

## Evaluasi Perencanaan Pembangunan Wilayah Kepulauan Riau Tahun 2019

Naharuddin 

<sup>1</sup>Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Provinsi Kepulauan Riau, Kota Tanjungpinang

Corresponding Author: [naharuddinn1960@gmail.com](mailto:naharuddinn1960@gmail.com)

### Article Info

#### Keyword:

Perencanaan  
Pembangunan;  
Kemaritiman;  
Kepulauan Riau.

**Abstract:** Provinsi Kepulauan Riau yang wilayahnya didominasi 96% perairan dan hanya 4% daratan memiliki potensi kemaritiman yang luar biasa. Namun isu-isu strategis pembangunan masih terjadi, kesenjangan pembangunan antar wilayah dan optimalisasi penanganan wilayah perbatasan, pulau-pulau terdepan dan pulau-pulau kecil untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat merupakan pekerjaan rumah yang harus diselesaikan. Perencanaan pembangunan yang selama ini dilakukan belum memprioritaskan sektor kemaritiman sebagai prioritas pembangunan wilayah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa proses perencanaan pembangunan wilayah dan faktor-faktor yang menyebabkan belum optimalnya perencanaan pembangunan wilayah Kepulauan Riau tahun 2019. Proses perencanaan pembangunan dianalisa dan dideskripsikan menggunakan tiga indikator dalam teori evaluasi perencanaan pembangunan Willian N. Dunn, yakni: (1) Efisiensi; (2) Perataan; dan (3) Responsiitas. Metode penelitian digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa walaupun proses perencanaan pembangunan yang dimulai dari pentahapan dan penjadwalan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah tahun 2019 telah sesuai dan partisipasi *Stakeholder* dalam Musrenbang juga cukup baik, namun capaian kinerja yang tertuang dalam perjanjian kinerja Kepala Daerah pada akhir tahun ditemukan 25% target kinerja yang belum tercapai. Pendekatan yang dilakukan dalam proses perencanaan pembangunan juga masih menggunakan kaidah normatif, yaitu berorientasi pada perencanaan pembangunan berbasis wilayah daratan (*continental approach*) yang seharusnya menggunakan pendekatan berbasis wilayah kepulauan (*ocean approach*).

### PENDAHULUAN

Suatu perencanaan merupakan bagian dari manajemen pembangunan yang terdiri dari dua hal yaitu pertama penentuan pencapaian tujuan konkret atas dasar nilai-nilai yang dimiliki masyarakat bersangkutan dalam jangka waktu tertentu, yang kedua alternatif pemilihan secara rasional dan efisien guna mencapai tujuan-tujuan pembangunan (Mustopadidjaja, 2012). Pembangunan meliputi banyak aspek dan multidimensi karena mengakomodir banyak kebutuhan dan kepentingan masyarakat, seperti yang disampaikan oleh (Mallick, 2005). Pembangunan seharusnya dilaksanakan dengan sinkronisasi antara berbagai kebutuhan dan keinginan masyarakat serta sumber daya yang dimiliki kemudian disesuaikan dengan jadwal waktu dan sumber daya yang tersedia. Dalam pelaksanaan pembangunan juga perlu dilakukan evaluasi untuk menilai apakah pembangunan yang dilakukan telah sesuai dengan perencanaan yang telah dilakukan serta mengidentifikasi permasalahan selama proses pembangunan

Provinsi Kepulauan Riau merupakan kawasan strategis nasional untuk wilayah kepulauan dan perbatasan. Provinsi yang terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 25

Tahun 2002 terdiri dari 5 Kabupaten dan 2 Kota yaitu Kabupaten Bintan, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Lingga, Kabupaten Kepulauan Anambas, Kota Batam dan Kota Tanjungpinang sebagai Ibu Kota Provinsi. Provinsi Kepulauan Riau memiliki 2.408 pulau dan terdapat 394 (16%) pulau yang berpenghuni. Sebagai Provinsi yang wilayahnya didominasi 96% perairan dan hanya 4% daratan, Provinsi Kepulauan Riau memiliki potensi yang luar biasa, namun isu-isu strategis pembangunan masih terjadi. Kesenjangan pembangunan antar wilayah dan optimalisasi penanganan wilayah perbatasan, pulau-pulau terdepan dan pulau-pulau kecil untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat merupakan pekerjaan rumah yang harus diselesaikan. Tentu saja konektivitas turut menjadi isu strategis dalam pemerataan pembangunan. Jika konektivitas dapat dilaksanakan dengan baik maka pembangunan di Provinsi Kepulauan Riau akan merata mengingat kondisi geografisnya. Hal ini juga dapat dilakukan pada daerah-daerah yang bermasalah dengan kelistrikan, akses pendidikan, kesehatan dan sebagainya.

Wilayah kepulauan memiliki karakteristik yang berbeda dengan daerah-daerah yang memiliki daratan yang luas. Wilayah kepulauan harus mampu mengakomodir dan menyesuaikan perencanaan pembangunan yang berorientasi pada potensi maritim. Hal ini guna mendukung konsep "Poros Maritim Dunia" yang dicanangkan oleh Presiden Joko Widodo (Prasetyo, 2016). Perencanaan pembangunan wilayah kepulauan selama ini belum mendapat perhatian dari pemerintah pusat (Suawa, 2018). Paradigma maritim atau yang disebut sebagai wawasan nusantara atau wawasan kelautan merupakan konsep pembangunan yang memperhatikan potensi geografis Indonesia sebagai bangsa maritim (Sulistiyono, 2016). Interpretasi saat ini menjadi penting untuk diimplementasikan dalam perencanaan pembangunan daerah. Selama ini distribusi penganggaran dari pusat hanya didasari pada luas wilayah daratan sehingga daerah yang didominasi lautan mengalami kekurangan dalam mendapatkan alokasi dana APBN (Puspitawati, 2020).

Menurut (Al Syahrin, 2018) kebijakan poros maritim dunia membutuhkan banyak sinergitas untuk mendukung keberhasilannya. Dibutuhkan juga arah, orientasi, strategi dan antisipasi pembangunan yang efektif, konsisten dan berkelanjutan (Junef, 2019). Namun terdapat kesulitan dalam pembangunan dengan karakteristik daerah kepulauan dengan menggunakan pendekatan pembangunan *ocean approach* yang membutuhkan strategi khusus dan biaya yang besar (Ginting, 2013). Strategi maritim diarahkan untuk mempertahankan wilayah maritim Indonesia (Ampun & Purba, 2021).

Tentu hal ini tidak sejalan dengan kebijakan mewujudkan Indonesia sebagai poros maritim dunia. Pembangunan daerah kemaritiman seharusnya perlu diintegrasikan dengan program/ kegiatan pembangunan darat sehingga mampu mendukung percepatan perkembangan daerah kepulauan (Saksono, 2013).

Untuk itu, dibutuhkan komitmen dan perlakuan yang tidak sama antara daratan dan lautan oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah dalam penataan regulasi/ kebijakan termasuk alokasi program dan anggarannya demi kemajuan sosial dan kesejahteraan masyarakat kepulauan. Lebih lanjut, dalam pembangunan maritim dibutuhkan desain reorientasi yang mengaktifkan seluruh elemen yaitu *country, civil society, knowledge ability*, dan teknologi kemaritiman (Kartika, 2017).

Dalam penelitian (Abrahamsz, 2019) menyatakan bahwa perencanaan pembangunan wilayah kepulauan berbasis potensi sumber daya maritim memiliki tingkat kompleksitas yang tinggi. Hal ini diperkuat oleh penelitian (Iqbal, 2020) yang menyatakan bahwa kinerja daerah kepulauan ditentukan oleh karakteristik geografis, fisik dan administratif daerah, sehingga tantangan, persoalan, yang ditangani tidak seragam antar daerah kepulauan.

Kesesuaian perencanaan program idealnya dapat mendorong pembangunan di daerah. Diperlukan peningkatan kesadaran pemimpin dan penguasa lokal terhadap potensi wilayahnya dengan memperhatikan beberapa pendekatan perencanaan yaitu partisipatif, teknokratik, politis dan *top – down* serta *bottom – up*. Proses perencanaan pembangunan menjadi hal penting agar tujuan kepala daerah dalam mensejahterakan masyarakat dan memajukan wilayah dapat terwujud. Evaluasi penting dilakukan untuk menilai pencapaian tujuan kebijakan, program, ataupun kegiatan, dan menganalisis permasalahan yang terjadi dalam proses implementasi sehingga dapat menjadi umpan balik bagi perbaikan kinerja atau pelaksanaan pembangunan (Sriharyati & Sholihannisa, 2020).

