

**DISERTASI**

**ANALISIS PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH  
BERBASIS PENGEMBANGAN WILAYAH  
DI POLEWALIMANDAR SULAWESI BARAT**

*(Analysis of Regional Development Planning Based on Regional  
Development in Polewali Mandar West Sulawesi)*



**RUSTAN IR  
NIM: E013191011**

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

**ANALISIS PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH  
BERBASIS PENGEMBANGAN WILAYAH  
DI POLEWALI MANDAR SULAWESI BARAT**

*(Analysis of Regional Development Planning Based on Regional  
Development in Polewali Mandar West Sulawesi)*

**DISERTASI**

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Doktor**

**Program Studi  
Administrasi Publik**

**disusun dan diajukan oleh:**

**RUSTAN IR  
NIM:E013191011**

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

ANALISIS PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH BERBASIS  
PENGEMBANGAN WILAYAH DI POLEWALI MANDAR  
SULAWESI BARAT

Disusun dan diajukan oleh

RUSTAN IR

E013191011

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 31 Juli 2023  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

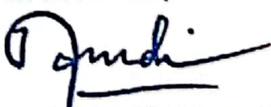
Menyetujui

Promotor,

  
Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si.  
NIP 195708181984031002

Ko. Promotor,

Ko. Promotor,

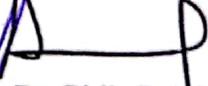
  
Dr. H. Nurdin Nara, M.Si.  
NIP 196309031989031002

  
Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., M.AP.  
NIP 197205072002121001

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,

  
Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.  
NIP 196012311986011005

  
Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.  
NIP 197508182008011008



## PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

**Nama** : RUSTAN IR

**NIM** : E013191011

**PROGRAM STUDI** : ADMINISTRASI PUBLIK

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau hasil pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atau perbuatan tersebut.

Makassar,..... Juli 2023  
Yang Membuat Pernyataan



**RUSTAN IR**  
**NIM:E013191011**

## PRAKATA

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah, segala puji dan syukur kepada Allah SWT atas karunia yang telah diberikan kepada kita semua, berupa nikmat kesehatan, nikmat ihsan maupun iman. Sholawat dan salam semoga tercurah kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, para sahabat, dan seluruh pengikutnya. Disertasi yang menjadi salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dari Program Pascasarjana FISIPOL Universitas Hasanuddin Makassar, dengan judul Disertasi “Analisis Perencanaan Pembangunan Daerah Berbasis Pengembangan Wilayah di Kabupaten Polewali Mandar Sulawesi Barat”.

Dengan tersusunnya Penelitian Disertasi ini, penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Yth. Bapak Prof.Dr.Juanda Nawawi selaku Ketua Tim Promotor, Yth. Bapak Dr.Nurdin Nara., M.Si selaku Anggota Tim Promotor I, dan Bapak Muh. Tang Abdullah,S.IP.,M.AP selaku Anggota Tim Promotor II, yang berkenan memberi bimbingan, arahan dan masukan bagi tersusunnya hasil Penelitian Disertasi yang layak untuk disajikan.

Kedua orang tua tercinta, Ayahanda Muhammad Idrus Djabaharuddin dan Ibunda Andi Tahira Tjampawali (Almarhumah) yang senantiasa menjadi inspirasi, memberi Doa, dan dukungan selama berlangsungnya masa perkuliahan hingga memasuki masa penyelesaian perkuliahan;. Ucapan terima kasih pula yang tak terhingga kepada keluarga besar kami Isteri Andi Ratna dan anak-anak tersayang, A.Utari, S.IP, A.Muh.Agung Ramadhan, A.Nurul Hidayah Ramadhani, menantu Asrullah Ahmad serta cucu Muh.Farid atas dorongan dan motivasinya, serta Doanya, dan dukungan selama berlangsungnya masa perkuliahan hingga dapat menyelesaikan pendidikan program Pascasarjana Doktoral, Penulis mengucapkan banyak terima kasih dan penghargaan sebesar-besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin Prof.Dr.Ir.Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin;
2. Prof.Dr.Phil. Syukri, M.Si., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin;

3. Prof.Dr.Alwi, M.Si, selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi Publik FISIPOL UNHAS;
4. Prof.Dr.H.Muh. Akmal Ibrahim., M.Si selaku Ketua Program Studi S3 Administrasi Publik, atas dorongan dan bimbingannya yang telah diberikan kepada Penulis dalam menyelesaikan studi;
5. Prof.Dr.Hj.Andi Aslinda, M.Si selaku Penguji Eksternal;
6. Prof.Dr. Armin Arsyad.,M.Si., selaku Penguji Internal;
7. Dr.Hasniati, S.Sos.,M.Si, selaku Penguji Internal, dan
8. Dr.Indrayati Nur Indar, M.Si, selaku Penguji Internal, yang telah banyak memberi saran dan masukan demi kesempurnaan disertasi ini.
9. Dr.Rahmaniah,HM.,M.Si, yang selalu memberi motivasi, dan dukungan moril selama dalam proses penelitian hingga memasuki masa penyelesaian Disertasi ini;
10. KH.Sybli Sahabuddin,M.Ag Ketua Yayasan Pendidikan Al-Assyariah Mandar terima kasih atas motivasi dan doanya selama penulis menempuh pendidikan Pascasarjana Doktoral;
11. Dr. Hj Chuduriah Sahabuddin, M.Si. Rektor Universitas Al Asyariah Mandar,
12. Dr.Ahmad Al Yakin,S.Ag.,M.Pd, Wakil Rektor I Bid.Akademik dan Kemahasiswaan;
13. Sulihin Azis,SS.,M.Si Wakil Retor II Bid.Keluangan dan Kerjasama, terima kasih atas motivasi dan doanya selama penulis menempuh pendidikan Pascasarjana Doktoral.
14. Bupati Polewali Mandar H.Andi Ibrahim Masdar,M.Si, Sekretaris Daerah Kabupaten Polewali Mandar Ir.Andi Bebas Manggasali Siar, M.Si, Kepala Balitbangren dan Jajarannya, Kepala Dinas PUPR dan Jajarannya, Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Jajarannya, Kepala Dinas Pariwisata dan Jajarannya, Kepala Dinas PMPD, Para Camat dan Kepala Desa/Lurah Kabupaten Polewali Mandar atas dukungannya yang telah banyak memberikan informasi selama penulis melakukan penelitian.
15. Bapak dan Ibu dosen dan tenaga Kependidikan pada Fakultas Ilmu sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu dan memberikan kemudahan kepada penulis selama mengikuti pendidikan Pascasarjana doktoral di Universitas Hasanuddin;

16. Para Dekan dan Wakil Dekan Fakultas dalam lingkup Universitas Al Asyariah Mandar atas dukungan moral dan doanya selama penulis menempuh pendidikan doktor ini;
17. Para Ketua/Kepala Lembaga dalam lingkup Universitas Al Asyariah Mandar yang telah memberikan semangat, doa dan motivasinya;
18. Para Ketua Program Studi dalam lingkup Universitas Al Asyariah Mandar atas dukungan moral dan doanya selama penulis menempuh pendidikan doktoral;
19. Kawan-Kawan sahabat terbaik Program Doktor Pascasarjana Ilmu Administrasi Publik Angkatan 2019/2020 yang senantiasanya memotivasi dan saling mengingatkan untuk selalu semangat dan tegar dalam menyelesaikan studi, persaudaraan yang sangat kental yang menjadi utama selamanya;
20. Serta semua pihak yang tidak dapat peneliti sebutkan satu persatu, terima kasih atas motivasi dan dukungan dalam mencapai gelar Doktor.

. Penulis menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu saran, masukan, dan dukungan secara konstruktif akan menjadi sumber yang sangat berharga dalam menyempurnakan Disertasi ini. Walaupun demikian, saya berharap bahwa Disertasi ini dapat bermanfaat bagi berbagai pihak. Akhir kata, peneliti berharap semoga disertasi ini dapat memberikan manfaat dan menambah wawasan bagi para pembaca. Semoga Allah SAW Tuhan Yang Maha Esa senantiasa membimbing kita menuju jalan-Nya dan selalu melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada kita semua Amin Ya Rabbal Alamin.

Makassar, Juli 2023

**RUSTAN IR**

## ABSTRAK

RUSTAN IR. Analisis Perencanaan Pembangunan Daerah Berbasis Pengembangan Wilayah di Kabupaten Polewali Mandar, (disupervisi oleh Juanda Nawawi, Nurdin Nara, Muh. Tang Abdullah).

Penelitian ini bertujuan untuk Menganalisis proses perencanaan pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah dari perspektif model pembangunan *Top-Down* dan menganalisis proses perencanaan pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah dari perspektif model pembangunan *Bottom-up* di Kabupaten Polewali Mandar.

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan menggambarkan indikator perencanaan pembangunan model *Top-Down* menurut Friedmann (1978) yakni; (1) rasionalitas, (2) inovasi teknologi yang pesat, (3) organisasi formal yang besar, (4) mengutamakan aktivitas perkotaan daripada aktivitas perdesaan, dan (5) pemanfaatan sumber daya alam yang kurang. Sedangkan indikator perencanaan pembangunan model *Bottom-Up* menurut Friedmann (1978) yakni ; (1) partisipasi masyarakat seluas mungkin, (2) pemanfaatan SDA semaksimal mungkin, (3) penitikberatan pada aktivitas pedesaan, (4) memanfaatkan organisasi-organisasi lokal, (5) menjaga hubungan manusia dan lingkungannya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses perencanaan pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah di Kabupaten Polewali Mandar menggunakan model *Top-Down* dan model *Bottom-Up* . Pada Proses perencanaan pembangunan model *Top-Down* dilakukan sesuai dengan indikator yang digambarkan oleh Friedmann (1978) kecuali pemanfaatan sumber daya alam yang kurang. Hal ini terjadi karena perencanaan pembangunan saat ini telah menggunakan aplikasi Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD) yang telah terintegrasi ke dalam Sistem Perencanaan Daerah yang bisa diakses oleh seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Selain itu, penggunaan teknologi informasi yang semakin canggih seperti ArcGis dan Qgis, dan melakukan penginderaan jauh agar dapat dilihat kondisi nyata di lokasi yang akan ditinjau. Sedangkan pada perencanaan pembangunan dengan model *Bottom-Up* telah sesuai dengan indikator yang digambarkan oleh Friedmann (1978) kecuali partisipasi masyarakat seluas mungkin. Dalam perencanaan pembangunan model *Bottom-Up* harus melibatkan masyarakat seluas mungkin, tetapi yang terjadi adalah partisipasi masyarakat melalui perwakilan-perwakilan Lembaga Swadaya Masyarakat, organisasi lokal, perwakilan pemuda, perwakilan wanita tani, dan perwakilan masyarakat miskin. Hal ini terjadi karena organisasi-organisasi lokal saat ini berkembang seiring dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik yang berkembang dalam masyarakat. Olehnya itu, kegiatan perencanaan pembangunan *model Top-Down* dan *Bottom-Up* dapat dijalankan beriringan karena telah terintegrasi, tersinkronisasi dan partisipatif melalui SIPD. Untuk mendukung proses perencanaan pembangunan berbasis pengembangan wilayah ini diperlukan pengawasan dari semua pihak agar perencanaan yang telah dihasilkan dapat dilaksanakan sesuai dengan perencanaan.

