

# MODEL PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DALAM POLA GOOD GOVERNANCE

Ali.abdul Wakhid

Dosen Tetap Fakultas Ushuluddin UIN Raden Intan Lampung

Email: ali.abdul@ radenintan.ac.id

**Abstrak:** Pendekatan partisipatif dilakukan dengan melibatkan semua elemen masyarakat dan *stakeholders* dalam perencanaan pembangunan melalui kegiatan Musyawarah Perencanaan pembangunan (Musrenbang). Musrenbang merupakan wahana publik (*public event*) yang penting untuk membawa para pemangku kepentingan (*stakeholders*) memahami isu-isu dan permasalahan daerah mencapai kesepakatan atas prioritas pembangunan, dan konsesus untuk pemecahan berbagai masalah pembangunan daerah.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yaitu Bagaimana model proses perencanaan pembangunan yang partisipatif di Propinsi Lampung? Bagaimana tahapan dalam perencanaan pembangunan yang partisipatif di Propinsi Lampung. Adapun tujuan penelitian ini yaitu Untuk mengetahui dan menganalisis model proses perencanaan pembangunan yang partisipatif di Propinsi Lampung. Untuk mengetahui dan menganalisis tahapan dalam perencanaan pembangunan yang partisipatif di Propinsi Lampung. Jenis penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian lapangan (*field research*) dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Sumber Data dalam penelitian ini terdiri dari data primer yaitu Ketua Bappeda Propinsi Lampung, Ketua Bappeda Kab/Kota di Propinsi Lampung, LSM, Organisasi Swasta dan tokoh masyarakat di Kecamatan Propinsi Lampung. Serta data sekunder adalah data yang diperoleh dari referensi-referensi, peraturan perundang-undangan dan al-Qur'an yang relevan dengan topik yang dibahas dan yang disajikan baik oleh pihak pengumpulan data primer maupun pihak lain. Populasi dalam penelitian ini adalah Ketua Bappeda Propinsi Lampung, Ketua Bappeda Kab/Kota di Propinsi Lampung, LSM, Organisasi Swasta dan tokoh masyarakat di Kecamatan Propinsi Lampung. Dalam penelitian ini yang dijadikan Sampel dalam penelitian ini sebanyak 10 Orang. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah melalui observasi, wawancara dan terakhir adalah dokumentasi. Model analisis data yang digunakan oleh peneliti yaitu model analisis data Kualitatif Miles dan Huberman. Hasil temuan penelitian ini yaitu Model proses perencanaan partisipatif telah dilakukan di Propinsi Lampung dengan melalui proses politik, teknokratik, partisipatif, *top down* dan *bottom up*. Dan Tahapan perencanaan pembangunan partisipatif di Propinsi Lampung yaitu Penyelidikan, Perumusan Masalah, Identifikasi Daya Dukung, Perumusan Tujuan, Menetapkan Langkah-Langkah Rinci, dan Merancang Anggaran.

**Kata Kunci:** *Pola, Perencanaan Partisipatif, Pembangunan*

## A. Pendahuluan

Pembangunan merupakan sebuah proses pengembangan kapasitas masyarakat dalam jangka panjang sehingga memerlukan

perencanaan yang tepat dan akurat. Perencanaan ini berarti harus mampu mencakup kapan, di mana dan bagaimana pembangunan harus dilakukan agar

mampu merangsang pertumbuhan ekonomi dan sosial secara berkesinambungan. Dengan kata lain, pembuat rencana pembangunan haruslah mampu untuk memprediksi dampak yang ditimbulkan dari pembangunan yang akan dilakukan baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang.

Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota) memiliki kewenangan yang lebih luas dalam perencanaan, pengelolaan anggaran dan pelaksanaan pembangunan. Dengan kata lain terjadi perubahan pola sistem pemerintahan, baik ditingkat pusat, provinsi, dan daerah (kabupaten dan kotamadya). Perubahan tersebut menuntut pola baru dalam perencanaan pembangunan daerah. Perencanaan pembangunan daerah yang bersifat desentralisasi membuka era baru bagi pemerintahan daerah.

Pentingnya rencana jangka panjang suatu daerah, berkaitan dengan rasa aman dan Pepastian pihak swasta menanamkan investasinya yang pada akhirnya akan mendorong pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Penyusunan dokumen perencanaan pembangunan di Propinsi Lampung dilakukan dengan menggunakan pendekatan perspektif dan partisipatif. Pendekatan perspektif dilakukan dengan cara pemerintah daerah menyusun rencana program pembangunan yang dianggap sangat dibutuhkan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan mereka.

Pendekatan partisipatif dilakukan dengan melibatkan semua elemen masyarakat dan *stakeholders* dalam perencanaan pembangunan melalui kegiatan Musyawarah Perencanaan

pembangunan (Musrenbang). Musrenbang merupakan wahana publik (*public event*) yang penting untuk membawa para pemangku kepentingan (*stakeholders*) memahami isu-isu dan permasalahan daerah mencapai kesepakatan atas prioritas pembangunan, dan konsesus untuk pemecahan berbagai masalah pembangunan daerah.