Berdasarkan data yang diperoleh dari Barenlitbang Provinsi Kepulauan Riau, jumlah usulan yang diusulkan dalam Musrenbang Nasional terdapat 1.273 usulan. Persentase jumlah

program yang disepakati dalam Musrenbangnas sebesar 8,01% atau sebesar 102 usulan. Sedangkan jumlah pagu anggaran yang disepakati dalam Musrenbangnas sebesar 5,69% atau sekitar Rp. 646.689.836.005,- (Enam Ratus Empat Puluh Enam Milyar Enam Ratus Delapan Puluh Sembilan Juta Delapan Ratus Tiga Puluh Enam Ribu Lima Rupiah).

Selanjutnya usulan Musrenbang yang tertampung dalam APBD 2019 sebesar 30,69% atau sekitar 1.098 dari 3.579 usulan yang terdapat dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Sebagai provinsi yang 96% wilayahnya terdiri dari lautan, Provinsi Kepulauan Riau memiliki potensi kemaritiman yang sangat besar namun belum dimanfaatkan secara optimal. Hal ini terlihat dari persentase pagu yang terkait sektor kemaritiman dari keseluruhan Program Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Kepulauan Riau hanya sebesar 13,32% atau Rp. 487.371.606.333,- (Empat Ratus Delapan Puluh Tujuh Milyar Tiga Ratus Tujuh Puluh Satu Juta Enam Ratus Enam Ribu Tiga Ratus Tiga Puluh Tiga Rupiah). Hal ini menunjukkan bahwa prioritas terhadap program yang berkaitan dengan sektor kemaritiman sangat rendah dan belum maksimal.

Berdasarkan beberapa argumen dan permasalahan yang disampaikan di atas, maka pokok permasalahan dalam kajian ini adalah apakah proses perencanaan pembangunan wilayah Kepulauan Riau tahun 2019 mampu menghasilkan tujuan pembangunan yang diharapkan? Tujuan dari penelitian ini: pertama, menganalisa proses perencanaan pembangunan wilayah Kepulauan Riau tahun 2019. Kedua, Menganalisa faktor-faktor yang menyebabkan belum optimalnya perencanaan pembangunan wilayah Kepulauan Riau tahun 2019.

## TINJAUAN PUSTAKA

### Evaluasi Perencanaan Pembangunan

Menurut (Abe, 2005), perencanaan yang baik harus memuat “apa yang akan dilakukan” dalam dokumen perencanaan sebagai penjabaran dari visi dan misi; bagaimana mencapai hal tersebut; siapa yang akan melakukan; lokasi aktifitas; kapan akan dilakukan; berapa lama; dan sumberdaya yang dibutuhkan. Selanjutnya (Bryant & White, 1982) menyebutkan bahwa pembangunan adalah upaya manusia mengubah masa depannya dengan lima implikasi utama, yaitu: (1) memperhatikan sumberdaya manusia yang berarti membangkitkan kemampuan manusia secara optimal (*capacity*); (2) pembangunan berarti meningkatkan nilai kebersamaan setiap anggotanya dalam mencapai tujuan bersama dan kesejahteraan (*equity*); (3) pembangunan berarti menaruh kepercayaan kepada masyarakat dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan (*empowerment*); (4) pembangunan berarti membangkitkan kemampuan untuk membangun secara mandiri dan berkelanjutan (*sustainability*); (5) pembangunan berarti menciptakan kebebasan suatu negara untuk membangun negaranya berdasarkan sumberdaya yang dimilikinya serta menciptakan hubungan yang harmonis dengan negara lain berdasarkan prinsip saling menguntungkan dan menghormati (*interdependence*). Berdasarkan apa yang sudah disampaikan di atas, maka (Bryant & White, 1982) meletakkan fokus pembangunan pada peningkatan sumberdaya manusia (*people centered development*) dalam menentukan masa depan daerahnya.

Sependapat dengan Bryant dan White, (Tjokroamidjojo, 2002) menyampaikan bahwa pembangunan merupakan proses pembaharuan yang kontinyu dan terus menerus dari suatu keadaan tertentu kepada suatu keadaan yang dianggap lebih baik. Sedangkan menurut Rogers dalam (Suryono, 2010) mengatakan bahwa pembangunan merupakan perubahan sosial dalam masyarakat, dengan diwujudkan melalui partisipasi masyarakat dan bertujuan mendapatkan kehidupan yang lebih baik.

Pembangunan tidak akan terwujud tanpa adanya perencanaan yang matang. Sebagaimana yang diutarakan oleh (Siagian, 2014), perencanaan pembangunan merupakan keseluruhan proses pemikiran serta penentuan yang dilakukan secara matang terhadap hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang untuk pencapaian tujuan yang telah ditentukan. Perencanaan merupakan proses untuk memikirkan permasalahan yang dihadapi sekaligus alternatif pemecahan masalah serta memikirkan kondisi ideal yang diharapkan. Davidov dan Reiner dalam (Syafudin, 1993), mengemukakan bahwa perencanaan adalah suatu proses untuk menetapkan tindakan yang selayaknya.

Perencanaan mempunyai peran yang strategis dalam pembangunan. Pada perencanaan, setiap permasalahan yang ada harus diupayakan untuk diselesaikan melalui pilihan alternatif kebijakan dengan memperhatikan sumberdaya yang ada (Riyadi &

Bratakusumah, 2004). Proses perencanaan pembangunan menekankan pada rencana kerja atau "working plan" sebagai proses dari: (1) *Input* yang berupa keuangan, tenaga kerja, fasilitas, dan lain-lain; (2) Proses yang berupa kegiatan; dan (3) *Output* yang berupa *outcomes*. Proses perencanaan dimulai dengan informasi ketersediaan sumber daya yang disinkronkan dengan arah pembangunan. Sehingga perencanaan pembangunan tersebut sesuai dengan kebutuhan, dinamika reformasi dan pemerintahan, yang berpusat pada masyarakat (Wirawan et al., 2015).

Dalam proses perencanaan pembangunan juga dapat dilakukan evaluasi agar proses perencanaan pembangunan mampu menghasilkan tujuan pembangunan yang diharapkan. Hal ini sejalan dengan pendapat (William N. Dunn, 2017), dimana evaluasi memiliki peran strategis dalam pelaksanaan pengambilan kebijakan yaitu: pertama, evaluasi mampu memberikan informasi yang sah sehingga mudah dipercaya, terkait kinerja kebijakan. Hal ini pada akhirnya mampu memberikan peta kebutuhan terkait seberapa jauh antara target dan tujuan telah tercapai. Kedua, evaluasi akan memberikan kontribusi dalam klarifikasi dan masukan terhadap nilai yang menjadi dasar dalam menentukan tujuan dan target. Ketiga, evaluasi juga memberikan kontribusi dalam pemilihan metode-metode dalam menganalisis kebijakan, termasuk perumusan masalah dan pemberian rekomendasi.

Lebih lanjut (William N. Dunn, 2017) menyatakan terdapat enam kriteria evaluasi yaitu efektifitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsifitas, dan ketepatan. Menurutnya untuk menganalisis proses dalam sebuah kebijakan hanya tiga kriteria yang rasional dilakukan. Pertama, efisiensi yang mengulas tentang seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan (biaya, manfaat, rasio). Kedua, perataan yang mengulas tentang apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok berbeda. Ketiga, responsifitas yang mengulas tentang apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu.

Informasi mengenai proses dapat menggunakan evaluasi formal, dimana pendekatan yang dilakukan menggunakan metode deskriptif dan menghasilkan informasi valid, cepat dan terpercaya terhadap hasil kebijakan. Selanjutnya secara spesifik perlu dilakukan evaluasi proses retrospektif untuk melakukan pemantauan dan evaluasi program setelah program tersebut diterapkan untuk jangka waktu tertentu (William N. Dunn, 2003). Evaluasi proses retrospektif dipusatkan pada masalah-masalah dan kendala-kendala yang terjadi selama implementasi kebijakan dan program dan tidak diperkenankan untuk memanipulasi terhadap pengeluaran dan proses yang terjadi.

Berdasarkan pendapat beberapa ahli diatas dapat dikatakan bahwa perencanaan pembangunan adalah proses perubahan yang diinginkan secara sadar dan berkelanjutan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Oleh karena itu, dalam pembangunan (*development*) terkandung unsur-unsur: (1) Perubahan; (2) Tujuan; dan (3) Potensi.