Keyword : Perencanaan pembangunan daerah, pengembangan wilayah, model pembangunan *Top-Down* dan model pembangunan *Bottom-Up*



## ABSTRACT

RUSTAN IR . Analysis of Regional Development-Based Development Planning in Polewali Mandar Regency, (supervised by Juanda Nawawi, Nurdin Nara, Muh. Tang Abdullah).

This study aims to analyze the regional development planning process based on regional development from the perspective of the *Top-Down* development model and to analyze the regional development planning process based on regional development from the perspective of the *Bottom-up* development model in Polewali Mandar Regency.

This research method uses a qualitative descriptive approach by describing indicators of the *Top-Down* model of development planning according to Friedmann (1978), namely; (1) rationality, (2) rapid technological innovation, (3) large formal organizations, (4) prioritizing urban activities over rural activities, and (5) less utilization of natural resources. Meanwhile, the indicators for planning the development of the *Bottom-Up* model according to Friedmann (1978) namely; (1) community participation as wide as possible, (2) maximum utilization of natural resources, (3) emphasis on rural activities, (4) utilizing local organizations, (5) maintaining human and environmental relations.

The results of the study show that the regional development planning process based on regional development in Polewali Mandar Regency uses *Top-Down* and *Bottom-Up* models. The *Top-Down* model development planning process is carried out by the indicators described by Friedmann (1978) except for the lack of utilization of natural resources. This is because development planning currently uses the Regional Government Information System (SIPD) application which has been integrated into the Regional Planning System and can be accessed by all Regional Work Units (SKPD). In addition, the use of increasingly sophisticated information technology such as ArcGis and Qgis, and remote sensing so that real conditions at the location to be reviewed can be seen. Meanwhile, development planning using the *Bottom-Up* model is by the indicators described by Friedmann (1978) except for community participation as wide as possible. In development planning, the *Bottom-Up* model must involve the widest possible community, but what happens is community participation through representatives of non-governmental organizations, local organizations, youth representatives, women farmer representatives, and representatives of the poor. This happens because local organizations are currently developing along with the social, economic, and political conditions that develop in society. Therefore, the *Top-Down* and *Bottom-Up* model development planning activities can be carried out in tandem because they have been integrated, synchronized, and participatory through SIPD. To support the development planning process based on regional development, supervision from all parties is needed so that the plans that have been produced can be carried out by the plan.

*Keywords: Regional development planning, regional development, Top-Down development model, and Bottom-Up development model.*



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b>	<b>ii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI</b>	<b>iii</b>
<b>PRAKATA</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b>	<b>xiii</b>
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar belakang Masalah	1
1.2 Research Gap	14
1.3 Pokok Permasalahan	18
1.4 Rumusan Masalah	19
1.5 Tujuan Penelitian	20
1.6 Keterbatasan Studi	20
1.7 Kegunaan Penelitian	22
1.8 Sistematika Pembahasan	22
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1 Administrasi Pembangunan dalam Administrasi Publik	24
2.2 Pengertian Perencanaan Pembangunan	35
2.3 Proses Perencanaan Pembangunan <i>Top-Down</i> dan <i>Bottom-Up</i>	43
2.3.1 Proses Perencanaan Pembangunan <i>Top-Down</i>	51
2.3.2 Proses Perencanaan Pembangunan <i>Bottom-Up</i>	53
2.4 Konsep Pembangunan Partisipatif	55
2.5 Strategi Pembangunan Daerah	66
2.5.1 Konsep Strategi	71
2.5.2 Proses Perencanaan Strategis	72
2.6 Pengertian dan Tujuan Pengembangan Wilayah	73
2.7 Teori Tata Ruang Wilayah	77
2.8 Teori Pembangunan Model <i>Top-Down</i> dan <i>Bottom-Up</i>	80
2.9 Perencanaan Pembangunan dalam Pengembangan Wilayah	85
2.10 Pengembangan wilayah <i>Top-Down</i> dan <i>Bottom-Up</i>	88
2.11 Konsep Pengembangan Wilayah	90
2.11.1 Konsep Pengembangan Wilayah Berbasis Karakteristik Sumberdaya	94
2.11.2 Konsep Pengembangan Wilayah Berbasis Komoditi Unggulan	95
2.11.3 Konsep Pengembangan Wilayah Berbasis Penataan Ruang	95
2.11.4 Konsep Pengembangan Wilayah Berbasis Kelompok (klaster)	97
2.12 Kerangka Pikir	99

2.13	Konteks Penelitian	105
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>		
3.1	Pendekatan dan Jenis Penelitian	107
3.2	Lokasi Penelitian	108
3.3	Informan penelitian	108
3.4	Sumber Data	109
3.5	Teknik Pengumpulan Data	110
3.6	Teknik Analisis Data	112
3.7	Fokus Penelitian	115
<b>BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN</b>		
4.1	Profil Wilayah	121
	4.1.1 Aspek biografi dan demografi	121
	4.1.2 Letak dan kondisi geografis	125
	4.1.3 Aspek Topografi	126
	4.1.4 Potensi Pengembangan Wilayah Kab.Polewali Mandar	127
4.2	Penyelarasan Dokumen RTRW dengan RPJMD dan RPJPD	138
4.3	Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan	145
<b>BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>		
5.1	<b>HASIL PENELITIAN</b>	152
5.1.1	Perencanaan Pembangunan Daerah berdasarkan Pengembangan Wilayah dengan Model <i>Top-Down</i> di Kabupaten Polewali Mandar	153
5.1.1.1	Mekanisme Perencanaan Pembangunan <i>Top-Down</i>	154
5.1.1.2	Indikator Perencanaan Pembangunan model <i>Top-Down</i>	157
5.1.2	Perencanaan Pembangunan Daerah berdasarkan Pengembangan Wilayah dengan model <i>Bottom-Up</i> di Kabupaten Polewali Mandar	198
5.1.2.1	Mekanisme Perencanaan Pembangunan <i>Top-Down</i>	199
5.1.2.2	Indikator Perencanaan Pembangunan <i>Bottom-Up</i>	200
5.2	<b>PEMBAHASAN</b>	227
5.2.1	Model Perencanaan Pembangunan <i>Top-Down</i>	230
5.2.1.1	Rasionalitas	230
5.2.1.2	Inovasi teknologi yang pesat	232
5.2.1.3	Organisasi formal yang besar	233
5.2.1.4	Mengutamakan aktivitas perkotaan daripada pedesaan	234
5.2.1.5	Pemanfaatan SDA yang kurang	235
5.2.2	Model Perencanaan Pembangunan <i>Bottom-up</i>	237
5.2.2.1	Partisipasi masyarakat seluas mungkin	238

5.2.2.2	Pemanfaatan SDA semaksimal mungkin	239
5.2.2.3	Mengutamakan aktivitas pedesaan	241
5.2.2.4	Memfaatkan organisasi-organisasi local	242
5.2.2.5	Menjaga hubungan manusia dan lingkungannya	244
5.2.3	Pola Pengembangan Wilayah di Kabupaten Polewali Mandar	246
5.2.4	Dampak Pengembangan Wilayah di Kabupaten Polewali Mandar	255
5.3	Perpaduan Perencanaan Pembangunan Daerah Berbasis Pengembangan Wilayah di Kabupaten Polewali Mandar dengan Tujuan SPPN (Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional).	262
5.3.1	Integrasi	263
5.3.2	Sinkronisasi	264
5.3.3	Sinergitas	265
5.3.4	Partisipatif	266
5.4	Implikasi Teoritis	267
5.5	Implikasi Praktis	270
5.6	Novelty Penelitian	272
5.7	Model Rekomendasi Perencanaan Pembangunan Daerah Berbasis Pengembangan Wilayah	273
<b>BAB VI PENUTUP</b>		
6.1	Kesimpulan	282
6.2	Saran	283
<b>Daftar Pustaka</b>		285

## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar</b>	<b>Teks</b>	<b>Hal.</b>
2.1	Kerangka Pikir	104
4.1	Peta Administrasi Kabupaten Polewali Mandar	122
4.2	Gambar penyelarasan dokumen RTRW dengan penyusunan RPJMD dan RPJPD Pemerintah Pusat dan Daerah	139
4.3	Peta Rencana Pola Tata Ruang Kab.Polewali Mandar	140