Berdasarkan pemaparan di atas Jenis penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian lapangan (*field research*) dengan menggunakan metode penelitian kualitatif. Sumber Data dalam penelitian ini terdiri dari data primer yaitu Ketua Bappeda Propinsi Lampung, Ketua Bappeda Kab/Kota di Propinsi Lampung, LSM, Organisasi Swasta dan tokoh masyarakat di Kecamatan Propinsi Lampung. Serta data sekunder adalah data yang diperoleh dari referensi-referensi, peraturan perundang-undangan dan al-Qur'an yang relevan dengan topik yang dibahas dan yang disajikan baik oleh pihak pengumpulan data primer maupun pihak lain. Populasi dalam penelitian ini adalah Ketua Bappeda Propinsi Lampung, Ketua Bappeda Kab/Kota di Propinsi Lampung, LSM, Organisasi Swasta dan tokoh masyarakat di Kecamatan Propinsi Lampung. Dalam penelitian ini yang dijadikan Sampel dalam penelitian ini sebanyak 10 Orang. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah melalui observasi, wawancara dan terakhir adalah dokumentasi. Model analisis data yang digunakan oleh peneliti yaitu<sup>1</sup> Model Miles dan

---

<sup>1</sup>Miles, M.B dan Huberman A.M, *Analisis Data Kualitatif. Terjemahan*

Huberman, mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interatif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas dalam analisis data adalah *data reduction*, *data display*, dan *verification*.

## B. Pembahasan

### 1. Kebijakan Publik dan Perencanaan

Perencanaan Partisipatif sebagai bagian dari Administrasi Publik menjadi jelas dan pasti. Perencanaan Partisipatif merupakan bagian dari Ilmu kebijakan Publik khususnya formulasi kebijakan publik. Kebijakan publik merupakan konsep yang sangat kompleks, hal ini dapat dilihat dari banyaknya definisi mengenai kebijakan publik. Secara umum kebijakan publik merupakan tindakan pemerintah yang nyata dan mempunyai tujuan tertentu. Di bawah ini merupakan definisi-definisi kebijakan publik yang mempunyai persamaan. Dye<sup>2</sup> mendefinisikan kebijakan publik adalah : *Whatever government Choose to do or not to do* (“ Apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”). Selanjutnya Dye mengatakan bahwa pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua ”tindakan” pemerintah bukan semata-mata merupakan keinginan pemerintah atau pejabat-pejabat pemerintah saja.

Kebijakan publik merupakan tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan, disamping itu terdapat cara pencapaian dari tujuan tersebut. Hal ini dilihat dari definisi kebijakan publik menurut Nakamura dan Smallwood sebagai berikut:<sup>3</sup>

“Memandang kebijakan negara dalam tiga aspek, yakni perumusan kebijaksanaan, pelaksanaan kebijaksanaan, dan evaluasi kebijakan. Dalam hal ini mereka berpendapat bahwa kebijakan negara adalah serentetan instruksi/perintah dari para pembuat kebijakan yang ditujukan kepada para pelaksanaan kebijaksanaan yang menjelaskan tujuan-tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut”.

Kebijakan merupakan suatu sistem yang didalamnya terdapat elemen yang saling berhubungan dan mempengaruhi, Menurut Dye<sup>4</sup> ada 3 elemen kebijakan dalam sistem kebijakan yaitu : kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan.

Sebuah sistem kebijakan publik mempunyai tiga elemen yang dijelaskan sebagai berikut :

#### a. Pelaku Kebijakan (*Policy Stakeholders*)

Pada individu atau kelompok yang mempunyai andil di dalam bidang kebijakan karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Pelaku kebijakan misalnya: analisis kebijakan, kelompok warga negara, serikat pekerja, partai, instansi.

---

oleh. Tjetjep Rohendi Rohidi, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1984), h. 34.

<sup>2</sup> Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip perumusan kebijakan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), h. 18

---

<sup>3</sup> Solichin Abdul Wahab, *Pengantar analisis Kebijakan Negara*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), h.32

<sup>4</sup> William N. Dunn, *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 2000), h. 10

b. Lingkungan Kebijakan ( *Policy Environment* )

Konteks khusus dimana kejadian-kejadian di sekeliling khusus kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik. Lingkungan kebijakan misalnya: kriminalitas, inflasi, pengangguran, diskriminasi, gelandangan.

c. Kebijakan Publik (*Public Policies*)

Merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan pejabat pemerintah. Kebijakan publik misalnya mengatur tentang penegakan hukum, ekonomi, kesejahteraan personil, perkotaan. Proses kebijakan publik merupakan proses yang kompleks yang meliputi tahapan-tahapan.

Hal senada juga disampaikan oleh Badjuri dan Yuwono<sup>5</sup> Bahwa kebijakan publik merupakan suatu bagian penting dari siklus kebijakan kebijakan dan akhir ketika perencanaan itu menjadi kebijakan (telah diputuskan, kemudian diundangkan).<sup>5</sup>

Definisi perencanaan yang lebih sederhana dikemukakan oleh Handoko<sup>6</sup> Perencanaan adalah pemilihan sekumpulan kegiatan dan pemutusan apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana, dan oleh siapa. Definisi tersebut sederhana tapi sangat

representatif dengan konsep Perencanaan. Sebenarnya makna perencanaan sangat tergantung pada pola yang dianut Menurut Davidoff & Rainer, Robinson, Faludi dijelaskan Bahwa dari perspektif pola rasional memberikan batasan tentang perencanaan sebagai suatu proses untuk menentukan masa depan melalui suatu urutan pilihan. Perencanaan merupakan suatu proses untuk mempersiapkan seperangkat keputusan untuk melakukan tindakan masa depan. Friedman Perencanaan merupakan suatu strategi untuk pengambilan keputusan sebelumnya sebagai suatu aktifitas tentang keputusan dan implementasi.