### **Wilayah Kepulauan**

Definisi yang tertuang pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Provinsi yang berciri kepulauan adalah daerah provinsi yang memiliki karakteristik secara geografis dengan wilayah lautan lebih luas dari daratan yang di dalamnya terdapat pulau-pulau yang membentuk gugusan pulau sehingga menjadi satu kesatuan geografis dan sosial budaya. Wilayah kepulauan merupakan wilayah yang memiliki keunikan tersendiri namun rentan terhadap permasalahan kepentingan dan pembangunan ekonomi dan sosial serta berbagai persoalan lingkungan akibat pemanfaatan yang tidak didasarkan pada prinsip pembangunan berkelanjutan (Tuwo, 2011).

Dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2017 tentang Kebijakan Kelautan Indonesia terdapat 7 pilar kebijakan kelautan Indonesia menuju poros maritim dunia yaitu: (1) Pengelolaan Sumber Daya Kelautan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia; (2) Pertahanan, Keamanan, Penegakan Hukum dan Keselamatan di Laut; (3) Tata Kelola dan Kelembagaan di Laut; (4) Ekonomi, Infrastruktur, dan Peningkatan Kesejahteraan; (5) Pengelolaan Ruang Laut dan Pelindungan Lingkungan Laut; (6) Budaya Bahari; serta (7) Diplomasi Maritim. Lingkup pembangunan kemaritiman dan kelautan yang luas ini mencakup aspek nonfisik dan fisik. Aspek nonfisik terkait dengan konsep pembangunan budaya bercirikan kemaritiman serta tata kelola pemerintahan kemaritiman. Sedangkan pembangunan fisik mencakup aspek perekonomian kemaritiman, lingkungan laut dan pertahanan keamanan

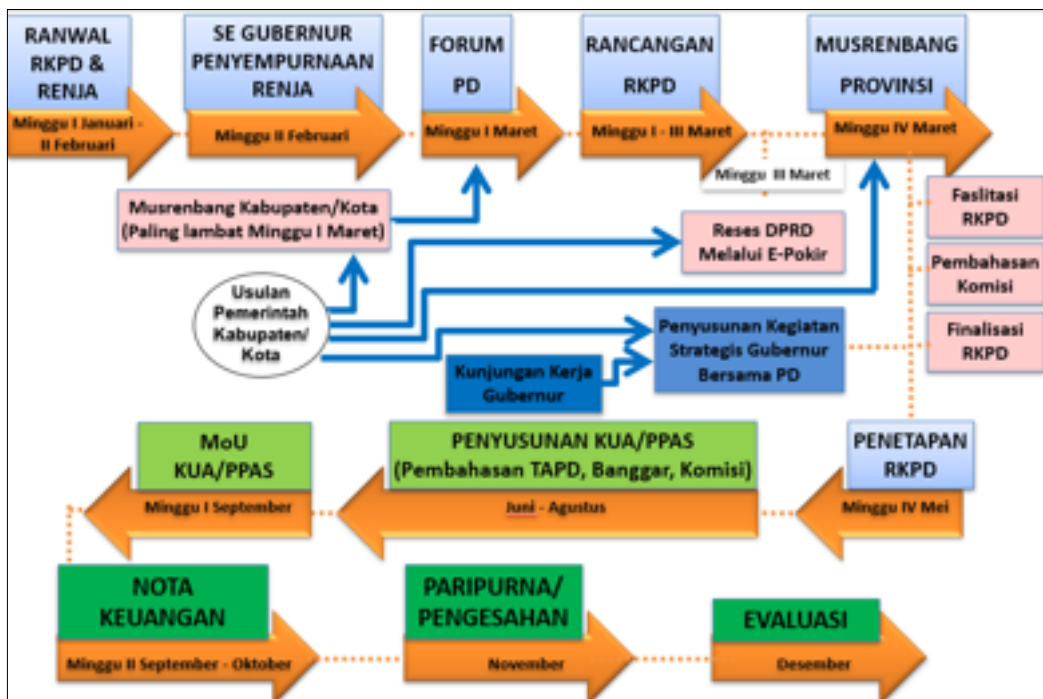
laut. Aspek tersebut perlu disinergikan secara bersama sehingga pembangunan kemaritiman bisa terwujud sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Secara konseptual, pembangunan kemaritiman mencakup aspek yang sangat luas. Pembangunan kemaritiman ini dibagi kedalam 5 (lima) klaster program prioritas, yaitu: (1) Batas Maritim, Ruang Laut, dan Diplomasi Maritim; (2) Industri Maritim dan Konektivitas Laut; (3) Industri Sumber Daya Alam dan Jasa Kelautan serta Pengelolaan Lingkungan Laut; (4) Pertahanan dan Keamanan Laut; dan (5) Budaya Bahari.

**Tahapan Perencanaan**

Mempedomani Permendagri 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, Pasal 16 mengamankan bahwa penyusunan RKPD melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

Gambar 1. Tahapan-Tahapan Penyusunan RKPD



Sumber: Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan Provinsi Kepulauan Riau (data diolah)

**Kajian Hasil Penelitian Terdahulu**

Sebagai bahan pertimbangan dan pengkayaan dalam penelitian ini, peneliti mencantumkan penelitian-penelitian terdahulu yang memiliki kaitan terhadap topik penelitian. Beberapa penelitian terdahulu yang disajikan adalah sebagai pembandingan antara penelitian saat ini dengan penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya. Diharapkan akan diketahui perbedaan serta unsur kebaruan penelitian saat ini. Berikut peneliti uraikan beberapa penelitian terdahulu yang relevan, antara lain:

Penelitian yang dilakukan Artha C. Rosevina Anak Ampun dan Andri Octapianus Purba (2021) berjudul Strategi Pertahanan Maritim Indonesia Sebagai Poros Maritim Dunia yang diterbitkan dalam Jurnal Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial Volume 8, Nomor 3 Tahun 2021, Hal 321-325 e-ISSN 2550-0813. Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan strategi untuk menjadikan Indonesia sebagai Negara maritime yang kuat dan berdaulat. Penelitian dilakukan menggunakan literature review. Hasil penelitian menunjukkan strategi yang

dibutuhkan bagi mempertahankan wilayah maritim Indonesia mencakup 3 substansi dasar yaitu: Means, Ways and Ends.

Penelitian yang dilakukan Luthfi Muhamad Iqbal (2020) yang berjudul Evaluasi Ex Ante Kebijakan Dana Khusus Kepulauan (DKK) Terhadap Ketimpangan Alokasi Transfer ke Daerah. Penelitian ini diterbitkan Bappenas Working Papers Volume III, Nomor 2, 7 September 2020, halaman 218-237. Penelitian ini merupakan penelitian evaluasi ex-ante dengan pendekatan with-versus-without comparison dan menggunakan metode penelitian campuran antara kualitatif yakni analisis konten regulasi dan literature serta kuantitatif deskriptif dengan memanfaatkan data sekunder. Hasil temuan menunjukkan masih terdapat persoalan dalam mendefinisikan daerah kepulauan terutama kriteria gugusan pulau dan kesatuan sosial budaya ekonomi dan geografis, serta adanya batasan kewenangan urusan pemerintahan di bidang kelautan yang hanya diberikan kepada pemerintahan provinsi.

Penelitian yang dilakukan Santy Sriharyati dan Lulu Ulfa Sholihannisa (2020) dengan judul Evaluasi Perencanaan Pembangunan Kabupaten Bandung Barat Dengan Menggunakan Analytic Hierarchy Procces (AHP). Penelitian ini diterbitkan pada ATRABIS: Jurnal Administrasi Bisnis Volume 6, Nomor 1, Juni 2020 e-ISSN:2443-3756. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui evaluasi yang dilakukan dalam rangka menilai pencapaian tujuan kebijakan, program, ataupun kegiatan dan menganalisis permasalahan yang terjadi dalam proses implementasi sehingga dapat menjadi umpan balik bagi perbaikan kinerja atau pelaksanaan pembangunan. Metode evaluasi yang digunakan adalah metode evaluasi kualitatif dan kuantitatif. Dimana hasil penelitian dapat dilihat dari aspek yang berbeda yaitu indikator kinerja pembangunan dan evaluasi kinerja dengan menggunakan AHP.