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel</b>	<b>Teks</b>	<b>Hal.</b>
1.1	Target dan Realisasi Pembangunan dalam Meningkatnya Taraf Hidup dan Kualitas Sumberdaya Masyarakat Tahun 2022	6
1.2	Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kab.Polewali Mandar	7
1.3	Angka Kemiskinan (AK) Kab. Polewali Mandar	8
1.4	Indeks Pembangunan Gender (IPG) Kab.Polewali Mandar	9
1.5	Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Sulawesi Barat dalam kurun waktu 2020 – 2022	10
1.6	Persentase Kemiskinan di Sulawesi Barat	12
3.1	Informan Penelitian	109
4.1	Jumlah Penduduk berdasarkan Kecamatan	123
4.2	Luas Wilayah Menurut Kecamatan Kab.Polewali Mandar	125
4.3	Letak Astonomi Menurut Kabupaten Polewali Mandar	126
4.4	Luas penyebaran kelas topografi dan kelas lereng Kabupaten Polewali Mandar	127
4.5	Luas kawasan hutan produksi dikabupaten polewali mandar dirinci per kecamatan	128
4.6	Luas lahan pertanian dan lahan bukan pertanian menurut kecamatan tahun 2020 kab.polewali mandar	130
4.7	Produksi buah-buahan (ton) tahun 2015-2019 kab.polewali mandar	131
4.8	Kriteria kesesuaian lahan untuk perkebunan	132
4.9	Produksi perikanan tangkap komoditi andalan tahun 2015-2019 kabupaten polewali mandar	134
4.10	Produksi perikanan budidaya dan rumput laut tahun 2015-2019 kabupaten polewali mandar	135
4.11	Ringkasan Uraian Pendapatan Daerah Kab.Polewali Mandar	150
5.1	Ringkasan Hasil Penelitian perencanaan model pembangunan <i>Top-Down</i>	224
5.2	Ringkasan Hasil Penelitian perencanaan model pembangunan <i>Top-Down</i> dan <i>Buttom-Up</i>	226
5.3	Rencana Struktur Ruang Wilayah sebagai pusat-pusat kegiatan RDTR Kabupaten Polewali Mandar	250

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Kebijakan otonomi daerah yang tertuang pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian terjadi perubahan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Paradigma yang sesuai dengan penyelenggaraan otonomi daerah adalah demokratisasi. Otonomi daerah telah berlaku sejak Indonesia merdeka dengan memperluas ruang partisipasi politik kepada rakyat dalam perumusan kebijakan dan program pembangunan, akan tetapi ketimpangan ekonomi dan sosial masih merupakan masalah yang belum terpecahkan sampai sekarang.

Otonomi daerah memang merupakan prasyarat penting menuju perbaikan dan pemerataan kesejahteraan rakyat, tetapi itu saja tidak cukup. Daerah mempunyai banyak peluang dalam ruang yang luas untuk merancang dan merealisasi usaha-usaha pembangunannya sendiri. Oleh karena itu, tidak berlebihan untuk menyatakan bahwa kebijakan baru tentang desentralisasi ini sebenarnya mengarahkan pada proses pembangunan Indonesia yang berbasis daerah.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang lebih luas dalam menentukan kebijakan dan program yang lebih baik bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan

kemajuan daerah masing-masing. Latar belakang demografi, geografis, ketersediaan infrastruktur dan budaya yang beranekaragam, serta kapasitas sumberdaya yang berbeda memiliki konsekuensi adanya keberagaman kinerja daerah dalam pelaksanaan dan pencapaian tujuan pembangunan. Perbedaan kinerja selanjutnya akan menyebabkan ketimpangan pembangunan antar wilayah, meningkatnya tuntutan daerah, dan kemungkinan disintegrasi bangsa.

Peran pemerintah daerah sebagai pilar penentu arah pengambilan kebijakan pembangunan sangat strategis, dan didukung oleh partisipasi masyarakat dan seluruh pemangku kepentingan yang menentukan tingkat keberhasilan pembangunan itu sendiri. Desentralisasi membawa pemerintah lebih dekat dengan rakyat dan memungkinkan kebijakan publik untuk mencerminkan preferensi dan tuntutan lokal. Sejak ditetapkannya kebijakan Otonomi Daerah yang baru dan Daerah diberikan kesempatan untuk melakukan perencanaan pembangunan berbasis pengembangan wilayah. Perencanaan yang baik merupakan pondasi utama pembangunan daerah.

Pada awal perencanaan pengembangan wilayah di tahun 1950, model perencanaan pembangunan yang dilaksanakan adalah model perencanaan pembangunan dari atas ke bawah atau disebut *Top-Down*. Model pembangunan ini berawal dari adanya kesenjangan pertumbuhan ekonomi di masyarakat, dimana kemiskinan banyak melanda di negara-negara berkembang dan yang terbelakang disebabkan oleh rendahnya produktivitas tenaga kerja yang sebagian merupakan dampak dari tidak memadainya ketersediaan modal fisik. Selain itu, rendahnya pendapatan masyarakat ini juga disebabkan oleh tidak berkembangnya industri - industri produk barang konsumsi karena kurangnya permintaan dan berdampak pada berkurangnya produktifitas tenaga kerja.

Model pembangunan wilayah dari perspektif *Top-Down* ini dilaksanakan berdasarkan pertimbangan dari aspek ekonomi. Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan perencanaan pembangunan wilayah dengan model pembangunan *Top-Down* kurang melibatkan masyarakat karena dianggap tidak mampu secara ekonomi. Berbagai kritikan muncul pada model pembangunan *Top-Down* karena menganggap bahwa model ini mencerminkan perekonomian tertutup, tetapi tidak ada juga model tandingan yang dilakukan pada masa itu.

Dalam jangkauan dan hierarkinya, perencanaan berada pada tingkat pusat dan tingkat daerah. Berdasarkan jangka waktunya, perencanaan dapat bersifat jangka panjang, menengah, atau jangka pendek. Dilihat dari arus informasi, perencanaan dapat bersifat dari atas ke bawah (*Top-Down*), dari bawah ke atas (*bottom-up*), atau kedua-duanya. Dari segi ketetapan atau keluwesan proyeksi ke depannya, perencanaan dapat bersifat indikatif atau preskriptif. Berdasarkan sistem politiknya, perencanaan dapat bersifat alokatif, inovatif, dan radikal (Friedman, 1978:44).

Model perencanaan pembangunan *Buttom-Up* kemudian berkembang setelah berselang tiga dekade. Model perencanaan pembangunan ini didorong dari aspek sosial dengan menggunakan teori-teori sosial sehingga masyarakat turut dilibatkan dalam perencanaan pembangunan. Beberapa kritikan terhadap model pembangunan *Top-Down* berpendapat bahwa pembangunan pedesaan dan strategi-strategi pembangunan dari bawah (*Buttom-Up*) ke atas (*Top-Down*) diperlukan di negara-negara berkembang, karena kapitalisme dunia telah memasuki zaman krisis yang permanen (Friedman,1978:53).

Penelitian ini dilakukan dengan merujuk pada teori yang dikemukakan Friedman (1978:92) bahwa indikator perencanaan pembangunan dengan model pembangunan *Top-Down* adalah: (1) rasionalitas, (2) inovasi teknologi yang pesat, (3) organisasi formal yang besar, (4) mengutamakan aktivitas perkotaan daripada aktivitas pedesaan, (5) pemanfaatan SDA yang kurang. Adapun perencanaan pembangunan dengan model pembangunan *Bottom-Up* adalah: (1) partisipasi masyarakat secara luas, (2) pemanfaatan SDA semaksimal mungkin, (3) mengutamakan aktivitas pedesaan, (4) memanfaatkan organisasi-organisasi lokal, (5) menjaga hubungan manusia dan lingkungannya.

Penelitian ini pula tidak hanya membahas perencanaan pembangunan daerah saja, tetapi fokus pada pengembangan wilayah, sehingga teori Richardson (1976) dianggap relevan dengan penelitian ini. Richardson (1976:8) menyatakan bahwa pengembangan wilayah yang efektif memerlukan jangka waktu ke masa depan sekitar 15 – 25 tahun. Richardson juga telah menyusun suatu model bagi analisis *Spread Effect and Backwash Effect* dari masa ke masa. Dalam konteks ini menyatakan bahwa penentuan kutub pertumbuhan dalam pengembangan wilayah haruslah ditentukan dengan benar yang ditunjang oleh kekuatan kondisi perekonomiannya, terhindar dari manipulasi politik, dan diharapkan mendapatkan manfaat sebagai suatu instrumen kebijakan. Hal tersebut berlaku jika ruang lingkup perencanaannya cukup panjang.

Dari pengamatan penulis didukung oleh berbagai informasi bahwa dalam proses perencanaan pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah di Kabupaten Polewali Mandar Sulawesi Barat dilakukan dengan model pembangunan *Top-Down* dan model pembangunan *Bottom-Up*. Model

pembangunan ini memiliki tujuan masing-masing bergantung pada tujuan pembangunan yang dikehendaki oleh Pemerintah.

Model pembangunan *Top-Down* dilakukan oleh pemerintah dalam membuat perencanaan pembangunan yang bersifat kewenangan pemerintah secara langsung, dimana perencanaan dibuat dalam bentuk perencanaan induk atau *masterplan* perencanaan yang menjadi acuan bagi perencanaan lainnya. Sedangkan, model perencanaan *Bottom-Up* dilaksanakan untuk menyusun perencanaan yang dilakukan oleh masyarakat secara langsung, baik pada saat proses penyusunan perencanaan, pelaksanaan program kegiatan, dan evaluasi kegiatan yang difasilitasi oleh fasilitator pemberdayaan masyarakat.

Berbagai upaya pemerintah dan masyarakat telah dilaksanakan dalam menyusun perencanaan pembangunan daerah, akan tetapi tak dapat dipungkiri bahwa permasalahan pembangunan daerah tidak dapat terselesaikan dengan mudahnya karena melibatkan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya. Terkait dengan pengembangan wilayah bukan hanya membahas pembangunan infrastruktur, komunikasi dan pengembangan fisik maupun sosial ekonomi wilayah yang secara alami dapat meningkatkan daya tarik investasi, tetapi pengembangan wilayah terdapat peran penting dari dimensi keruangan (spasial). Adapun tolak ukur pembangunan adalah pembangunan mampu dalam meningkatnya taraf hidup dan kualitas sumberdaya masyarakat.