Dari beberapa definisi tersebut jelas bahwa perencanaan dapat dilihat sebagai bentuk strategi yang diterapkan untuk organisasi publik maupun privat.<sup>7</sup> Masih berhubungan dengan teori atau model perencanaan, Friedman mengembangkan empat kategori yakni teori reformasi, analisis kebijakan, pembelajaran sosial, dan mobilisasi. Kemudian Hudson membagi lima kategori yakni sinoptik, inkremental, transaktif, advokasi dan radikal.

1). Perencanaan Sinoptik

Perencanaan sinoptik melihat perencanaan sebagai suatu yang ilmiah rasional dan politis. Rasional ilmiah menunjuk pada metode yang dipergunakan yang berdasarkan

---

<sup>5</sup> Abdul Kahar Bajuri dan Teguh Yuwono, *Kebijakan Publik konsep dan strategi JLP*, (Semarang: UNDIP, 2002), h. 93

<sup>6</sup> Tani Handoko, *Manajemen*, (Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UGM, 2003), h. 77-78

---

<sup>7</sup> Sudarto Hadi, *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2001), h. 19

pada pemilihan cara yang terbaik untuk mencapai tujuan dengan memilih jawaban yang benar yang mendasar pada kajian dari konsekuensi dari alternatif solusi. Aktivitas non-politik menunjukkan bahwa perencanaan merupakan sinoptik juga disebut sebagai perencanaan yang menyeluruh yang ditandai dengan tujuan yang jelas, evaluasi yang eksplisit dan jangkauan yang komprehensif. Model ini melihat perencanaan sebagai sebuah proses pengambilan keputusan yang rasional berkaitan dengan tujuan-tujuan dan cara-cara yang berdasarkan pada sumber-sumber yang tersedia. Model ini juga menunjukkan bahwa tujuan kebijakan dirumuskan secara jelas. Karenanya proses perumusan kebijakan dan pilihan-pilihan kebijakan didasarkan terutama pada masalah teknis. Model perencanaan rasional dieksplorasi terutama dari ilmu matematik dan teori sistem.

Perencanaan sinoptik mampu menterjemahkan sesuatu yang kompleks ke dalam sesuatu yang simpel. Realitas diekspresikan ke dalam model matematis dan teknis perencanaan model ini akan mudah dimengerti dan nampak *feasible*.

## 2). Pendekatan Inkremental

Pendekatan inkremental berpendapat bahwa dalam kenyataan pengambilan keputusan dilakukan dalam langkah-langkah inkremental. Jika perencanaan sinoptik memerukan

pengambilan keputusan dengan mengembangkan semua kemungkinan alternatif, pendekatan inkremental menuntut pengambilan keputusan dengan hanya mengembangkan beberapa strategi yang paling mungkin. Menurut Lindblom dalam artikelnya yang berjudul “*the science of muddling through*”, kebijakan tidak dibuat satu kali untuk semua atau seluruhnya tetapi dibuat dan di *up-date* terus menerus.<sup>8</sup>

Pembuatan kebijakan merupakan suatu proses untuk mencapai sesuatu yang terus menerus berubah dan perlu dipertimbangkan. Pendekatan inkremental bertolak dari dua asumsi. Pertama, dalam prakteknya pengambil keputusan tidak mencoba untuk mengklarifikasi tujuan dan nilai dalam mengkaji kebijakan. hal ini karena memang tidak mungkin nilai dan tujuan sering berbenturan dan karenanya persetujuan (*agreement*) tidak dapat dijamin dalam suatu spektrum yang luas. Terlebih lagi, nilai biasanya tidak dapat dipisahkan dari kebijakan tertentu. Kedua, para pengambil keputusan senantiasa mempertimbangkan bukan nilai (*value*) yang menyeluruh tetapi nilai yang inkremental atau marginal. Perencanaan inkremental ditujukan untuk mengimplementasikan

---

<sup>8</sup> E. C. Lindblom, *The Policy Making Process, Second Edition*, (New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1980), h. 71

hanya bagian dari sistem yang menyeluruh.

### 3). Perencanaan Transaktif dan Pembelajaran Sosial

Kunci dari gagasan perencanaan transaktif dan pembelajaran sosial adalah evolusi dari desentralisasi yang membantu orang-orang untuk memperoleh akses yang lebih dalam pengambilan keputusan dikutip dari Hudson,<sup>9</sup> perencanaan bukan sesuatu yang terpisah dari bentuk-bentuk tindakan sosial (*social action*) tetapi merupakan proses yang terkait di dalam evolusi yang terus menerus dari gagasan melalui tindakan. Dalam konteks ini, perencanaan harus dilakukan melalui kontak langsung dengan masyarakat yang terpengaruh melalui dialog personal. Hal ini merupakan proses pembelajaran yang timbal balik yang merupakan aspek penting dari proses perencanaan. Para penganut teori ini percaya bahwa melalui dialog, perencanaan dapat menjembatani teori dengan praktek untuk membawa perubahan sosial. Dengan kata lain, menurut Burchell<sup>10</sup> pendekatan transaktif merupakan suatu media untuk mengeliminasi kontradiksi antara apa yang kita ketahui dengan bagaimana kita harus melakukan.

