1998, Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang, LP3ES Jakarta.
- Bryson, John M., 1995. Strategic Planning For Public and Non Profit Organizations, A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement, Revised Edition, Josey Bass Publisher, San Fransisco.
- David R. Fread, 1993, Manajemen Strategic, Third Edition, Faculty of Business University of New Brunswick, Saint Joim, N. B., Canada.
- Dwiyanto, Agus dkk, 2002, Reformasi Birokrasi Publik di indonesia, Pusat Studi Kependudukan UGM, Galang Pintika, Yogyakarta.
- Jauch R. Lawrence dan Glueck F. William, 1999, Manajemen Strategi dan Ketatalaksanaan Perusahaan, Edisi ketiga, Alih bahasa Murad dkk., Penerbit Eriangga, Jakarta.
- Kartasmita Ginandjar, 1996, Pembangunan Untuk Rakyat, Pustaka Cisendo, Jakarta
- Keban, Yeremias T., 1995, Indikator Kinerja Pemerintah Daerah . Pendekatan Manajemen dan KebUakan, Makalah disajikan pada Seminar Sehari Kinerja Organisasi Publik Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Mudrick, Robert G, dkk., 1990, Service Operations Management, Allyn and Bacon.
- Payne, Adrian, 1993, The Essence of Service Marketing : Pemasaran .Jasa, Penerbit ANDI, Yogyakarta.
- Pearce, John A., dan Robinson B. Richard Jr., 1997, Manajemen Strategik:
- Porter E. Michael, 1997, Keunggulan Bersaing: Ivienciptakan dan memnpertahankan Kinerja Penerbit Erlangga, Jakarta.
- R.A., Supriyono, 1996, Manajemen Strategi dan Kebijakan Bisnis, Edisi I, Penerhit BPFE, Yogyakarta.
- Rangkuti, Freddy, 1998, Analisis SWOT Teknik Membedah Kasus Bisnis, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Siagian Sondang P., 1995, Manajemen Strategik, Bina Aksara, Jakarta.
- Siagian Sondang P., 1990, Pengantar Administrasi Pembangunan,, Gunung Agung, Jakarta.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 1991, Manajemen Pembangunan, Cetakan Haji Masagung, Jakarta.
- Wahyudi, S. Agustinus, 1996, Manajernen Stralegik: Pengantar Procces Berpikir Stralegik, Binarupa Aksara.