Penelitian yang dilakukan Muhar Junef (2019) dengan judul Implementasi Poros Maritim Dalam Prespektif Kebijakan. Penelitian ini diterbitkan pada Jurnal Penelitian Hukum De Jure Volume 19, Nomor 3 September 2019: 303-322 e-ISSN 2579-8561. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui perkembangan konsep poros maritime dunia di Indonesia dan implementasinya. Metode yang digunakan yaitu deskriptif kualitatif dimana sumber data yang digunakan data primer berupa aturan-aturan hukum dan data sekunder seperti buku, artikel, dan sumber internet. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Indonesia sudah menerapkan konsep poros maritim dunia dengan mengeluarkan kebijakan dan implementasinya; disarankan Indonesia mempunyai undang-undang poros maritim dunia untuk menjawab tantangan demi mewujudkan keunggulan Indonesia.

Penelitian yang dilakukan James Abrahamsz (2019) yang berjudul Perencanaan Pembangunan Wilayah Kepulauan Berbasis Sumber Daya Maritim (Studi Provinsi Maluku). Penelitian ini diterbitkan pada Jurnal Maritim Indonesia Volume 7, Nomor 2, Desember 2019 113-121. Penelitian dilakukan menggunakan pendekatan Indeks Pembangunan Maritim (IPMar) yang dapat dikembangkan secara utuh dengan menggunakan seluruh komponen sistem dalam pembangunan maritim. Dimana hasil penelitian menyatakan perencanaan pembangunan wilayah kepulauan berbasis potensi sumber daya maritim, memiliki tingkat kompleksitas yang tinggi.

Penelitian yang dilakukan Singgih Tri Sulistiyono (2016) berjudul Paradigma Maritim Dalam Membangun Indonesia: Belajar Dari Sejarah. Penelitian ini diterbitkan pada Jurnal Lembaran Sejarah Volume 12, Nomor 2, Oktober Tahun 2016 ISSN 1410-4962 Page 81-108. Penelitian ini membahas mengenai pentingnya paradigma maritim dalam pembangunan nasional Indonesia dalam rangka mencapai kemakmuran dan kejayaan Indonesia sebagai Negara maritime. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pentingnya reinterpretasi terhadap paradigma maritime. Hal ini penting untuk dilakukan dalam konteks masa kini. Dengan melakukan revitalisasi dan reinterpretasi paradigma maritim yang sesuai dengan jatidiri bangsa maka diharapkan pembangunan nasional berdasarkan kerangka negara maritim mencapai hasil yang optimal.

Perbedaan penelitian yang dilakukan oleh penulis terletak pada perbedaan tujuan penelitian dan lokus penelitian. Penelitian sebelumnya tidak berbicara tentang evaluasi proses perencanaan pembangunan daerah. Pada penelitian kali ini, penulis berupaya untuk mengetahui apakah proses perencanaan pembangunan wilayah Kepulauan Riau tahun 2019 mampu menghasilkan tujuan pembangunan yang diharapkan. Dalam penelitian ini penulis menekankan pada proses perencanaan pembangunan wilayah menggunakan teori William N. Dunn.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan melalui pendekatan deskriptif kualitatif untuk membahas dan mengungkapkan masalah penelitian secara mendalam, dan membandingkan temuan di lapangan. Penelitian dilakukan untuk menggambarkan keadaan ataupun kondisi yang sebenarnya terhadap objek yang diteliti. Objek dalam penelitian ini adalah evaluasi perencanaan pembangunan wilayah Kepulauan Riau. Objek penelitian ini diungkap dan dibahas menurut teori evaluasi perencanaan pembangunan William N. Dunn.

Teknik pengumpulan data menggunakan teknik triangulasi dengan menggabungkan beberapa teknik diantaranya melakukan wawancara terhadap informan yang ditentukan menggunakan teknik *purposive sampling* (pejabat pada Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan Provinsi Kepulauan Riau), observasi di lapangan sesuai dengan obyek yang diteliti, serta studi kepustakaan untuk mengutip, mendiskripsikan dan menelaah berbagai informasi atau data aktual terkait dengan objek dan lokus penelitian yang diperoleh.

Selanjutnya data di analisis menggunakan model (Miles & Huberman, 2007) dimana data direduksi dengan mencatat secara rinci lalu merangkum topik yang dianggap sangat penting. Lalu data disajikan dalam bentuk tabel sehingga mampu menggambarkan pola keterkaitan untuk memahami kondisi yang terjadi. Selanjutnya berdasarkan temuan yang didapatkan diambil kesimpulan dan saran.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan perencanaan pembangunan di daerah. Mekanisme perencanaan dilaksanakan melalui mekanisme forum yang disebut dengan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang dilaksanakan secara berjenjang yakni mulai dari tingkat desa/ kelurahan, kemudian dilanjutkan dengan forum-forum serupa di tingkat yang lebih tinggi hingga ke tingkat nasional.

Berbagai tahapan Musrenbang berfungsi untuk menjaring aspirasi masyarakat, mengidentifikasi permasalahan, menampung usulan-usulan kegiatan pembangunan, membahas dan menghasilkan daftar prioritas usulan-usulan kegiatan pembangunan yang dilaksanakan pada tahun anggaran berikutnya. Melalui Musrenbang, masyarakat berpeluang menyampaikan aspirasi mereka dan berpartisipasi dalam menghasilkan dokumen perencanaan pembangunan yang mampu menjawab berbagai permasalahan masyarakat. Dengan mekanisme tersebut diharapkan dapat menghasilkan suatu perencanaan pembangunan yang mencakup semua bidang pembangunan secara proporsional.

Prinsipnya, proses perencanaan yang terbentuk melalui Musrenbang akan menghasilkan rencana pembangunan daerah yang berkorelasi erat dengan penetapan APBD sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan di daerah. Namun realitanya setelah APBD ditetapkan terdapat banyak usulan yang dibahas dalam Musrenbang tidak terakomodir dalam APBD yang telah ditetapkan.

Evaluasi proses perencanaan pembangunan wilayah Kepulauan Riau tahun 2019 yang dianalisa melalui pendekatan William N. Dunn, akan mendapatkan beberapa hal diantaranya: (1) kesesuaian anggaran yang direncanakan, apakah sudah sesuai dengan visi dan misi Gubernur Kepulauan Riau; (2) apakah anggaran yang telah dialokasikan bermanfaat terhadap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) tertentu; serta (3) bagaimana kebijakan yang telah ditetapkan, apakah sudah mendukung dan memuaskan *stakeholder*.

### Proses Perencanaan Musrenbang

Mengacu pada tahapan dan jadwal penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sesuai dengan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, waktu pelaksanaan penyusunan perencanaan awal rencana kerja dilaksanakan pada bulan Desember 2017 sampai dengan Januari 2018. Rancangan awal rencana kerja tersebut dikompilasi menjadi rancangan awal RKPD yang selanjutnya dibahas pada Forum Organisasi Perangkat Daerah (OPD) mulai minggu pertama sampai dengan minggu ke-empat bulan Februari 2018. Forum OPD merupakan forum yang mempertemukan antara Bappeda dan OPD di Lingkungan Pemerintah Provinsi dengan Bappeda dan OPD di Lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam Forum OPD dibahas rencana OPD Provinsi yang diselaraskan dengan usulan rencana kerja dari OPD Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangan yang tercantum dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Hasil Forum OPD tersebut akan menjadi bahan Rancangan RKPD dan

dibahas pada Forum Musrenbang Provinsi yang dilaksanakan pada tanggal 27-29 Maret 2018. Dalam Musrenbang tersebut, sesuai Pasal 78 ayat (2) Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, disampaikan dan dibahas mengenai pokok-pokok pikiran DPRD Provinsi Kepulauan Riau.

Musrenbang Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2018 menghasilkan 3.579 usulan kegiatan dengan 970 kegiatan diantaranya berasal dari pokok-pokok pikiran DPRD. Lebih lanjut, pagu dana yang diusulkan pada Musrenbang adalah sebesar Rp. 2.660.096.768.681,- (Dua Trilyun Enam Ratus Enam Puluh Milyar Sembilan Puluh Enam Juta Tujuh Ratus Enam Puluh Delapan Ribu Enam Ratus Delapan Puluh Satu Rupiah) dengan sebesar Rp. 207.811.250.000,- (Dua Ratus Tujuh Milyar Delapan Ratus Sebelas Juta Dua Ratus Lima Puluh Ribu Rupiah) diantaranya berasal dari pokok-pokok pikiran DPRD yang merupakan hasil reses/ penjaringan aspirasi masyarakat sebagai bahan perumusan pencapaian sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Adapun kelompok pembahasan dalam Musrenbang RPJMD yang menghasilkan usulan kegiatan dan pagu pendanaan dibagi menjadi 6 kelompok pembahasan, yaitu :Infrastruktur dan kewilayahan; Perekonomian; Sumber daya alam; lingkungan hidup dan kehutanan; Kesehatan dan sosial kemasyarakatan; Pemerintahan; Pembangunan manusia dan budaya.