Berikut adalah capaian target dan realisasi pembangunan dalam meningkatkan taraf hidup dan kualitas sumberdaya masyarakat di Kabupaten Polewali Mandar Sulawesi Barat;

**Tabel 1.1**

Target dan Realisasi Pembangunan dalam Meningkatnya Taraf Hidup dan Kualitas Sumberdaya Masyarakat Tahun 2022

No.	Uraian	Target	Realisasi	Keterangan
1	Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	65,40%	63,84%	Belum tercapai
2	Angka kemiskinan	13,00%	15,25%	Belum tercapai
3	Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK)	67,98%	71,39%	Melampaui Target
4	Tingkat pengangguran terbuka	3,15%	3,81%	Melampaui Target
5	Indeks Pembangunan Gender (IPG)	92.01	90.02	Belum tercapai
6	Skor Pola pangan harapan	83,41%	86,40%	Melampaui Target
7	Pengeluaran konsumsi rata-rata perkapita	Rp 831.349	Rp 788.935	Melampaui Target
8	Persentase Desa Maju dan Mandiri	9,72%	8,33%	Belum tercapai

Sumber : *BALITBANGREN Kab.Polewali Mandar, 2022.*

Tabel 1.1 di atas menunjukkan bahwa beberapa indikator pembangunan belum mencapai target yang diharapkan, antara lain Indeks Pembangunan Manusia (IPM), angka kemiskinan (AK), Indeks Pembangunan Gender (IPG), dan Persentase Desa Maju dan Mandiri. Hal ini mengindikasikan bahwa perencanaan pembangunan belum mampu mencapai tujuan pembangunan daerah sesuai target yang diharapkan.

Pada tabel 1.1 diatas diurai dalam tabel masing-masing indikator yang menunjukkan kinerja pembangunan daerah berdasarkan data realisasi belum tercapai sebagai berikut:

#### **1) Indeks Pembangunan Manusia (IPM)**

Pembangunan manusia sebagai ukuran kinerja pembangunan secara keseluruhan dibentuk melalui pendekatan tiga dimensi dasar, yaitu umur panjang dan sehat, pengetahuan, dan penghidupan yang layak. Semua indikator yang merepresentasikan ketiga dimensi ini terangkum dalam satu nilai tunggal, yaitu angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) (BPS 2020)

Dari uraian pada tabel 1.1 diatas dapat dilihat indeks pembangunan manusia (IPM) di Kabupaten Polewali Mandar menunjukkan perkembangan dan peningkatan yang tiap tahunnya cenderung naik pada tahun 2020-2022, namun belum mencapai terealisasi sesuai dengan target yang ditetapkan dalam 3 (tiga) tahun terakhir. Indeks Pembangunan Manusia berdasarkan data BPS Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat, mengalami peningkatan dalam kurung waktu selama periode 2020-2022, dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1.2

## Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Polewali Mandar 2020-2022

Wilayah	Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menurut Jenis Kelamin					
	Laki-Laki			Perempuan		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Kabupaten Polewali Mandar	67,45	67,83	68,30	61,76	62,15	62,78

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Kab.Polewali Mandar 2022

## 2) Angka Kemiskinan (AK)

Salah satu tantangan terbesar dalam bidang kemiskinan di Kabupaten Polewali Mandar adalah jumlah dan tingkat kemiskinan yang sangat tinggi. Besarnya jumlah penduduk miskin dan tingginya persentase kemiskinan di suatu wilayah tidak bisa dijawab dengan program dan kegiatan saja. Diperlukan upaya yang luar biasa dengan membuat strategi, kebijakan, program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan yang benar-benar mampu menjawab persoalan-persoalan dengan dukungan komitmen dan kerjasama parapihak yang kuat dan terpadu.

Penanganan permasalahan kemiskinan memerlukan adanya keterpaduan dalam pelaksanaan kebijakan dan program-program pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, infrastruktur, dan pemberdayaan masyarakat. Penanggulangan kemiskinan menjadi agenda prioritas yang harus ditangani secara terintegrasi yang menunjukkan adanya keberpihakan pada masyarakat

kurang mampu, serta memfasilitasinya agar mampu memenuhi dan mengakses berbagai pelayanan kebutuhan masyarakat, guna mengurangi angka penduduk miskin.

Kemiskinan merupakan permasalahan yang bersifat multidimensi, tidak hanya menyangkut masalah pendapatan tetapi terkait dengan aspek-aspek pemenuhan kebutuhan pelayanan dasar lainnya, seperti kesehatan, pendidikan, perumahan dan air bersih serta sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Selain daripada itu juga terkait rasa aman, dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial. Kemiskinan sudah bersifat multidimensional, sehingga dapat diukur dengan melihat rendahnya tingkat pendidikan, kualitas kesehatan yang memburuk, rendahnya tingkat pendapatan dalam upaya pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari, terbatasnya lapangan pekerjaan, atau bahkan pada terjadinya disparitas pendapatan antar golongan masyarakat yang sangat timpang.

Angka Kemiskinan (AK) di Kabupaten Polewali Mandar menunjukkan perkembangan dan peningkatan yang tiap tahunnya cenderung naik sesuai dengan target, namun belum mencapai realisasi sesuai dengan target yang ditetapkan dalam 3 (tiga) tahun terakhir. Angka Kemiskinan (AK) berdasarkan data BPS 2022 Kabupaten Polewali Mandar, mengalami peningkatan dalam kurung waktu selama periode 2020-2022, dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1.3  
Angka Kemiskinan (AK) di Kabupaten Polewali Mandar 2022

Wilayah	Jumlah Penduduk Miskin (Ribuan Jiwa)		
	2020	2021	2022
Kabupaten Polewali Mandar	68,18	69,32	72,87

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Kab.Polewali Mandar 2022

### 3) Indeks Pembangunan Gender (IPG)

Ketidakadilan gender merupakan kondisi tidak adil akibat dari sistem dan struktur sosial, sehingga perempuan maupun laki-laki menjadi korban dari pada sistem tersebut. Laki-laki dan perempuan berbeda hanya karena kodrat antara laki-laki dan perempuan berbeda. Keadilan gender akan dapat terjadi jika tercipta suatu kondisi di mana porsi dan siklus sosial perempuan dan laki-laki setara, serasi, seimbang dan harmonis

Indeks Pembangunan Gender (IPG) merupakan indeks pencapaian kemampuan dasar pembangunan manusia dengan memperhatikan ketimpangan gender. IPG dapat digunakan untuk mengetahui kesenjangan pembangunan manusia antara laki-laki dan perempuan. Selama tahun 2020-2022, IPG Kabupaten Polewali Mandar tercatat sebesar 92 persen. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1.4

Indeks Pembangunan Gender (IPG) Kabupaten Polewali Mandar dalam kurung waktu 2020-2022

Wilayah	Indeks Pembangunan Gender (IPG)		
	2020	2021	2022
Kabupaten Polewali Mandar	92	92	92

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Kab.Polewali Mandar 2022.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Sulawesi Barat tahun 2022 menunjukkan bahwa Kabupaten Polewali Mandar tercatat memiliki nilai IPM terkecil dibanding dengan Kabupaten lainnya di Sulawesi Barat, tetapi mengalami peningkatan dalam 3 tahun terakhir. Berikut ini adalah tabel Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dalam kurung waktu 2020 – 2022 Provinsi Sulawesi Barat:

**Tabel 1.5**  
Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Sulawesi Barat  
dalam kurun waktu 2020 – 2022

No.	Kabupaten dan Provinsi	Indeks Pembangunan Manusia (IPM)		
		2020	2021	2022
1	Sulawesi Barat	66,11	66,36	66,92
2	Polewali Mandar	63,84	64,23	64,79
3	Pasangkayu	67,79	68,03	68,61
4	Mamuju Tengah	65,71	66,18	66,89
5	Mamuju	68,15	68,32	68,88
6	Mamasa	66,02	66,63	67,21
7	Majene	66,91	67,29	67,84

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sulawesi Barat. 2022.

Pada tabel 1.5 di atas menunjukkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Sulawesi Barat dan 5 kabupaten diantaranya. IPM menggambarkan akses penduduk dalam memanfaatkan hasil pembangunan untuk memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya. Berdasarkan kondisi tersebut, disimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Polewali Mandar tidak berkualitas dan tidak dinikmati secara merata oleh masyarakat yang ditandai dengan masih tingginya angka kemiskinan / angka kerawanan pangan.

#### 4) Persentase Desa Maju dan Mandiri

Indeks Desa Membangun (IDM) merupakan Indeks Komposit yang dibentuk berdasarkan tiga indeks, yaitu : Indeks Ketahanan Sosial (IKS), Indeks Ketahanan Ekonomi (IKE) dan Indeks Ketahanan Lingkungan (IKL). Indeks Desa Membangun mengarahkan ketepatan intervensi dalam kebijakan dengan korelasi intervensi pembangunan yang tepat dari Pemerintah sesuai dengan partisipasi Masyarakat yang berkorelasi dengan karakteristik wilayah Desa yaitu tipologi dan modal sosial.

Dalam pengukuran status desa oleh Kementerian Desa Pembangunan Daerah dan Transmigrasi, terdapat lima klasifikasi status desa dalam Indeks

Desa Membangun (IDM). Lima status itu adalah (1) Desa Sangat Tertinggal; (2) Desa Tertinggal; (3) Desa Berkembang; (4) Desa Maju; dan (5) Desa Mandiri. Tujuan khusus penyusunan Indeks Desa Membangun adalah agar bisa digunakan sebagai basis data (base line) pembangunan desa yang menjadi dasar dalam menilai kemajuan dan kemandirian desa, salah satu input (fokus) dalam perumusan isu-isu strategis dan permasalahan utama yang terkait dengan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Tingkat Perkembangan Status Desa di Kabupaten Polewali Mandar terus meningkat, hal ini dapat dilihat bahwa dari tahun 2018 - 2022 Persentase Desa Maju mengalami peningkatan yang sangat signifikan. Persentase desa maju pada tahun 2018 baru diperoleh 1,39 % terus mengalami peningkatan sampai pada tahun 2022 persentase desa maju telah mencapai 31,25 %. hal ini berarti bahwa di Kabupaten Polewali Mandar sudah ada 45 desa dari 144 desa yang memiliki potensi sumber daya sosial, ekonomi dan ekologi, serta memiliki kemampuan mengelola desanya untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, kualitas hidup manusia, dan penanggulangan kemiskinan di desanya.