Menurut friedman<sup>11</sup> perencanaan transaktif dimaksudkan sebagai upaya untuk menjembatani *communication gap* antara pengetahuan teknik dari para perencana dengan pengetahuan keseharian dari masyarakat. Jarak antara perencanaan yang memiliki pengetahuan yang telah dikodifikasi (*processed knowledge*) dan masyarakat (*clients*) yang mendasarkan pada pengalaman keseharian semakin dekat. Penciptaan bentuk komunikasi yang baik bukan hanya persoalan menterjemahkan bahasa simbolik dan abstrak ke dalam bahasa yang sederhana. Solusi yang baik adalah merestrukturisasi hubungan mendasar antara perencanaan dan klien saling belajar. Perencanaan belajar tentang pengetahuan keseharian. Sedang klien belajar tentang pengetahuan teknis. Citra tentang sesuatu yang umum berkembang melalui dialog. Pemahaman baru kemungkinan adanya perubahan ditemukan melalui dialog. Perencanaan transaktif, menurut Friedman adalah metode yang paling cocok untuk memadukan antara pengetahuan ilmiah dan teknis dengan pengetahuan personal/ keseharian. Dalam proses interaksi ini, perencana dapat bertindak sebagai guru atau pendidik, ia

---

<sup>9</sup> N. Hudson, *Soil Conservation*, (London: Bastford, 1978), h. 389

<sup>10</sup> S. Burchell, *The Role of Accounting in Organization and Society*, (USA: Organization and Society, 1980), h. 5

---

<sup>11</sup> John Friedmann, *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*. Garden City, (New York: Anchor Press/ Doubleday, 1973), h. 1

menyederhanakan perencanaan dan pengetahuan teknis dalam bahasa klien. Menurut Lawrence Susskind, tanggung jawab dari perencana sebagai teknisi telah diperluas termasuk mengkaji konsekuensi dari adanya berbagai alternatif perencanaan. Pengambilan keputusan disektor publik pada umumnya ditentukan oleh lembaga legislatif atau eksekutif.

#### 4). Perencanaan Advokasi

Menurut Davidoff,<sup>12</sup> perencana seharusnya mampu untuk terlibat dalam proses politik sebagai advokat dari kepentingan pemerintah maupun berbagai kelompok atau individu yang memiliki kepentingan terhadap kebijakan yang diajukan. Hal ini dimaksudkan untuk menumbuhkan demokrasi dimana warga negara menggunakan haknya untuk berperan dalam proses pengambilan keputusan. Kebijakan yang tepat dalam sebuah demokrasi, menurut pendekatan advokasi ditentukan melalui debat politik.

#### 5). Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan merupakan kegiatan hampir sama dengan riset/penelitian, dikarenakan instrumen yang digunakan adalah metode-metode riset. Kejadiannya berawal dari teknik pengumpulan data, analisis data sampai dengan studi lapangan untuk memperoleh data-data yang akurat. Data yang dilapangan sebagai data penting

---

<sup>12</sup> P. Davidoff, *Advocacy and Pluralism in Planning*, (USA: AIP Journal, 1965), h. 332

dan utama yang akan dipakai dalam kegiatan perencanaan pembangunan. Dengan demikian perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/aktifitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun non fisik (mental/spiritual), dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik.<sup>13</sup>

#### 6). Definisi Perencanaan Partisipatif

Perencanaan partisipatif merupakan perencanaan yang melibatkan semua (rakyat) dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi yang bertujuan untuk mencapai kondisi yang diinginkan,. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Abe sebagai berikut:<sup>14</sup>

“Perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan kepentingan rakyat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik secara langsung maupun tidak langsung. Tujuan dan cara harus dipandang sebagai satu kesatuan. Suatu tujuan untuk kepentingan rakyat dan bila dirumuskan tanpa melibatkan masyarakat, maka akan sulit

---

<sup>13</sup> Bratakusumah, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005), h. 45

<sup>14</sup> Alexander Abe, *Perencanaan Daerah Partisipatif*, (Solo: Pondok Edukasi, 2002), h. 81

dipastikan bahwa rumusan akan berpihak pada rakyat.”

## **2. Model Proses Perencanaan Partisipatif di Propinsi Lampung**

### **a. Proses Politik**

Dalam proses politik terdapat dua hal yakni kewenangan Kepala Daerah yang merupakan pejabat politik yang memimpin suatu daerah serta anggota DPRD yang merupakan perwakilan dari masyarakat di daerahnya. Kepala Daerah memiliki janji-janji politik yang telah dikemukakannya saat kampanye dan ketika terpilih akan terjabar dalam visi dan misi Kepala Daerah yang tertuang dalam Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Perencanaan ini lah yang menjadi dasar dalam perencanaan setiap tahunnya, dikarenakan perencanaan ini yang berisi target-target capaian yang ingin diperoleh serta berikut program prioritas dan kegiatan yang ingin dilaksanakan dalam periode kepemimpinan Kepala Daerah. Dengan perencanaan ini lah, janji janji politik yang tertuang dalam visi misi kepala daerah dapat di implementasikan dalam bentuk program dan kegiatan yang nyata yang dikehendaki dalam rangka mensejahterakan masyarakat.