Musrenbang Provinsi Kepulauan Riau, dilaksanakan di Tanjungpinang Ibukota Provinsi Kepulauan Riau dengan melibatkan seluruh stakeholder terkait diantaranya Gubernur dan Bupati/Walikota se-Kepulauan Riau, Pimpinan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Kepulauan Riau, Forum Komunikasi Pimpinan Daerah, Sekretaris Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Kepulauan Riau, seluruh Kepala OPD Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Kepulauan Riau, Tokoh Pejuang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau, Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama, Pimpinan Lembaga Adat Melayu, Pimpinan Organisasi, Tokoh Pemuda, Pimpinan Perguruan Tinggi dan Akademisi, Lembaga Swadaya Masyarakat serta perwakilan masyarakat Kepulauan Riau di Jakarta, Pekanbaru, Bandung, dan Yogyakarta.

Setelah melalui tahapan penyusunan Rancangan Awal RKPD, Rancangan RKPD, dan Rancangan Akhir RKPD, maka melalui Peraturan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 46 Tahun 2018, Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau menetapkan RKPD Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2019.

### **Perhitungan Dana Perimbangan dalam Rancangan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Rancangan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS)**

Penganggaran pendapatan daerah yang bersumber dari dana perimbangan salah satunya adalah Dana Alokasi Umum yang selanjutnya disingkat DAU. DAU merupakan salah satu transfer dana yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersumber dari pendapatan APBN, yang alokasinya ditujukan guna meningkatkan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU bersifat "Block Grant" yang berarti penggunaannya diserahkan kepada daerah sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan merupakan dasar hukum pengalokasian DAU untuk daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Besaran DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) Netto yang ditetapkan dalam APBN. Proporsi DAU untuk daerah Provinsi dan untuk daerah Kabupaten/Kota ditetapkan sesuai dengan imbalan kewenangan antara Provinsi dan Kabupaten/Kota.

DAU dialokasikan kepada daerah dengan menggunakan formula DAU yang berdasarkan Alokasi Dasar dan Celah Fiskal dengan proporsi pembagian DAU untuk daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota masing-masing sebesar 10% (sepuluh persen) dan 90% (sembilan puluh persen) dari besaran DAU secara nasional. Formula DAU per daerah rumusnya adalah:

$$DAU = AD + CF$$

Keterangan:

DAU = alokasi DAU per daerah

AD = alokasi DAU berdasar Alokasi Dasar

CF = alokasi DAU berdasar Celah Fiskal



Alokasi Dasar (AD) DAU dipergunakan untuk belanja gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD). Sedangkan, Celah Fiskal (CF) merupakan selisih antara Kebutuhan Fiskal dan Kapasitas Fiskal. Kebutuhan Fiskal merupakan kebutuhan pendanaan daerah dalam rangka melaksanakan fungsi layanan dasar umum yang diukur melalui variabel: Jumlah Penduduk; Luas Wilayah; Indeks Kemahalan Konstruksi; Indeks Pembangunan Manusia; Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per-kapita. Sedangkan Kapasitas Fiskal dihitung dari kemampuan daerah yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Bagi Hasil (DBH) Pajak, dan DBH Sumber Daya Alam.

Distribusi DAU yang ditransfer ke daerah belum dirasakan berkeadilan terhadap pembangunan terutama wilayah kepulauan seperti Provinsi Kepulauan Riau, dimana perhitungan DAU menggunakan rumus yang berorientasi pada pembangunan wilayah berbasis darat atau total luas wilayah didominasi oleh luas daratan. Sedangkan Provinsi Kepulauan Riau memiliki kekhasan yaitu luas wilayah lautnya 96% dengan wilayah daratannya hanya 4%. Disisi lain, profil kebutuhan pembangunan provinsi kepulauan seperti Kepulauan Riau memiliki karakteristik yang sangat berbeda jika dibandingkan dengan provinsi daratan. Hal ini semakin dipertegas dengan jumlah pulau sebanyak 2.408 buah pulau.

### Kekhasan Perencanaan Provinsi Kepulauan Riau

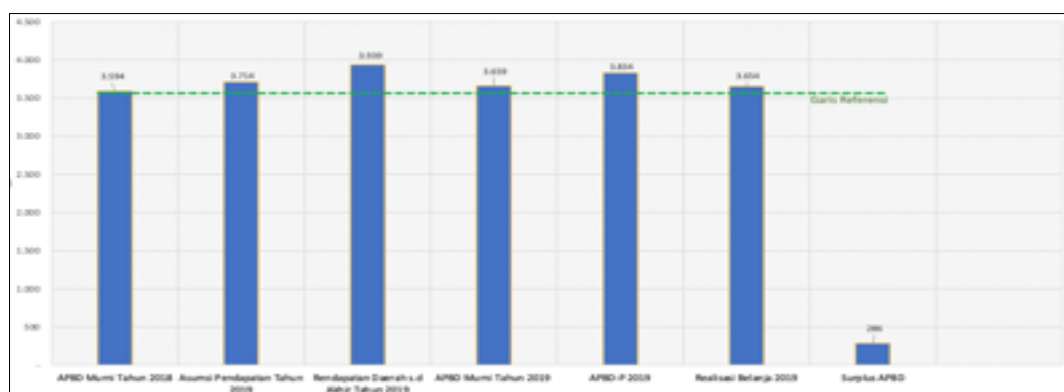
Penyusunan dokumen perencanaan Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2019 dilakukan dengan kaidah normatif perencanaan sesuai dengan ketentuan peraturan. Akan tetapi, mengingat Provinsi Kepulauan Riau merupakan daerah dengan karakteristik kepulauan maka kaidah normatif tersebut dianggap belum sesuai. Hal ini, ditunjukkan dengan belum terlihatnya Indikator Kinerja Utama terkait pengembangan sektor kemaritiman yang menjadi acuan bagi Kepala Daerah dalam membuat kebijakan.

Kondisi ini menjadi catatan dan pembelajaran dalam penyusunan dokumen perencanaan yang akan disusun pada tahun-tahun mendatang. Dalam perjalanannya, di Tahun 2019 terbit Permendagri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodifikasi, dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah yang menyeragamkan seluruh nama program, kegiatan, dan sub kegiatan seluruh Indonesia sehingga perlu dilakukan revisi dokumen perencanaan daerah. Dalam konteks ini provinsi kepulauan dapat memasukkan kekhasan karakteristik daerahnya.

### Kesesuaian Rencana Anggaran dengan Visi-Misi Gubernur Kepulauan Riau

Mengacu pada ringkasan Laporan Realisasi Anggaran (LRA) APBD Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau tahun 2019, dapat dilihat bahwa antara APBD murni tahun 2019 dan realisasi belanja APBD tahun 2019 tidak mengalami perubahan signifikan, walaupun realisasi pendapatan tahun anggaran 2019 meningkat sebesar 286 Milyar Rupiah. Hal ini menunjukkan pemerintah Provinsi Kepulauan Riau belum maksimal dalam melakukan penyerapan anggaran. Hal ini terlihat dari peningkatan APBD-P tahun 2019 menjadi 3,834 Triliun Rupiah, sementara realisasi belanja hanya sebesar 3,654 Triliun Rupiah.

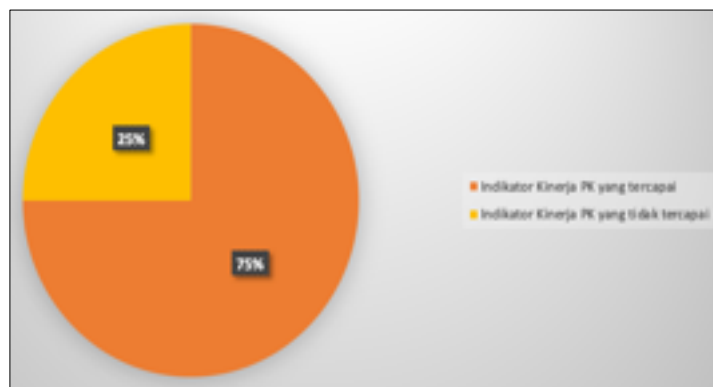
Gambar 2. Grafik Ringkasan APBD Provinsi Tahun 2019



Sumber: Laporan Realisasi Anggaran Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2019 (data diolah)

Dari sisi kinerja pada LAKIP tahun 2019, capaian sasaran yang dikelompokkan sesuai dengan 9 (sembilan) misi Kepala Daerah seluruhnya menunjukkan kinerja yang melebihi target. Selanjutnya, mengacu pada Perjanjian Kinerja Perubahan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau tahun 2019, terdapat 16 perjanjian kinerja. Diantara 16 target kinerja tersebut, terdapat 4 sasaran tidak tercapai yaitu Persentase Bangunan Berciri Khas Melayu (44,29%), Persentase Pelayanan Air Bersih yang Aman (95,53%), Rata-Rata Lama Sekolah (96,18%) dan Indeks Profesionalitas Pegawai (86,80%).