Adapun tujuan pembangunan daerah Kabupaten Polewali Mandar adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari berbagai aspek sesuai indikator tujuan pembangunan nasional yang meliputi: 1) pembangunan sosial; 2) pembangunan ekonomi; 3) pembangunan lingkungan; dan, 4) pembangunan hukum dan tata kelola. Hal ini sesuai dengan Peraturan Bupati Polewali Mandar Nomor 18 Tahun 2018 tentang Rencana Aksi Daerah dalam mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan.

Selanjutnya, data dari Badan Pusat Statistik tahun 2022 menyatakan bahwa Kabupaten Polewali Mandar memiliki jumlah penduduk paling banyak,

tetapi tingkat kemiskinan paling tinggi di Sulawesi Barat. Kabupaten Polewali Mandar masih menghadapi masalah kemiskinan yang ditunjukkan oleh tingginya jumlah dan persentase penduduk miskin hingga tahun 2022, dari sebaran penduduk miskin di Sulawesi Barat masih dominan berada di Kabupaten Polewali Mandar Berdasarkan angka tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 1.6**  
Persentase Kemiskinan di Sulawesi Barat

URAIAN	Persentase Penduduk Miskin Menurut Kabupaten (Persen)		
	2020	2021	2022
SULAWESI BARAT Perkotaan + Perdesaan	10,87	11,29	11,75
Kab. Polewali Mandar	15,26	15,68	16,39
Kab. Pasangkayu	4,48	4,77	5,09
Kab. Mamuju tengah	6,79	7,13	7,17
Kab. Mamuju	6,92	7,46	7,63
Kab. Mamasa	13,38	13,77	14,51
Kab. Majene	13,73	14,34	15,13

*Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sulawesi Barat 2022.*

Hal ini mengindikasikan bahwa pembangunan wilayah masih belum mampu memenuhi kebutuhan masyarakat. Padahal potensi sumber daya alam sangat memungkinkan untuk peningkatan pendapatan masyarakat, tercatat memiliki potensi tanaman pangan, perkebunan dan perikanan paling besar di Sulawesi Barat.(hal.126).

Keterbatasan sumberdaya alam, sumberdaya manusia dan sumberdaya pembangunan lainnya, mengharuskan adanya prioritas pembangunan dengan memperhatikan keunggulan wilayah. Akan tetapi untuk menentukan prioritas tersebut sangat tergantung pada tujuan yang hendak dicapai dalam pengembangan daerah setempat. Jika tujuan pembangunan daerah untuk meningkatkan pertumbuhan maka pengembangan diarahkan pada sektor atau komoditas unggulan yang mempunyai nilai tambah yang tinggi. Hal ini berarti

pemerintah perlu menonjolkan model pembangunan *Top-Down* . Sebaliknya jika pembangunan daerah untuk mengejar pemerataan maka pengembangan lebih diprioritaskan pada sektor atau komoditas unggulan yang dapat menyerap tenaga kerja besar. Hal ini berarti pemerintah perlu menonjolkan model pembangunan *Bottom-Up* . Olehnya itu penting untuk dilakukan analisis perencanaan pembangunan berbasis pengembangan wilayah berdasarkan model pembangunan *Top-Down* dan model pembangunan *bottom-up* yang dilaksanakan di Kabupaten Polewali Mandar.

Implikasi dari beberapa hal yang telah diuraikan di atas bahwa pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah dapat dipercepat melalui pengembangan potensi andalan dan unggulan daerah, namun hal ini tidak terlepas dari tujuan otonomi daerah yakni, meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Agropolitan adalah salah satu bentuk dari konsep pengembangan wilayah dengan sistem *Bottom-Up* . Menurut Sugiono (2002:101) agropolitan adalah rancangan wilayah yang memulai pembangunan dari kekuatan yang berasal dari lokal ke dalam yang kuat, lalu terbuka ke arah luar. Mengandalkan keberadaan komoditas unggulan sebagai roda penggerak pembangunan wilayah. Sebagai contoh, Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat memiliki komoditas unggulan yakni pertanian (padi, palawija), perkebunan (buah kakao, dan Kelapa).

Pengembangan wilayah yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan optimalisasi komoditas unggulan buah kakao dan padi. Karena ekonomi suatu daerah berjalan terus-menerus dan setiap daerah tersebut berusaha untuk memajukan dan mengembangkan serta mengatur daerahnya sendiri. Dalam pengembangan wilayah terdapat peran penting dari dimensi ruang (spasial),

karena dengan adanya ruang dapat menimbulkan kemajuan bagi individu, disisi lain juga ruang dapat menimbulkan konflik. Dari segi kuantitas, ruang memiliki jumlah yang terbatas, sedangkan dari segi kualitas, ruang memiliki beragam potensi. Dalam penyusunan kebijakan pengembangan wilayah memerlukan adanya intervensi perencanaan yang berwawasan keruangan, dengan demikian diharapkan dapat terciptanya keselarasan dari berbagai kegiatan pembangunan sektor dan wilayah (Riyadi, 2002:17).

Model pembangunan daerah yang dapat diterapkan pada kawasan-kawasan pengembangan wilayah merupakan salah satu alternatif yang dapat diterapkan pada daerah Kabupaten Polewali Mandar, karena dengan adanya pengembangan wilayah dapat merangsang kegiatan perekonomian, yang pada akhirnya turut berdampak terhadap pengembangan kegiatan pembangunan daerah Kabupaten Polewali Mandar. Dengan pengembangan wilayah tersebut juga akan diikuti oleh pembangunan infrastruktur, komunikasi dan pengembangan fisik maupun sosial ekonomi wilayah yang secara alami dapat meningkatkan daya tarik investasi.

## **1.2 Research Gap**

Penelitian ini merupakan penelitian yang menganalisis perencanaan pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah dari perspektif model pembangunan *Top-Down* dan model pembangunan *Bottom-Up* dengan menggunakan teori perencanaan pembangunan dan teori pengembangan wilayah. Banyak penelitian terdahulu yang telah dilaksanakan oleh beberapa peneliti terdahulu baik dalam maupun luar negeri, dengan pendekatan kualitatif maupun kuantitatif. Adapun tinjauan penelitian sebelumnya tentang analisis perencanaan pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah sangat

terbatas pada beberapa jenis perencanaan pembangunan dan pengembangan wilayah, penelitian yang relevan dengan Penelitian tersebut antara lain adalah: Analisis pengembangan wilayah dengan pendekatan sektoral dan regional oleh Retnowati and Zai 2017. Dari penelitian ini diperoleh informasi bahwa isu dan permasalahan pengembangan wilayah yang masih terdapat di Kabupaten Bogor yang terdapat dalam RPJMD Kabupaten Bogor antara lain: 1) masih rendahnya kualitas sumberdaya manusia; 2) masih rendahnya ekonomi masyarakat; 3) belum memadainya kuantitas dan kualitas infrastruktur serta pengelolaan lingkungan hidup secara berkelanjutan untuk mendorong percepatan pembangunan perekonomian daerah; dan 4) belum terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik dan pemerintahan yang bersih.

Hasil yang diperoleh bahwa berdasarkan pada pendekatan sektoral, pengembangan wilayah akan diarahkan pada sektor unggulan dan berkembang yang didukung dengan pembangunan manusia yang mencakup ketenagakerjaan serta komponen penduduk. Sedangkan pendekatan regional digunakan untuk mengetahui pemanfaatan ruang wilayah dan penggunaan ruang untuk kegiatan ekonomi yang didukung oleh konektivitas atau aksesibilitas ruang.

Selanjutnya adalah analisis perencanaan pembangunan daerah dengan pendekatan sistem lunak di Kabupaten Trenggalek oleh Harendhika Lukiswara (2016), dimana diperoleh informasi bahwa strukturisasi permasalahan yang ada dalam proses penyusunan dokumen rancangan awal RPJMD adalah belum seimbangya penggunaan pendekatan perencanaan pembangunan yang digunakan dimana masih didominasi oleh pendekatan teknokratis dan politis. Pendekatan lain seperti pendekatan partisipatif melalui forum konsultasi publik belum efektif dalam menampung usulan dan kebutuhan masyarakat. Selain itu, pendekatan *Top-Down* dan *Buttom-Up* belum optimal yang ditandai dengan

belum adanya sinkronisasi antar dokumen perencanaan seperti RTRW, RPJMD, KLHS, RKPD dan RPJPD.

Penelitian tentang Model Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Berkelanjutan, (Citra Persada,2015), Tujuan utama penelitian ini adalah merumuskan kebijakan pembangunan infrastruktur berkelanjutan kota, dengan 3 tujuan khusus yaitu: *pertama*, menganalisis tingkat keberlanjutan infrastruktur kota berdasarkan penilaian objektif dan subjektif, *kedua*, merumuskan indikator prioritas dalam pembangunan infrastruktur berkelanjutan dan *ketiga*, merancang model kebijakan pembangunan infrastruktur berkelanjutan. Dari tinjauan pustaka teridentifikasi 5 kriteria dan 50 indikator pembangunan infrastruktur berkelanjutan. Indikator ini dibahas di FGD, dan digunakan untuk mengukur status keberlanjutan infrastruktur Kota Bandar Lampung.

Hasil analisis status keberlanjutan infrastruktur di wilayah penelitian dengan menggunakan MDS adalah termasuk kategori kurang berkelanjutan dengan nilai indeks multikriteria sebesar 38.05 % Nilai indeks multikriteria adalah rata-rata dari 5 kriteria yaitu sosial (nilai indeks 15.80 %), ekonomi (nilai indeks 43.88 %), teknologi (nilai indeks 28.32 %), lingkungan (nilai indeks 42.88 %) dan tata kelola pemerintahan (nilai indeks 44.58 %). Kriteria sosial memiliki nilai indeks keberlanjutan yang paling rendah atau tidak berkelanjutan, sedangkan kriteria lainnya masuk kategori kurang berkelanjutan. Hasil analisis dengan Rapinfra ini juga mengidentifikasi 26 indikator kunci untuk pembangunan infrastruktur berkelanjutan berdasarkan penilaian stakeholders. Agar dapat mengakomodasi berbagai kepentingan, maka dilakukan analisis pendapat stakeholders, masyarakat dan pemerintah terhadap indikator pembangunan infrastruktur berkelanjutan. Hasil gabungan penilaian ke tiga pihak terkait tersebut diperoleh 27 indikator berpengaruh. Indikator tersebut dibawa ke FGD, sehingga diperoleh 20 indikator terpilih. Hasil analisis dengan ANP terhadap indikator terpilih

menghasilkan 8 indikator prioritas dalam pembangunan infrastruktur berkelanjutan kota yaitu: pertumbuhan ekonomi lokal, perencanaan infrastruktur, anggaran infrastruktur, ketersediaan sistem air bersih, partisipasi masyarakat, perilaku (budaya) masyarakat, kualitas udara dan penggunaan lahan terbangun.