### **b. Proses Teknokratik**

Perencanaan yang dilakukan oleh perencana profesional, atau oleh lembaga/unit organisasi yang secara fungsional melakukan perencanaan. Khususnya dalam

pemantapan peran, fungsi dan kompetensi lembaga perencana. Pendekatan teknokratis dalam perencanaan pembangunan daerah menggunakan metoda dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah. Metoda dan kerangka berpikir ilmiah merupakan proses keilmuan untuk memperoleh pengetahuan secara sistematis terkait perencanaan pembangunan berdasarkan bukti fisis, data dan informasi yang akurat, serta dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam proses teknokratik ketersediaan jumlah aparatur perencanaan di Bappeda Propinsi Lampung juga dapat dilihat sebagai salah satu indikator berjalannya proses teknokratik. Rancangan teknokratik memuat kajian secara empirik dan ilmiah terhadap kondisi, potensi dan masalah-masalah serta isu strategis yang dihadapi oleh Propinsi Lampung satu tahun kedepan. Proses teknokratik juga tidak terlepas dari penyusunan indikator kinerja yang akan menjadi acuan dalam penyusunan program dan kegiatan prioritas yang akan termuat dalam rencana pembangunan jangka menengah baik skala Kabupaten maupun skala perangkat daerah. Sebelum dilaksanakan musrenbang yang merupakan proses partisipatif, dilakukan penyusunan rancangan awal RKPD. Rancangan awal ini berisikan tentang evaluasi pelaksanaan RKPD tahun lalu, rancangan kerangka ekonomi daerah beserta kerangka pendanaan, prioritas dan sasaran

pembangunan dan rencana program prioritas daerah.

Perencanaan teknokratik berisikan :

- a. Gambaran umum kondisi daerah menjelaskan tentang kondisi Propinsi Lampung secara komprehensif sebagai basis atau pijakan dalam penyusunan perencanaan. Aspek yang dibahas di antaranya (i) geografi dan demografi, (ii) kesejahteraan masyarakat, (iii) pelayanan umum, serta (iv) daya saing daerah
- b. Menjelaskan tentang Kinerja Keuangan Masa Lalu, Kebijakan Pengelolaan Keuangan Masa Lalu dan Kerangka Pendanaan (proyeksi pendapatan, belanja dan pembiayaan selama 1 tahun), kerangka ekonomi makro dan pembiayaan pembangunan;
- c. Masalah dan tantangan pokok pembangunan daerah, tema pembangunan, prioritas pembangunan dan arah kebijakan pembangunan sektora
- d. Rencana program dan kegiatan prioritas daerah.

Perencanaan pembangunan baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah mengacu pada Undang-undang No 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional yang kemudian juga didukung dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.

Perencanaan teknokratik tidak secara langsung berkaitan dengan perencanaan yang dilakukan oleh

masyarakat, perencanaan ini lebih bersifat penyediaan data, arah kebijakan, serta kondisi ekonomi makro daerah yang akan menjadi estimasi dalam pelaksanaan pembangunan daerah.

#### **a. Proses Partisipatif**

Perencanaan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan (stakeholders). Dalam setiap proses perencanaan pembangunan keterlibatan semua pihak mutlak diperlukan sehingga keputusan yang diambil akan lebih tepat sasaran. Dalam musrenbang yang dilakukan di kabupaten, semua stake holder akan dilibatkan dalam penentuan keputusan. Dengan partisipasi semua stakeholder, dapat menjadikan program dan kegiatan yang di usulkan dapat sesuai dengan apa yang diharapkan dan dibutuhkan secara riil oleh masyarakat

#### **b. Proses Bottom-Up dan Top-Down**

Perencanaan yang dilaksanakan dengan sinkronisasi dan sinergi antara kebijakan dari seluruh SKPD (atas) dan arus aspirasi masyarakat bawah. Antara lain melalui pelaksanaan Musrenbang. Sebagaimana diketahui bahwa perencanaan adalah berorientasi kepada masa depan. Perencanaan program (pembangunan) yang dilakukan tak ada lain adalah untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan secara efektif, efisien dan berkelanjutan. Tujuan-tujuan tersebut dapat dicapai

dengan melakukan tiga tahap proses, yaitu:

- 1). perumusan dan penentuan tujuan
- 2). Pengujian atau analisis opsi-opsi atau pilihan-pilihan yang tersedia serta
- 3). Pemilihan rangkaian, tindakan atau kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dan disepakati bersama.

Bahwa perencanaan pembangunan merupakan faktor penting dalam pembangunan daerah terkait dengan bagaimana upaya pemerintah dalam menyerap aspirasi masyarakat dari bawah dan bagaimana mensinkronkan kebijakan dari atas dalam rangka mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

*Top Down Planning* adalah pendekatan perencanaan yang menerapkan cara penjabaran rencana induk ke dalam rencana rinci. Pendekatan perencanaan sektoral acapkali ditunjuk sebagai pendekatan perencanaan dari atas ke bawah, karena target yang ditentukan secara umum dan akan di rinci ke arah bawah.

*Bottom Up Planning* adalah perencanaan yang dibuat berdasarkan kebutuhan, keinginan dan permasalahan yang dihadapi oleh bawahan bersamasama dengan atasan menetapkan kebijakan atau pengambilan keputusan dan atasan juga berfungsi sebagai fasilitator. Sedangkan dalam pengertian dibidang pemerintahan, *bottom up planning* atau perencanaan bawah adalah perencanaan yang disusun berdasarkan kebutuhan mereka sendiri dan

pemerintah hanya sebagai fasilitator. Pendekatan ini merupakan upaya melibatkan semua pihak sejak awal, sehingga setiap keputusan yang diambil dalam perencanaan adalah keputusan mereka bersama, dan mendorong keterlibatan dan komitmen sepenuhnya untuk melaksanakannya.