Gambar 3. Capaian Kinerja Pada Perjanjian Kinerja (PK)



Sumber: LAKIP Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2019 (data diolah)

Penyusunan kebijakan arah pembangunan daerah Tahun 2019 merupakan kebijakan tahun keempat masa pemerintahan dari Gubernur yang tetap diselaraskan dengan Pembangunan Nasional. Keterpaduan dan sinkronisasi tersebut dilakukan melalui upaya penyatuan persepsi terhadap tantangan, kebijakan pembangunan, dan prioritas program yang menjadi perhatian bersama guna tercapainya tujuan pembangunan nasional. Hal ini mengacu pada Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 2 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Kepulauan Riau 2005-2025 dan Peraturan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 46 Tahun 2018 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2019.

Dalam rangka menjamin terwujudnya sinergitas pelaksanaan KUA/ PPAS - APBD tahun anggaran 2019, perlu dilakukan pengelolaan pembangunan yang membutuhkan disiplin perilaku amanah pada semua tingkatan. Dengan demikian diharapkan dapat tercapainya sasaran pembangunan secara efektif dan efisien dalam RKPD, visi Pemerintah Provinsi Kepri segera akan menjadi kenyataan. KUA/ PPAS - APBD Tahun Anggaran 2019 disepakati antara Gubernur dengan DPRD sebagai pedoman penyusunan R-APBD, dengan tetap mempertimbangkan kemungkinan penambahan atau pengurangan kegiatan dan pagu anggaran definitif yang dilaksanakan ketika proses pembahasan R-APBD tanpa melakukan perubahan Nota Kesepakatan KUA/ PPAS, yang secara substansi disampaikan dalam Pengantar Nota Keuangan Gubernur.

Tabel 1. Perbandingan Prioritas Pembangunan Tahun 2018 dan 2019 Berdasarkan RPJMD Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2016-2021

Tahun 2018	Tahun 2019
1. Pengembangan Perikanan, Pariwisata Bahari dan Industri Unggulan	1. Peningkatan Kualitas Pendidikan dan Kesehatan
2. Penanggulangan Kemiskinan dan Pengurangan Pengangguran	2. Pengembangan Ekonomi Kerakyatan
3. Peningkatan Kualitas Pelayanan Dasar	3. Pengembangan Pusat Kebudayaan Melayu
4. Peningkatan Kualitas Infrastruktur dan Lingkungan	4. Pengembangan Infrastruktur Wilayah
5. Pengembangan Budaya Melayu	5. Pengembangan Tata Kelola Pemerintahan yang Akuntabel
6. Peningkatan Akuntabilitas Penyelenggaraan Pemerintahan	

Sumber : RKPD Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2019

Memperhatikan hasil evaluasi, isu strategis, rancangan kerangka ekonomi daerah dan kerangka pendanaan serta dalam rangka pencapaian sasaran prioritas pembangunan tahun 2019, maka telah ditetapkan tema pembangunan Provinsi Kepulauan Riau tahun 2019 adalah: “Peningkatan Kualitas Sumberdaya Manusia dan Ekonomi, Keberlanjutan Infrastruktur Serta Pengembangan Pusat Kebudayaan Melayu Kepri”. Tema pembangunan Provinsi Kepulauan Riau tahun 2019 ini merupakan tema lanjutan dari RKPD tahun 2018 yang menekankan kepada “Pengembangan ekonomi kemaritiman berwawasan lingkungan untuk menanggulangi kemiskinan dan pengangguran didukung Infrastruktur yang berkualitas”.

Dari sisi kepatuhan terhadap tahapan dan jadwal dalam melakukan penyusunan APBD tahun 2019, mulai dari Penyampaian Rancangan KUA dan Rancangan PPAS oleh Ketua TAPD kepada Kepala Daerah sampai dengan tahapan penyampaian Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri. Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau melakukan seluruh pentahapan sesuai dengan jadwal yang ditetapkan oleh Permendagri Nomor 38 tahun 2018, sebagaimana dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 4. Kesesuaian Pentahapan RKPD Dengan Jadwal yang Ditetapkan



Sumber: <https://sipd.kemendagri.go.id>

Dalam penyusunan Rancangan Awal RKPD Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau telah menetapkan RKPD pada tanggal 25 Juni 2018 melalui Peraturan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 46 tahun 2018. Selanjutnya, DPRD memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD berdasarkan hasil reses/ penjangkaran aspirasi masyarakat sebagai bahan perumusan kegiatan, lokasi kegiatan dan kelompok sasaran yang selaras dengan pencapaian sasaran pembangunan yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang RPJMD. Mengacu kepada saran dan berbagai capaian serta informasi di pemerintahan, selanjutnya Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau melakukan perubahan terhadap RKPD, pada tanggal 29 Juli 2019 melalui Peraturan Gubernur Nomor 48 tahun 2019 tentang perubahan RKPD tahun 2019.

Gambar 5. Kesesuaian Pentahapan RKPD-P Dengan Jadwal yang Ditetapkan



Sumber: <https://sipd.kemendagri.go.id>

### Anggaran yang Memberikan Manfaat Bagi Organisasi Perangkat Daerah

Terkait pemerataan yang dilakukan, agar alokasi belanja terdistribusi sesuai dengan tema pembangunan daerah pada tahun 2019. Maka penyusunan APBD tahun 2019 disusun berdasarkan Permendagri Nomor 38 Tahun 2018 tentang Penyusunan APBD tahun 2019. Mengacu pada amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, belanja daerah digunakan untuk mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah dan pelaksanaan tugas organisasi yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Belanja daerah tersebut diprioritaskan untuk mendanai urusan pemerintahan wajib terkait pelayanan dasar yang ditetapkan dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM), sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal serta berpedoman pada standar teknis dan harga satuan regional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tabel 2. Alokasi Anggaran Pada Permendagri Nomor 38 Tahun 2018

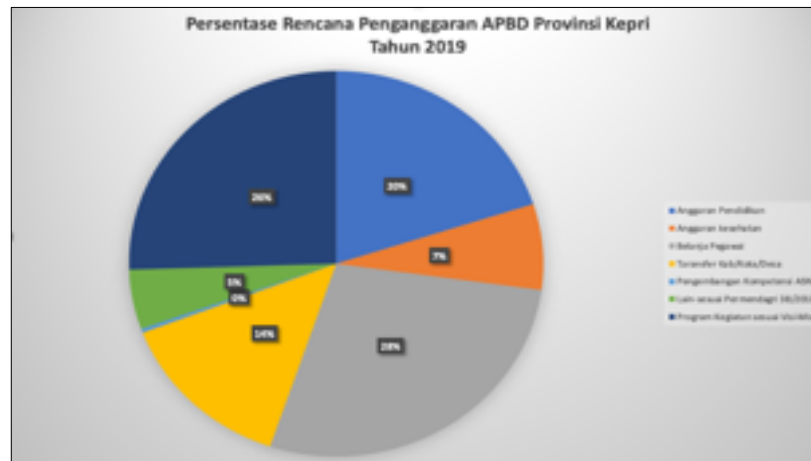
No.	Alokasi Anggaran yang tertuang dalam Permendagri 38 Tahun 2018
1	Alokasi anggaran fungsi pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari belanja daerah
2	Alokasi anggaran kesehatan minimal 10% (sepuluh per seratus) dari total belanja APBD diluar gaji.
3	Alokasi anggaran untuk pendidikan dan pelatihan bagi ASN dalam rangka pengembangan kompetensi penyelenggara pemerintah daerah dimaksud, sekurang-kurangnya 0,34%
4	Alokasi orientasi dan pendalaman tugas anggota DPRD Provinsi
5	Alokasi anggaran program dan kegiatan pra bencana dan pasca bencana yang meliputi bencana alam, bencana non alam dan bencana sosial
6	Alokasi Anggaran Peningkatan Implementasi SAP berbasis Akruai
7	Alokasi anggaran dalam bentuk program dan kegiatan terkait dengan percepatan implementasi transaksi non tunai.
8	Dalam rangka peningkatan kapasitas Sumber Daya Manusia (SDM) bagi Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota di bidang keuangan daerah, termasuk pendidikan dan pelatihan penilai barang milik daerah di lingkungan pemerintah daerah
9	Alokasi anggaran dalam APBD melalui program tugas belajar (TB) atau pemberian izin belajar (IB) sesuai dengan peraturan perundang-undangan
10	Alokasi anggaran pengawasan sesuai dengan kewenangannya ke dalam APBD, untuk mendanai program/kegiatan pembinaan dan pengawasan