Penelitian tentang Peran Politik Hukum dalam perencanaan pembangunan daerah penelitian yang dilakukan oleh Hendry John Piris (2014). melihat bahwa dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, maka dalam rangka integrasi perencanaan pembangunan daerah dalam sistem pembangunan nasional, seluruh Pemerintah Daerah baik Provinsi, Kabupaten/Kota wajib menyusun dokumen perencanaan pembangunan daerah, berupa rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dengan memperhatikan keuangan negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Dalam kenyataannya, peraturan perundang-undangan masih banyak yang tumpang tindih atau inkonsisten dan bertentangan antara peraturan yang sederajat satu dengan lainnya, antara peraturan tingkat pusat dan daerah, dan antara peraturan yang lebih rendah dengan peraturan di atasnya. Masalah terbesar pada berbagai peraturan daerah tersebut antara lain terkait dengan prosedur, standar waktu, dan biaya. Kelemahan penelitian ini adalah belum menggali secara mendalam bagaimana praktik masalah tumpang tindih itu berpengaruh secara riil dalam perencanaan pembangunan daerah.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka kebaruan dari penelitian ini adalah menverifikasi teori, mampu menggambarkan perencanaan pembangunan dari perspektif model pembangunan *Top-Down* dan model pembangunan *Bottom-Up* berdasarkan indikatornya dengan memadukan tujuan perencanaan pembangunan yakni sinergitas, integrasi, dan sinkronisasi perencanaan pembangunan, serta perencanaan yang partisipatif.

### 1.3 Pokok Permasalahan

Pokok permasalahan penelitian ini adalah menverifikasi perencanaan pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah dilihat dari perspektif model pembangunan *Top-Down* dan model pembangunan *Bottom-Up* dengan berdasar pada teori Friedman (1978). Sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang SPPN (Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional) maka terjadi perubahan paradigma dalam perencanaan pembangunan di Indonesia, dimana pemerintah pusat telah menyusun skema tentang perencanaan pembangunan yang dapat terintegrasi, tersinkronisasi, bersinergi, dan partisipatif karena selama ini perencanaan pembangunan dibuat terpisah antara *Top-Down* dan *Bottom-Up*. Pada sisi *Top-Down* membuat perencanaan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga tidak partisipatif, artinya bahwa pembangunan yang dibuat oleh pemerintah tidak diterima baik oleh masyarakat sehingga terkadang menjadi pembangunan yang tidak berkelanjutan. Sedangkan pada sisi *Bottom-Up*, perencanaan pembangunan yang direncanakan hanya memenuhi kebutuhan masyarakat saat itu sehingga terkadang tidak berkelanjutan sehingga kedua sisi tersebut tidak memenuhi konsep pembangunan berkelanjutan.

Proses perencanaan pembangunan kemudian diperkuat dengan landasan baru yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional. Peraturan tersebut terbagi ke dalam lima hal pokok yakni 1) prioritas, 2) rencana kerja, 3) anggaran, 4) penyusunan pagu, dan 5) integrasi pendanaan. Dalam landasan baru ini pemerintah mengubah pola prioritas dari berbasis fungsi menuju berbasis program.

Selain itu, perencanaan pembangunan *Top-Down* dan *Bottom-Up* tidak terjadi integrasi, sinkronisasi dan sinergi dari perencanaan pembangunan *Top-Down* ke perencanaan pembangunan *Bottom-Up* karena tidak ada yang menjembatani persamaan persepsi tersebut, sehingga dengan dikeluarkannya PERMENDAGRI Nomor 70 tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintah Daerah (SIPD) yang menjadi landasan implementatif pelaksanaan sinkronisasi perencanaan pembangunan dan penganggaran pembangunan daerah diharapkan mampu mensinkronkan, mengintegrasikan dan mensinergikan perencanaan pembangunan *Top-Down* dan perencanaan pembangunan *Bottom-Up*.

Berdasarkan hasil evaluasi pada dokumen RPJMD Tahun 2019-2024 Kabupaten Polewali Mandar yang dilakukan peneliti menunjukkan bahwa permasalahan pembangunan dan isu-isu strategis yakni : 1) Tingginya kemiskinan; 2) Masih rendahnya kualitas sumberdaya manusia (IPM); 3) Rendahnya daya saing investasi usaha ekonomi daerah; 4) Belum optimalnya pemerataan ketahanan pangan daerah; 5) Belum optimalnya kondisi infrastruktur; 6) rendahnya kualitas lingkungan hidup; dan 7) Belum optimalnya.

Berdasarkan pokok permasalahan tersebut dapat dikemukakan 2 (dua) pertanyaan penelitian sebagai berikut:

#### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pokok masalah pada latar belakang tersebut diatas, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses perencanaan pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah dari perspektif model pembangunan *Top-Down* di Kabupaten Polewali Mandar?

2. Bagaimana proses perencanaan pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah dari perspektif model pembangunan *Bottom-Up* di Kabupaten Polewali Mandar ?

### **1.5 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dalam penelitian ini maka tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Menganalisis proses perencanaan pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah dari perspektif model pembangunan *Top-Down* di Kabupaten Polewali Mandar.
2. Menganalisis proses perencanaan pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah dari perspektif model pembangunan *Bottom-Up* di Kabupaten Polewali Mandar.

### **1.6 Keterbatasan Studi**

Untuk mendapatkan hasil studi yang berkualitas dan terpercaya dibutuhkan data, dan metodologi yang lengkap untuk mengkaji dan menjelaskan fenomena-fenomena perencanaan pembangunan Daerah berbasis pengembangan wilayah yang dikaji. Dalam studi ini masih ada keterbatasan yang dihadapi. Setidaknya ada 3 (tiga) keterbatasan dalam studi ini yakni:

1. Dilihat dari sudut pandang metodologi, karena dalam penelitian ini menganalisis dengan menggunakan metode kualitatif, sehingga diperlukan informan yang benar-benar dapat memberikan informasi masalah yang diteliti, dengan tujuan dapat memberikan informasi mendalam, rinci dan meyakinkan, rasional, empiris dan sistematis.
2. Secara teknik analisis kualitatif sangat dibutuhkan data yang akurat dan menyeluruh. Dalam studi ini ada beberapa data dan dokumen yang

dibutuhkan dan didapatkan dilapangan. Untuk menganalisis perencanaan pembangunan daerah dan pengembangan wilayah di Kabupaten Polewali Mandar membutuhkan jangka waktu yang terbatas. Selain itu, juga adanya keterbatasan literasi, teori-teori pendukung terkait penelitian.

3. keterbatasan peneliti sendiri, tidak semua realitas dan fakta dilapangan, karena informan dalam penelitian ini disadari tidak semua informasi yang diharapkan dapat diperoleh begitu saja. Dalam hal ini disebabkan oleh daya serap peneliti ketika wawancara dilakukan. Demikian juga dalam melakukan pengamatan juga disadari adanya keterbatasan peneliti dalam mencatat semua interaksi diantara aktor-aktor perencanaan pembangunan daerah di Kabuapten Polewali Mandar, khususnya merumuskan dalam Musrenbang, yang diawali dari Musrenbang Desa/Kelurahan, Kecamatan, Musrenbang SKPD dan Musrenbang tingkat Kabupaten.

Dari *ketiga* keterbatasan tersebut diatas berdampak pada keterbatasan peneliti mengungkap temuan empiris tentang proses pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat di Kabupaten Polewali Mandar Provinsi Sulawesi Barat.

### **1.7 Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Perencanaan pembangunan berbasis pengembangan wilayah yang dianalisis dari perspektif model *top-town* dan *Buttom-Up* diharapkan dapat menjadi rujukan dalam pembuatan perencanaan pembangunan kedepan, sehingga pencanaan yang dibuat dapat mencapai target yang diharapkan yakni sesuai dengan asas penganggaran Pemerintah Daerah.

2. Strategi perencanaan pembangunan pengembangan wilayah diharapkan menjadi role mode bagi pengembangan wilayah yang memiliki wilayah yang terpecah dengan kondisi sosial masyarakat yang heterogen.
3. Dapat dijadikan rujukan untuk Pemerintah Daerah dalam pembuatan perencanaan pembangunan berbasis pengembangan wilayah untuk masa akan datang.

### **1.8 Sistematika Pembahasan**

Bab. I. Pendahuluan, menggambarkan pembahasan Disertasi secara umum. Dalam bab ini diuraikan latar belakang masalah, research gap, pokok permasalahan, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab. II. Dalam bab ini menggambarkan teori, konsep, model, penelitian terdahulu, dan lain sebagainya yang digunakan sebagai landasan atau acuan dalam penelitian Disertasi. Tinjauan pustaka mendeskripsikan teori serta informasi baik masa lalu maupun saat ini, mengorganisasikan pustaka ke dalam topik dan dokumen yang dibutuhkan untuk disertasi.

Bab. III menggambarkan metodologi penelitian, dalam bab ini diuraikan pendekatan dan jenis penelitian, lokasi penelitian, informan penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan fokus penelitian.

Bab IV. Gambaran umum lokasi penelitian, dalam bab ini diuraikan profil wilayah, dalam profil wilayah digambarkan aspek biografi dan demografi, letak dan kondisi geografi, aspek topografi, potensi pengembangan wilayah dan penyelarasan dokumen RTRW dengan RPJMD dan RPJPD.