Pendekatan *top down* yakni kebijakan yang bermula dari atas yakni kebijakan Kepala Daerah yang akan tertuang dalam bentuk dokumen perencanaan yang secara nyata dapat terlihat dari visi dan misi Pemerintah Daerah. Pendekatan *top down* adalah memuat capaian kinerja yang di upayakan dicapai dalam kurun waktu tertentu.

Pendekatan *bottom up* yakni pendekatan yang dilakukan melalui arus bawah. Yang dimaksud dengan dari bawah yakni bagaimana aspirasi dari masyarakat tentang kegiatan yang ingin diusulkan dalam rangka memecahkan permasalahan yang ada di daerah tersebut. Aspirasi masyarakat ini tertuang dalam usulan kegiatan yang di ajukan mereka saat musrenbang di kabupaten. Sinergitas antara program dan kegiatan yang melalui *top down* dan *bottom up* dipadukan dan diselaraskan dalam forum musrenbang sehingga hasil yang diperoleh kegiatan yang benar-benar sesuai dengan harapan masyarakat.

### **3. Tahapan Perencanaan Pembangunan Partisipatif Di Propinsi Lampung**

#### **a. Penyelidikan**

Penyelidikan adalah sebuah proses untuk mengetahui, menggali dan mengumpulkan persoalan-

persoalan bersifat lokal yang berkembang di masyarakat. Penyelidikan di sini bukan sebagai kegiatan akademis, melainkan kegiatan yang menjadi bagian dari upaya perubahan. Dalam proses ini, keterlibatan masyarakat menjadi faktor kunci yang tidak bisa ditawar. Proses penyelidikan adalah proses mengajak masyarakat untuk mengenali secara seksama problem yang mereka hadapi.

Dalam proses penyelidikan ini, masyarakat diajak untuk terlibat dalam menggali permasalahan-permasalahan yang ada, dikatakan masyarakat yang relatif lebih mengetahui permasalahan yang ada di daerahnya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Blakely dalam Arsyad menyatakan bahwa salah satu tahap yang sangat penting dalam perencanaan adalah pengumpulan dan analisis data. Hal ini sangat logis karena data merupakan *input* yang sangat penting dan sangat mempengaruhi *output* yang dihasilkan. Jika kualitas *inputnya* jelek, maka pasti jelek pula *outputnya*. Jika kualitas *inputnya* baik, maka *outputnya* tergantung prosesnya: Sebagai upaya dalam menggali permasalahan-permasalahan yang ada, maka masyarakat terlibat aktif dalam pengusulan kegiatan-kegiatan yang dianggap memang dibutuhkan dan disampaikan pada saat musrenbang. Sebagaimana terungkap bahwa usulan kegiatan yang diajukan oleh masyarakat

setiap tahunnya selalu banyak dengan harapan dapat terakomodir. Keterlibatan masyarakat secara aktif dalam perencanaan sejalan dengan pendapat Alexander Abe yang mengemukakan pengertian perencanaan partisipatif sebagai berikut "perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan kepentingan masyarakat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik secara langsung maupun tidak langsung) tujuan dan cara harus dipandang sebagai satu kesatuan. Suatu tujuan untuk kepentingan rakyat dan bila dirumuskan tanpa melibatkan masyarakat, maka akan sangat sulit dipastikan bahwa rumusan akan berpihak pada rakyat."

Keterlibatan ini jangan sampai membuat bosan masyarakat dengan banyaknya usulan kegiatan yang tidak terakomodir dalam pembangunan daerah. Sehingga masyarakat selalu berkata percuma saja diadakan musrenbang namun tidak ada yang terakomodir. Perlu adanya suatu musyawarah yang benar-benar dapat menjadi ajang sinergitas dan ajang komunikasi antar berbagai pemangku kepentingan di daerah. Sebagaimana yang dikemukakan Verhangen bahwa partisipasi merupakan suatu bentuk khusus dari interaksi dan komunikasi yang berkaitan dengan pembagian kewenangan, tanggung jawab dan manfaat. Tumbuhnya interaksi dan komunikasi

tersebut, dilandasi oleh adanya kesadaran yang dimiliki oleh yang bersangkutan mengenai:

- 1). Kondisi yang tidak memuaskan, dan harus diperbaiki;
- 2). Kondisi tersebut dapat diperbaiki melalui kegiatan manusia masyarakatnya sendiri;
- 3). Kemampuannya untuk berpartisipasi dalam kegiatan yang dapat dilakukan;
- 4). Adanya kepercayaan diri, bahwa ia dapat memberikan sumbangan yang bermanfaat bagi kegiatan yang bersangkutan.

Partisipasi masyarakat juga penting agar usulan-usulan yang muncul nantinya bukan sekedar hanya usulan yang tidak jelas adanya tetapi usulan kegiatan tersebut lebih kepada kebutuhan riil yang memang dibutuhkan masyarakat.