Sumber: data diolah dari Permendagri 38 Tahun 2018

Dari tabel di atas, dapat dilihat bahwa dalam proses penyusunan belanja daerah Provinsi Kepulauan Riau mempertimbangkan beberapa aspek diluar belanja program dan kegiatan dalam pencapaian visi-misi Kepala Daerah. Pembagian porsi APBD, harus dialokasikan sesuai dengan tema pembangunan diluar belanja wajib daerah seperti belanja pegawai, transfer bagi hasil kepada 7 Kabupaten/ Kota ditambah dengan alokasi anggaran yang wajib dikeluarkan

berdasarkan tabel 4.3 diatas. Maka alokasi program kegiatan guna mencapai visi-misi yang tertuang dalam tema RKPD tahun 2019 dapat terlihat pada gambar berikut:

Gambar 6. Diagram Persentase Alokasi APBD Provinsi Kepri Tahun 2019



Sumber: Barenlitbang Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2019

Dari gambar di atas, Belanja Pegawai Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau masih dalam kapasitas wajar yakni sebesar 28%. Setelah dikurangi pos belanja lainnya sebagaimana dijelaskan pada gambar 4.5, diketahui bahwa ruang penyusunan perencanaan pembangunan terkait dengan tema RKPD hanya tinggal 26%. Persentase ini kemudian akan didistribusikan dalam penyusunan program dan kegiatan guna Pengembangan Ekonomi Kerakyatan, Pengembangan Pusat Budaya Melayu, Pengembangan Infrastruktur Wilayah dan Pengembangan Tata Kelola Pemerintahan yang Akuntabel.

### **Kebijakan yang Dapat Mendukung dan Memuaskan Stakeholder**

Dalam proses Musrenbang yang dilakukan, keterwakilan Kabupaten/ Kota menjadi sangat penting. Jumlah stakeholder yang terlibat dalam penyusunan APBD tahun 2019, telah dibahas sebagai berikut:

#### *Stakeholder Internal (DPRD Provinsi Kepulauan Riau)*

Dukungan dan kepuasan DPRD dalam proses perencanaan pembangunan yang tertuang dalam dokumen APBD tahun 2019, dapat dilihat dari keterlibatan berbagai komisi di DPRD dalam pembahasan anggaran. Lebih lanjut, dapat dilihat juga dari ketepatan waktu persetujuan Pembahasan KUA/PPAS dan Kebijakan Umum Perubahan Anggaran (KUPA)/PPAS Perubahan, hingga persetujuan bersama Peraturan Daerah tentang APBD tahun 2019 yang ditetapkan sesuai dengan jadwal.

#### *Stakeholder Eksternal (Pemerintah Kabupaten/Kota dan Stakeholder lainnya)*

Pemerintah Kabupaten/Kota serta stakeholder lainnya yang turut serta dalam proses perencanaan pembangunan memahami bahwa usulan yang disampaikan kepada Pemerintah Provinsi pada saat Musrenbang memiliki peluang untuk tidak diterima karena terdapat berbagai faktor diantaranya adalah keterbatasan anggaran serta keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi sesuai dengan peraturan. Untuk itu salah satu cara mengukur dukungan dan kepuasan dari Pemerintah Kabupaten/Kota dan stakeholder lainnya adalah dengan melihat tingkat partisipasi (kehadiran) pada proses perencanaan pembangunan khususnya Musrenbang. Dari data yang diperoleh berdasarkan daftar hadir peserta Musrenbang, dapat disimpulkan bahwa partisipasi Pemerintah Kabupaten/Kota dan stakeholder lainnya cukup tinggi. Hal ini dapat dilihat dari kehadiran peserta dalam Musrenbang mencapai 800 orang.

### **Faktor-Faktor yang Menyebabkan Belum Optimalnya Perencanaan Pembangunan Wilayah Kepulauan Riau Tahun 2019**



Dari hasil pembahasan di atas, terdapat beberapa faktor yang menyebabkan proses perencanaan pembangunan di Provinsi Kepulauan Riau belum optimal, diantaranya: Pertama, Pendekatan perencanaan masih bersifat normatif berbasis wilayah daratan dan belum memperhatikan wilayah berkarakteristik kepulauan. Dengan kata lain, pendekatan perencanaan yang diterapkan di Provinsi Kepulauan Riau masih berupa pendekatan *continental approach*; Kedua, Dalam proses perencanaan pembangunan, Provinsi Kepulauan Riau belum memiliki Grand Design Pembangunan Kemaritiman; Ketiga, Distribusi DAU yang ditransfer ke Provinsi Kepulauan Riau belum dirasakan berkeadilan terhadap pembangunan wilayah kepulauan, dimana perhitungan DAU masih menggunakan rumus yang berorientasi pada pembangunan wilayah berbasis darat. Akibatnya, kapasitas anggaran Provinsi Kepulauan Riau menjadi terbatas dalam menyelenggarakan urusan wajib. Hal ini ditambah dengan tingginya biaya pembangunan di wilayah kepulauan yang cenderung menyebabkan ekonomi biaya tinggi dibandingkan dengan wilayah daratan. Dalam proses perencanaan pembangunan yang bersifat politik, intervensi DPRD (legislatif) terhadap Pemerintah Daerah (eksekutif) cukup besar sehingga berpengaruh pada tujuan pembangunan yang ingin dicapai.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Dari hasil penelitian ini, didapatkan beberapa temuan penelitian yang dapat diuraikan sebagai berikut: Pertama, Proses yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau dalam Penyusunan RKPD tahun 2019, mulai dari pentahapan dan penjadwalan dilakukan sesuai dengan tahapan dalam Permendagri Nomor 86 Tahun 2017. Kedua, Di dalam proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan melalui Musrenbang tingkat Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2018, dihadiri peserta sebanyak 800 orang yang terdiri dari Gubernur dan Bupati/Walikota se-Kepulauan Riau, Pimpinan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Kepulauan Riau, Forum Komunikasi Pimpinan Daerah, Sekretaris Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Kepulauan Riau, seluruh Kepala OPD Provinsi dan Kabupaten/Kota se-Kepulauan Riau, Tokoh Pejuang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau, Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama, Pimpinan Lembaga Adat Melayu, Pimpinan Organisasi, Tokoh Pemuda, Pimpinan Perguruan Tinggi dan Akademisi, Lembaga Swadaya Masyarakat serta Perwakilan Masyarakat Kepulauan Riau di Jakarta, Pekanbaru, Bandung, dan Yogyakarta serta menghasilkan 3.579 usulan kegiatan.

Ketiga, Jika dilihat antara penyusunan rencana pembangunan dengan realisasi kegiatan pembangunan di dalam implementasi APBD tahun 2019 belum terlaksana secara maksimal. Hal ini dapat dilihat dari meningkatnya nilai APBD-P menjadi 3,834 Triliun Rupiah namun realisasi anggaran yang dilakukan hingga 31 Desember tahun 2019 hanya 3,654 Triliun Rupiah atau 95,31%. Kondisi ini menggambarkan bahwa kinerja perangkat daerah dalam penyerapan anggaran belum optimal sebagaimana yang tertuang di dalam APBD-P tahun 2019; Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau mengalami kendala dalam mencapai indikator kinerja Pengembangan Ekonomi Kerakyatan, Pengembangan Pusat Budaya Melayu, Pengembangan Infrastruktur Wilayah dan Pengembangan Tata Kelola Pemerintahan yang Akuntabel. Hal ini, terlihat dari Perjanjian Kinerja (PK) tahun 2019, di mana terdapat 25% indikator kinerja tidak tercapai. Kondisi ini terjadi karena kecilnya kapasitas anggaran untuk membiayai pembangunan yang hanya berkisar 2 Triliun Rupiah atau sebesar 53% dari besaran APBD pada tahun 2019. Dari angka tersebut, 27% dipergunakan untuk membiayai urusan wajib pelayanan dasar. Di lain sisi, RPJMD tahun 2016-2021 dan tema RKPD tahun 2019 belum secara jelas menggambarkan tentang integrasi program pembangunan wilayah kepulauan. Terakhir, Pembangunan wilayah kepulauan seperti Provinsi Kepulauan Riau belum terlaksana secara optimal. Hal ini disebabkan karena proses perencanaan yang dilakukan masih menggunakan pendekatan kaidah normatif yang berorientasi perencanaan berbasis wilayah daratan.