Bab V. Hasil penelitian dan pembahasan, dalam bab ini diuraikan hasil penelitian, membahas indikator model pembangunan *Top-Down* dan *Bottom-Up*, menggambarkan penelitian secara mendalam mulai dari asal usul, struktur, masalah yang dihadapi, cara memecahkan masalah, menganalisa permasalahan

hingga metodologi yang digunakan, menggambarkan ringkasan hasil penelitian model pembangunan *Top-Down* dan *Bottom-Up*, implikasi teoritis dan implikasi praktis.

Bab VI. Penutup, bagian akhir ini akan mengungkapkan kesimpulan dan saran yang berhubungan dengan penelitian. Bagian ini merupakan hasil dari identifikasi masalah, analisis dan pemecahan masalah yang telah dilakukan pada bagian sebelumnya.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Bab Tinjauan Pustaka ini, menggambarkan tinjauan teori dan sumber-sumber literasi yang berkaitan dengan Disertasi secara umum sehingga dapat menyusun kerangka konsep penelitian. Dalam bab ini diuraikan tentang 10 aspek tinjauan teori, yakni: 1) administarsi pembangunan dalam administrasi publik; 2) pengertian perencanaan pembangunan; 3) Proses Perencanaan Pembangunan *Top-Down* dan *Buttom-Up* yang terkait tentang perencanaan pembangunan *Top-Down* dan perencanaan pembangunan *Buttom-Up* ; 4) Konsep Pembangunan Partisifatif tentang pola pendekatan perencanaan pembangunan yang melibatkan peran serta masyarakat; 5) Strategi Pembangunan Daerah terkait tentang konsep strategi dan proses perencanaan strategi; 6) pengertian dan tujuan pengembangan wilayah; 7) Teori Tata Ruang Wilayah yang terkait tentang teori tata ruang wilayah yang membahas tentang teori sektoral dan teori regional; 8) teori pembangunan model *Top-Down* dan model *Buttom-Up* ; 9) perencanaan pembangunan dalam pengembangan wilayah, yang terkait dengan potensi SDM,SDA dan Teknologi, 10) pengembangan wilayah *Top-Down* dan *Buttom-Up*, terkait dengan sejarah perkembangan dan konsep wilayah; 11) konsep pengembangan wilayah yang terkait konsep pengembangan wilayah berbasis karakteristik sumber daya, konsep pengembangan wilayah berbasis komoditi unggulan, konsep pengembangan wilayah berbasis penataan ruang, konsep pengembangan wilayah berbasis kelompok (*cluster*).

#### **2.1 Admininstrasi Pembangunan dalam Administrasi Publik**

Administrasi pembangunan lahir dan berkembang setelah para sarjana administrasi menaruh perhatian yang cukup besar terhadap masalah-masalah

pembangunan yang banyak dihadapi oleh negara-negara berkembang. Edward W.Weidner (1985:200) mengartikan administrasi pembangunan sebagai :

*“Development Administration : public administration with a special purpose. Administration with the objective of political, economic and social development. Development administration is the process of guiding an organization toward the achievement of development objective. It is action oriented, and it places administration at the center in facilitating the attainment of development objectives”*

Administrasi pembangunan pada hakekatnya ada di dalam administrasi negara yang mendukung usaha-usaha pembangunan. Administrasi publik berperan sentral dalam memfasilitasi pencapaian tujuan-tujuan pembangunan. Oleh karenanya, menurut George F.Gant dalam *Development Administration : Concept, Goals and Methods* (1979), administrasi pembangunan itu merupakan penyempurnaan birokrasi (aparatur pemerintah) untuk menghadapi meningkatnya jumlah, jenis dan kompleksitas fungsi-fungsi pemerintahan guna memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat dalam pembangunan. Dengan demikian, administrasi pembangunan adalah administrasi mengenal kebijaksanaan, program, dan proyek untuk mendukung tujuan-tujuan pembangunan.

Penyempurnaan infrastruktur administrasi yang tangguh (membangun administrasi) merupakan langkah awal bagi perbaikan penyempurnaan manajemen pembangunan (mengadministrasikan pembangunan. Penyempurnaan administrasi publik bisa mencakup peningkatan kualitas sumber daya manusia administrasi (birokrasi publik), organisasi birokrasi, sistem dan prosedur kerja, sarana/prasarana kerja, budaya birokrasi, akuntabilitas, pembinaan kelembagaannya, kesejahteraannya. dan sebagainya. Jadi sasaran pembangunannya adalah peningkatan *administrative performance* bagi seluruh

aparatur birokrasi sehingga tugas-tugas pembangunan dapat dilaksanakan secara berdaya-guna dan berhasil-guna (efektif dan efisien).

Penyempurnaan manajemen pembangunan mencakup kegiatan-kegiatan penyempurnaan perumusan kebijakan pembangunan, pelaksanaan secara efektif dan evaluasi hasil pelaksanaan kebijakan pembangunan. Substansi kebijakan pembangunan bias mencakup berbagai bidang seperti ekonomi, politik, sosial, hukum, budaya, hankam (pertahanan dan keamanan), teknologi, ilmu pengetahuan dan sebagainya. Penyempurnaan perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pembangunan melibatkan semua, baik infra maupun supra struktur politik yang ada. Partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan pembangunan yang selama ini masih banyak diabaikan perlu disempurnakan dengan banyak melibatkan mereka dalam pembuatan keputusan-keputusan/peraturan-peraturan tentang pembangunan terutama pada tataran lokal yang sesuai dengan kondisi dan kepentingan lokal.

Pilihan pendekatan bagi usaha penyempurnaan administrasi publik seringkali berpengaruh cukup signifikan bagi keberhasilan usaha-usaha pembangunan. Ada dua jenis pendekatan penyempurnaan administrasi publik yang bersifat *mutually inclusive* yaitu 1) pendekatan komprehensif (*comprehensive approach*), dan 2) pendekatan incremental (*incremental/the island of excellence approach*) yang masing-masing apabila dipergunakan secara terpisah memiliki kekuatan dan kelemahannya adalah banyaknya hambatan.

Administrasi publik (Public Administration) adalah suatu bahasan ilmu yang memiliki makna dari kata *Administration* dalam bahasa Inggris berasal dari kata *administrare* dalam bahasa Latin yang mempunyai arti "to serve" yaitu memberikan jasa, pelayanan, bantuan, melayani atau mengabdikan dan *public* yang

memiliki arti publik atau masyarakat. Menurut pendapat dari beberapa pakar administrasi diantaranya adalah J.M. Pfifner (1954) mengartikan administrasi yaitu: *“Administration may be defined as the organization and direction of human and material resources to achieve desired ends”* (administrasi dapat diartikan sebagai pengorganisasian dan penerahan sumber-sumber manusia dan material untuk mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan).

Sedangkan menurut pendapat dari W.H. Newman (1963) *“Administration has been defined as the guidance, leadership and control of the effort of a group of individuals towards some common goal”* (Administrasi diartikan sebagai pengarahan, kepemimpinan dan pengendalian usaha sekelompok individu dalam rangka mencapai tujuan bersama). H.A. Simon (1958) *“Administration as the activities of group cooperating to accomplish common goals”* (Administrasi adalah merupakan aktivitas kelompok yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama). Pendapat lain datang dari seorang ahli bernama Nicholas Henry menjelaskan bahwa terdapat 3 (tiga) pilar dalam administrasi publik yaitu :

- 1) Perilaku organisasi;
- 2) Teknologi manajemen dan institusi-institusi implementasi kebijakan; dan
- 3) Kepentingan publik yang terkait dengan pilihan etis setiap individu dan masalah-masalah publik.

Karakteristik dari administrasi publik memiliki perbedaan dengan administrasi bisnis/niaga/swasta. Persamaan diantara keduanya karena berbasis pada makna “ administrasi “ yang berarti “proses kerjasama sekelompok manusia dalam rangka mencapai tujuan bersama” itu selalu ada baik pada *setting*/organisasi publik maupun swasta, yang membedakannya adalah : tujuannya, problemannya, lingkungannya, dasar filosofinya dan sebagainya.

Istilah administrasi publik menurut Chandler dan Plano (1988: 29-30), adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Kedua pengarang tersebut juga menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Sebagai suatu disiplin ilmu, administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan atau penyempurnaan terutama di bidang organisasi, sumberdaya manusia dan keuangan. Dimock dan Koenig dalam "*Public Administration*" mengartikan administrasi publik sebagai "*The activity of the state in the exercise of its political power*". J.M. Pfifner dan R.Presthus dalam bukunya "*Public Administration*" mengatakan : "*Public administration is a proccess concerned with carying out public policies*".

Dari definisi tersebut menjelaskan aktivitas administrasi publik yaitu pelaksanaan kekuasaan politik atau kebijakan publik. Definisi tersebut menunjukkan peran khusus administrasi publik yaitu sebagai pelaksana kebijakan politik, sedang siapa yang merumuskannya bukan menjadi peran administrasi publik. J.J Corson dan J.P. Harris (1963) membuat definisi administrasi publik sebagai berikut :

*"Public administration is decision making, planning the work to be done, formulating objectives and goals, working with the legislature and citizen organization to gain public support and funds for government programs, establishing and revising organization, directing and supervising employees, providing leadership, communicating and recieving communications, determining works methods and procedures, appraising performance, exercising controls, and other functions performed by government executives and supervisors"*.

Secara singkat definisi di atas dapat dikemukakan bahwa Administrasi publik adalah merupakan bentuk aksi dari pemerintahan, atau merupakan alat atau sarana untuk mewujudkan tujuan pemerintah. Perkembangan administrasi publik mengalami perkembangan suatu disiplin ilmu yang dapat dicermati dari perkembangan paradigmanya. Paradigma adalah merupakan suatu “mainstream” alur pemikiran atau pandangan yang mendasar dari suatu ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari oleh suatu cabang ilmu pengetahuan. Peran/tugas paradigma adalah menggolongkan, merumuskan dan menghubungkan *exemplar* (hasil temuan ilmu pengetahuan yang telah diterima secara umum) dengan teori-teori, metoda-metoda dan seluruh pengamatan yang terdapat di dalam metoda tersebut. Perkembangan ilmu administrasi publik memiliki pandangan-pandangan yang berbeda salah satunya datang dari pendapat D.H.Rosenbloom (1989) dalam *Public Administration : Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector* mengemukakan adanya 3 paradigma utama dalam administrasi publik yaitu:

- 1) *Paradigma Manajerial* yang melihat peran administrasi publik sebagai *executive* yang tugas utamanya adalah melaksanakan segala peraturan perundangan secara patuh dan sungguh-sungguh.
- 2) *Paradigma Politik* yang memandang administrasi publik sebagai lembaga yang mempunyai kapasitas dalam menetapkan kebijakan publik
- 3) *Paradigma Legal* (Hukum) yang memfokuskan peran administrasi publik dalam melaksanakan tugas peradilan atau menegakkan hukum.