Berdasarkan hasil penelitian dan dengan membandingkan teori yang ada, dapat dinyatakan bahwa pada tahapan penyelidikan dalam proses perencanaan di Propinsi Lampung dapat diketahui bahwa dalam menggali dan mengumpulkan informasi serta masalah masalah yang ada di daerah tersebut dilakukan dengan keterlibatan masyarakat secara aktif dari mulai tingkat desa hingga tingkat Kabupaten. Namun penggalan masalah ini dilakukan oleh masyarakat sendiri tanpa ada keterlibatan dari pihak akademisi atau pihak lain yang lebih independen, sehingga masalah-masalah yang

diusulkan adalah mumi dari usulan masyarakat. Dalam usulan dari masyarakat ini rentan terhadap usulan-usulan yang bersifat keinginan dan bukan kebutuhan. Perlu adanya kejelian dari para pemangku kepentingan dalam menggali permasalahan di daerah tersebut.

#### **a. Perumusan Masalah**

Perumusan masalah adalah tahap lanjut dari hasil penyelidikan. Data atau informasi yang telah dikumpulkan diolah sedemikian rupa sehingga diperoleh gambaran yang lebih lengkap, utuh dan mendalam. Untuk mencapai perutusan, pada dasarnya dilakukan suatu proses analisis atas informasi, data dan pengalaman hidup masyarakat. Proses analisis sendiri bermakna sebagai tindakan untuk menemukan kaitan antara satu fakta dengan fakta yang lain.

Apa yang dirumuskan harus sederhana, jelas dan kongkrit. Agar rumusan masalah dapat mencerminkan kebutuhan dari komunitas (masyarakat), tidak ada cara lain kecuali melibatkan masyarakat dalam proses tersebut. Langkah pertama yang harus dilakukan adalah mengusahakan agar masukan data yang dihimpun benar-benar merupakan apa yang dirasakan dan apa yang menjadi keprihatinan dari masyarakat. Dalam hal ini, tidak semua apa yang disampaikan masyarakat harus diterima, justru pada saat itulah momentum untuk bersama-

sama masyarakat memilah-milah mana segi-segi yang merupakan kebutuhan dan mana yang sekedar keinginan.

Suatu keinginan tentu saja memiliki kadar subjektifitas yang tinggi, dan cenderung tanpa batas yang jelas. Oleh sebab itu yang hendak menjadi prioritas adalah menjawab kebutuhan-kebutuhan dasar dari masyarakat. Dalam setiap perumusan masalah identifikasi masalah akan terjadi perdebatan dalam menentukan yang mana yang akan menjadi prioritas atau didahulukan dalam usulan kegiatannya sebagaimana yang terjadi saat musrenbang yakni setiap usulan yang masuk akan dibahas dan diseleksi dan dirangking sesuai dengan prioritasnya. Pasti dalam seleksi tersebut ada perdebatan namun itu sesuatu hal yang lumrah dalam musrenbang. Yang penting terjadi kesepakatan terhadap usulan yang diprioritaskan.

#### **b. Partisipatoris (keterlibatan)**

Perencanaan pembangunan di Propinsi Lampung sudah terjadi dialog secara langsung antara masyarakat dengan Pemerintah Propinsi dalam Musrenbang baik di Kabupaten, walaupun menurut teori transaktif dialog terjadinya antara Masyarakat dengan Perencana (fasilitator) dalam hal ini perencana sebagai mediator antara masyarakat dan Pemerintah sehingga akan memunculkan kesepakatan pembangunan antara masyarakat dan pemerintah daerah, tapi

setidaknya dalam musrenbang masyarakat diajak untuk mengetahui, menggali, dan mengumpulkan informasi masalah-masalah yang ada disekitarnya. Kemudian masalah tersebut di seleksi atau dirumuskan sehingga dihasilkan masalah yang memang benar-benar harus segera ditangani.

Dalam dialog tersebut akan dijelaskan bahwa bagaimana peranan SKPD dalam menyikapi permasalahan yang diajukan oleh masyarakat sehingga di forum tersebut ada titik temu antar masyarakat dan SKPD pelaksana. Sering juga hambatan terjadi pada masyarakat itu sendiri dalam pelaksanaan kegiatan sebagaimana contoh tentang usulan kegiatan pembangunan sekolah namun lahan yang disediakan sehingga terdapat tumpang tindih atau sengketa, sehingga dalam pelaksanaannya pun dapat menjadi hambatan. Apalagi jika telah disetujui menjadi anggaran, akan terdapat ke-sia-siaan dalam penganggaran.

#### **c. Identifikasi Daya Dukung**

Dalam masalah ini daya dukung tidak diartikan sebagai dana kongkrit (uang), melainkan keseluruhan aspek yang bisa memungkinkan terselenggaranya aktifitas dalam mencapai tujuan dan target yang telah ditetapkan. Daya dukung yang dimaksudkan pada permasalahan bisa bermakna ganda: (1) daya dukung kongkrit, aktual, ada tersedia dan (2) daya dukung

yang metupakart potensi (akan ada atau bisa diusahakart). Pemahaman mengenai daya dukung ini diperlukan agar rencana kerja yang disusun tidak bersifat asal-asalan, tetapi benat-bertat merupakan hasil perhitungan yang masak. Proses identifikasi daya dukung dalam proses perencanaan partisipatif di Propinsi Lampung dengan adanya musrenbang Desa/Kelurahan/Kecamatan hingga musrenbang Kabupaten yang dihadiri oleh seluruh masyarakat dan adanya kesepakatan prioritas kegiatan sudah merupakan daya dukung dari masyarakat.