### **Saran**

Sebagaimana uraian-uraian yang telah penulis sampaikan pada pembahasan di atas, selanjutnya penulis menyampaikan saran-saran sebagai berikut: (1) Proses perencanaan pembangunan untuk daerah yang memiliki karakteristik kepulauan tidak hanya menggunakan pendekatan perencanaan berbasis daratan (*continental approach*), tetapi juga menggunakan pendekatan karakteristik kepulauan (*ocean approach*). Untuk itu, kepada pemerintah pusat

disarankan kiranya dapat menerbitkan regulasi yang mengatur proses perencanaan pembangunan daerah berkarakteristik kepulauan; (2) Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau segera menyusun *Grand Design* Pembangunan Kemaritiman Provinsi Kepulauan Riau; (3) Pelaksanaan Musrenbang Provinsi Kepulauan Riau setiap tahunnya agar di dalam penetapan tema pembangunan RKPD dapat memasukkan sektor kemaritiman sebagai prioritas; (4) Dalam pembahasan sidang kelompok pada Musrenbang Provinsi Kepulauan Riau setiap tahunnya agar dibentuk kelompok tersendiri khusus membahas perencanaan pembangunan sektor kemaritiman; (5) penentuan alokasi anggaran pembangunan agar dapat mengalokasikan porsi anggaran dengan pagu yang proporsional kepada Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Kepulauan Riau yang memiliki tugas pokok dan fungsi terkait sektor kemaritiman.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abe, A. (2005). *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Pembaruan.
- Abrahamsz, J. (2019). Perencanaan Pembangunan Wilayah Kepulauan Berbasis Sumber Daya Maritim (Studi Provinsi Maluku). *Jurnal Maritim Indonesia*, 7(2), 113–121. [https://www.researchgate.net/profile/James-Abrahamsz/publication/340573996\\_Perencanaan\\_Pembangunan\\_Wilayah\\_Kepulauan\\_Berbasis\\_Sumber\\_Daya\\_Maritim\\_Studi\\_Provinsi\\_Maluku\\_httpjurnalmaritimnialmildv01-7-no-2-december-2019/links/5e9174c8a6fdcca7890a4f88/Pere](https://www.researchgate.net/profile/James-Abrahamsz/publication/340573996_Perencanaan_Pembangunan_Wilayah_Kepulauan_Berbasis_Sumber_Daya_Maritim_Studi_Provinsi_Maluku_httpjurnalmaritimnialmildv01-7-no-2-december-2019/links/5e9174c8a6fdcca7890a4f88/Pere)
- Al Syahrin, M. N. (2018). Kebijakan Poros Maritim Jokowi dan Sinergitas Strategi Ekonomi dan Keamanan Laut Indonesia. *Indonesian Perspective*, 3(1), 1. <https://doi.org/10.14710/ip.v0i0.20175>
- Ampun, A. C. R. A. A., & Purba, A. O. (2021). Strategi Pertahanan Maritim Indonesia Sebagai Poros Maritim Dunia. *NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 8(3), 321–325. <http://jurnal.um-tapsel.ac.id/index.php/nusantara/index>
- Bryant, C., & White, L. G. (1982). Managing Development in the Third World. In *Westview Press*.
- Ginting, A. M. (2013). Kendala Pembangunan Provinsi Kepulauan: Studi Kasus Provinsi Kepulauan Riau. *Politica*, 4(1), 49–75. <http://bakohumas.kominfo.go.id/news.php?id=1000>,
- Iqbal, L. (2020). Evaluasi Ex Ante Kebijakan Dana Khusus Kepulauan (DKK) terhadap Ketimpangan Alokasi Transfer ke Daerah. *Bappenas Working Papers*, 3(2), 218–237. <https://doi.org/10.47266/bwp.v3i2.78>
- Junef, M. (2019). Implementasi Poros Maritim dalam Prespektif Kebijakan. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 19(3), 303. <https://doi.org/10.30641/dejure.2019.v19.303-322>
- Kartika, C. (2017). Model Pengembangan Strategi Pembangunan Negara Maritim Melalui Elemen Aktivasi Dan Pengembangan Teknologi Maritim Untuk Meningkatkan Daya Saing Kemaritiman Dan Kesejahteraan Masyarakat Maritim Dalam Asean Economic Community 2016. *Develop*, 1(2). <https://doi.org/10.25139/dev.v1i2.385>
- Mallick, O. B. (2005). Rostow's Five-Stages Model of Development and It's Relevance in Globalization. *School of Social Science, Faculty of Education and Arts, The University of Newcastle*.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (2007). *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-metode Baru*. UI Press.
- Moleong, L. J. (2018). *Metodologi Penelitian Kualitatif* (38th ed.). PT Remaja Rosdakarya.
- Mustopadidjaja, A. (2012). *Bappenas dalam sejarah perencanaan pembangunan Indonesia 1945-2025*. Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah DKI - Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi.
- Prasetyo, H. (2016). *Skripsi: Konsep Poros Maritim sebagai Paradigma Baru dalam Pembangunan Nasional*. Universitas Negeri Malang. <http://karya-ilmiah.um.ac.id/index.php/PPKN/article/view/51385>

- Puspitawati, D. (2020). Pembangunan Wilayah Kepulauan Berlandaskan Poros Maritim Dalam Perspektif Negara Kepulauan: Tantangan Dan Peluang Perimbangan Keuangan Daerah. *Bina Hukum Lingkungan*, 4(2), 251. <https://doi.org/10.24970/bhl.v4i2.107>
- Riyadi, & Bratakusumah, D. S. (2004). *Perencanaan Pembangunan Daerah :Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah* (2nd ed.). Gramedia Pustaka Utama.
- Saksono, H. (2013). Ekonomi Biru : Solusi Pembangunan Daerah Berciri Kepulauan Studi Kasus Kabupaten Kepulauan Anambas. *Jurnal Bina Praja*, 1–12.
- Siagian, S. P. (2014). *Filsafat Administrasi (Edisi Revisi)*. Bumi Aksara.
- Sriharyati, S., & Sholihannisa, L. U. (2020). Evaluasi Perencanaan Pembangunan Kabupaten Bandung Barat dengan Menggunakan Analytic Hierarchy Procces (AHP). *ATRABIS: Jurnal Administrasi Bisnis*, 6(1), 59–84. <http://jurnal.plb.ac.id/index.php/atrabis/article/view/420>
- Suawa, J. J. (2018). Pembangunan Daerah Kepulauan untuk Kesejahteraan Rakyat. *Jurnal Kajian Lemhannas RI*, 35(September), 11–18. <http://jurnal.lemhannas.go.id/index.php/jkl/article/view/125>
- Sulistiyono, S. T. (2016). Paradigma Maritim dalam Membangun Indonesia: Belajar dari Sejarah. *Lembaran Sejarah*, 12(2), 81. <https://doi.org/10.22146/lembaran-sejarah.33461>
- Suryono, A. (2010). *Dimensi-dimensi Prima teori pembangunan*. Universitas Brawijaya Press.
- Syafrudin, A. (1993). *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah* (2nd ed.). Citra Aditya Bakti.
- Tjokroamidjojo, B. (2002). Good Governance: Paradigma Baru Manajemen Pembangunan. *Jurnal Administrasi Negara*.
- Tuwo, A. (2011). *Pengelolaan Ekowisata Pesisir dan Laut : Pendekatan Ekologi, Sosial-Ekonomi, Kelembagaan, dan Sarana Wilayah* (A. Wijaya (ed.)). Brillian Internasional.
- William N. Dunn. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Edisi Kedu). Gadjah Mada University Press.
- William N. Dunn. (2017). *Public Policy Analysis An Integrated Approach* (6th ed.). Routledge.
- Wirawan, R., Mardiyono, & Nurpratiwi, R. (2015). Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah. *JISIP: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 4(2), 1–87.

#### DAFTAR PERATURAN

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2017 tentang Kebijakan Kelautan Indonesia

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah

Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 2 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Kepulauan Riau 2005-2025

Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 8 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Kepulauan Riau 2016-2021

Peraturan Gubernur Kepulauan Riau Nomor 46 Tahun 2018 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Riau Tahun 201