Tjoktoamidjojo mengemukakan pengertian perencanaan pembangunan sebagai suatu pengerahan sumber-sumber pembangunan (termasuk sumber-sumber ekonomi) yang terbatas adanya, untuk mencapai tujuan-tujuan, keadaan sosial ekonomi yang lebih baik secara lebih efisien dan efektif.

Suatu perencanaan pembangunan, baik dalam bentuk program, kebijakan, maupun strategi dikatakan lebih lanjut oleh Wrihatnolo dan Nugroho hanya akan tinggal sebagai dokumen sia-sia dan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dikaitkan dengan pembiayaannya. Hal ini dikarenakan untuk melakukan program-program pembangunan dibutuhkan biaya yang sangat besar sementara di lain pihak, anggaran pemerintah terbatas. Oleh karena itu, dalam perencanaan

pebiayaan pembangunan selain perlu merencanakan anggaran biaya juga perlu merencanakan alternatif sumber pembiayaan agar program-program pembangunan dapat tetap dilaksanakan.

Dan CSR salah satu solusinya karena CSR (*Corporate Social Responsibility*) merupakan sebuah program yang mengimplementasikan tanggung jawab sosial sebuah perusahaan kepada masyarakat. Dengan menyandingkan hasil teori dan hasil penelitian yang ada dapat disimpulkan bahwa : pola pikir masyarakat sudah tidak ketergantungan lagi dengan anggaran pemerintah, karena secara sadar masyarakat menyadari bahwa keterbatasan angaran pemerintah sehingga perlu dukungan dari pihak ketiga maupun dan swadaya masyarakat itu sendiri.

#### **d. Perumusan Tujuan**

Tujuan adalah kondisi yang hendak dicapai, sesuatu keadaan yang diinginkan (diharapkan), dan karena itu dilakukan sejumlah upaya untuk mencapainya. Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai berikut : "sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangkah menengah dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara

dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah".

Penyampaian visi dan misi dalam pembangunan daerah telah dilakukan dalam setiap tahapan perencanaan agar masyarakat secara umum mengetahui tentang arah kebijakan pembangunan yang akan dilakukan di Propinsi Lampung. Namun masyarakat terkadang tidak melihat secara detail tentang visi dan misi tersebut. Yang di tabu masyarakat adalah usulan kegiatan yang merupakan kebutuhan mereka baik itu sarana dan prasarana khususnya infrastruktur dapat direalisasikan oleh Pemerintah daerah.

#### e. Menetapkan Langkah-Langkah Secara Rinci

Dari hasil penelitian yang dilakukan bahwa tidak terdapat langkah langkah rinci disebabkan sebagai berikut kegiatan ini hanya bersifat usulan dan belum dapat dipastikan terakomodir, sehingga jika dipaksakan dilakukan akan huan waktu, tenaga dan bahkan dana; kemampuan masyarakat masih relative rendah dalam menentukan langkah rinci dikarenakan dalam penentuan tersebut dibutuhkan keahlian yang mumpuni.

#### f. Merancang Anggaran

Perencanaan anggaran di sini bukan berarti menghitung uang, melainkan suatu usaha untuk menyusun alokasi anggaran atau sumber daya yang tersedia. Merancang anggaran tidak ada

dalam Perencanaan partisipatif di Propinsi Lampung. Dalam dokumen Hasil Musrenbang Kecamatan terdapat salah satu kolom yang berisi sumber dana atau dalam musrenbang Desa/kelurahan disebut pagu indikatif. Seperti di jelaskan sebelumnya bahwa basil musrenbang hanya usulan kegiatan. Kemudian menurut informan hampir mempunyai jawaban sama bahwa dalam kolom tersebut hanya sekedar usulan dan perkiraan saja tidak ada kepastian alokasi dana.

### C. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan di atas, maka dapat dihasilkan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Model proses perencanaan partisipatif telah dilakukan di Propinsi Lampung dengan melalui proses politik, teknokratik, partisipatif, *top down* dan *bottom up*.
2. Tahapan perencanaan pembangunan partisipatif di Propinsi Lampung yaitu Penyelidikan, Perumusan Masalah, Identifikasi Daya Dukung, Perumusan Tujuan, Menetapkan Langkah-Langkah Rinci, dan Merancang Anggaran.

### D. Daftar Pustaka

- Abe, Alexander, *Perencanaan daerah partisipatif*. Solo: Pondok Edukasi, 2002
- Bajuri, Abdul Kahar, Teguh Yuwono, *Kebijakan Publio Konsep Dan Strategi JLP*. Semarang: UNDIP, 2002

- Bratakusumah, *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005
- Burchell, S., *The Role of Accounting in Organization and Society*. USA: Organization and Society, 1980
- Davidoff, P., *Advocacy and Pluralism in Planning*. USA: AIP Journal, 1965
- Dunn, William N., *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 2000
- Friedmann, John, *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*. Garden City. New York: Anchor Press/Doubleday, 1973
- Hadi, Sudarto, *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2001
- Handoko, Tani, *Manajemen*. Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UGM, 2003
- Hudson, N., *Soil Conservation*. London: Bastford, 1978
- Islamy, Irfan, *Prinsip-prinsip perumusan kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 1997
- Lindblom, E. C., *The Policy Making Process, Second Edition*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1980
- M. Huberman A Mile, *Analisis Data Kualitatif*. Terjemahan oleh. Tjetjep Robendi Robidi. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1984
- Wahab, Solichin Abdul, *Pengantar analisis Kebijakan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta, 1990