Nicholas Henry mengemukakan pandangan paradigma administrasi publik dalam bukunya *Public Administration and Public Affair* (1989). Menurut Henry

mengutip pandangan R.T. Goleblewski, administrasi publik akan dapat dikaji dengan baik bila administrasi publik itu dapat diketahui ciri-ciri baik "*locus*" maupun "*focus*"nya. Lokus mempertanyakan tentang di mana letak institusional dari administrasi publik, misalnya apakah di biro pemerintahan atau tempat lain, sedangkan fokus mempertanyakan tentang apa isi/spesialisasi administrasi publik itu, misalnya apakah masih tentang prinsip-prinsip administrasi atau telah berubah.

Fokus administrasi publik dalam bentuk " ilmu administrasi publik yang murni" yang masih harus diketemukan atau terus diupayakan. Lebih-lebih lagi ini didorong semakin mantapnya pengembangan teori organisasi (yang pada paradigma sebelumnya telah menjadi fokus administrasi publik) dan adanya perkembangan baru dalam teknik-teknik terapan pada ilmu manajemen. Perkembangan tersebut telah semakin mendekatkan hubungan antara organisasi publik dan bisnis dan hubungan antara teknologi dan sosial.

Hal ini telah memperkuat perkembangan lokus administrasi publik. Tetapi kemudian posisi lokus administrasi publik agak "tergoyahkan" karena di negara-negara maju telah berkembang spesialisasi baru yaitu "*comparative public administration*", suatu kajian perbandingan administrasi publik di negara-negara sedang berkembang. Nicholas Henry dengan tegas menyatakan bahwa fokus administrasi publik adalah teori organisasi dan ilmu manajemen dan lokusnya adalah kepentingan publik dan masalah-masalah publik.

Definisi pembangunan menurut Nasution (1988:35) disebutkan bahwa pembangunan merupakan usaha yang dilakukan oleh suatu masyarakat untuk meningkatkan taraf hidupnya. Sedangkan menurut Tjokrowinoto dalam Suryono (2004:21) yang menyimpulkan beberapa definisi pembangunan dalam perspektif

diakronis (pembangunan menurut tahap pertumbuhan dan periode waktu yang dasarnya tidak jelas) yaitu sebagai berikut :

- a) Pembangunan sebagai proses perubahan sosial menuju ketataran kehidupan masyarakat yang lebih baik.
- b) Pembangunan sebagai upaya sadar, terencana dan melembaga
- c) Pembangunan sebagai proses sosial yang bebas nilai (*value free*)
- d) Pembangunan memperoleh sifat dan konsep *trancendental* sebagai *metadiscipliner* bahkan memperoleh bentuk sebagai ideologi yaitu *phenomenon the ideology of developmentalism*.
- e) Pembangunan sebagai konsep yang sarat nilai (*value loaded*) menyangkut proses pencapaian nilai yang dianut suatu bangsa secara semakin meningkat.
- f) Pembangunan menjadi *culture specific, situation specific and time specific*.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pembangunan merupakan suatu proses yang dilakukan secara sadar dan berencana untuk menjadikan atau mengerjakan sesuatu hal dengan mengelola sumberdaya-sumberdaya yang ada sehingga berhasil mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan.

Di negara yang sedang berkembang dalam melakukan pembangunan hingga saat ini terdapat tiga jenis strategi yang digunakan yaitu, *pertama*, strategi pertumbuhan (*growth strategy*) didasarkan pada asumsi efek tetesan kebawah atau *trickle down effect*, pelaksanaan pembangunan di negara sedang berkembang penekanannya pada pendapatan masyarakat dan pertumbuhan pendapatan nasional. Penerapan konsep pertumbuhan dalam melaksanakan

pembangunan berorientasi pada pertumbuhan ekonomi masyarakat mengalami peningkatan yang sangat pesat namun belum ada aspek pemerataan. *Kedua*, strategi kesejahteraan (*welfare strategy*) yang menentukan apa yang perlu bagi masyarakat dan mempunyai dana untuk tujuan itu serta penerapan pembangunan kesejahteraan cenderung pelaksanaannya bersifat sentralistik. Sehingga hubungan ketergantungan secara rakyat dengan proyek-proyek pembangunan yang pada akhirnya mengakibatkan tidak adanya proaktif dari masyarakat karena tidak ada partisipasi nyata. *Ketiga*, strategi responsif atau partisipatif. Esensi dari strategi responsif adalah keterlibatan masyarakat membuat keputusan-keputusan dalam setiap tahap aktivitas, yaitu materi dari persiapan hingga pelaksanaan dan evaluasi.

Definisi administrasi pembangunan mencakup dua pengertian yaitu administrasi dan pembangunan. Telah umum diketahui definisi administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan keputusan-keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Sedangkan definisi pembangunan adalah sebagai rangkaian usaha untuk mewujudkan pertumbuhan secara terencana dan sadar yang dilaksanakan oleh suatu bangsa untuk menuju kesejahteraan bangsa.

Menurut Tilaar dalam Suryono (2008:20) definisi pembangunan yaitu *pertama*, pembangunan bukanlah semata-mata untuk mencapai tujuan dan target pembangunan itu sendiri tetapi pembangunan itu diadakan untuk memperbaiki taraf hidup manusia. *Kedua*, pembangunan dilaksanakan oleh manusia untuk manusia. Sehingga dapat disimpulkan definisi administrasi pembangunan adalah seluruh rangkaian usaha yang dilakukan oleh suatu negara bangsa untuk bertumbuh, berkembang, dan berubah secara sadar dan

terencana dalam semua segi penghidupan negara dan bangsa yang bersangkutan dalam rangka tujuan akhirnya (Siagian, 2005:5).

Proses berkembangnya administrasi pembangunan dimulai karena adanya kebutuhan di negara-negara yang sedang membangun untuk mengembangkan lembaga-lembaga dan pranata sosial, politik, dan ekonominya, ini bertujuan agar pembangunan dapat berhasil. Dari sudut pandang praktik, administrasi pembangunan merangkum dua kegiatan besar yaitu terdiri dari administrasi dan pembangunan. Siagian (2003:4) mengatakan bahwa administrasi adalah proses pelaksanaan daripada keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Sedangkan pembangunan dapat didefinisikan sebagai usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Selanjutnya, Siagian (2003) juga menyebutkan bahwa pemerintah memainkan peran yang dominan dalam proses pembangunan nasional. Peran-peran tersebut adalah sebagai berikut : a) Peran Selaku Stabilisator, b) Peran Selaku Inovator, c) Peran Selaku Modernisator, d) Peran Selaku Pelopor dan, e) Peran Selaku Pelaksana Sendiri.

Menurut Tjokroamidjojo (1974:14) administrasi pembangunan memiliki dua fungsi, yaitu perumusan kebijakan pembangunan dan pelaksanaan pembangunan secara efektif. Administrasi bagi pembangunan lebih berorientasi untuk mendukung usaha-usaha pembangunan negara yang belum maju. Beberapa pendekatan yang dilakukan dalam administrasi bagi pembangunan adalah : a) Perencanaan, b) Pengerahan Sumber Daya, c) Menggerakkan Partisipasi Masyarakat, d) Koordinasi, e) Pengawasan Evaluasi Pembangunan.

Teori administrasi menjelaskan upaya-upaya untuk mendefinisikan fungsi universal yang dilakukan oleh pimpinan dan asas-asas yang menyusun praktik kepemimpinan yang baik. Henry Fayol (1985:36) menggunakan pendekatan atas manajemen administrasi, yaitu suatu pendekatan dari pimpinan atas sampai pada tingkat pimpinan terbawah. Fayol melahirkan tiga sumbangan besar bagi administrasi dan manajemen yaitu: *Pertama*, aktivitas organisasi, *kedua*, fungsi atau tugas pimpinan, dan *ketiga*, prinsip-prinsip administrasi atau manajemen.

Pembangunan administrasi merupakan *sine qua non* dari pembangunan nasional. Tanpa pembangunan administrasi, administrasi pembangunan kacau. Ada 4 aspek administrasi pembangunan sebagai kewajiban pihak eksekutif untuk merealisasikannya adalah sebagai berikut.

#### 1) Rencana Pembangunan Nasional

Rencana adalah keputusan tentang segala sesuatu yang akan dikerjakan pada kemudian hari. Keputusan membangun dibuat oleh seluruh masyarakat melalui wakil-wakilnya berlandaskan hukum yang ada. Akan tetapi, tugas untuk merumuskan keputusan politik dalam suatu rencana pembangunan nasional merupakan tugas badan eksekutif dan bersifat administratif.

#### 2) Perumusan Program Kerja

Perumusan program kerja merupakan perincian rencana. Dalam hubungannya dengan pembangunan nasional, program kerja berwujud dalam berbagai macam bentuk dan kegiatan. Dalam program kerja itu ditentukan prioritas kegiatan, sumber pembiayaan, lokasi proyek yang akan direalisasi, prosedur kerja, koordinasi, sistem pelaporan, tenaga kerja, hasil yang diharapkan, target waktu, dan prasarana yang diperlukan.

### 3) Pelaksanaan

Jika suatu rencana yang realistis, praktis, dan pragmatis telah disusun, dan jika program kerja telah dirumuskan, selanjutnya adalah pelaksanaannya. Seperti dijelaskan sebelumnya, ujian terakhir bagi baik-buruknya keputusan politik serta rencana yang telah dibuat akan terlihat dalam proses pelaksanaannya. Demikian juga, dengan pembangunan.

### 4) Penilaian Hasil-hasil yang Dicapai

Untuk membandingkan dan mengukur sesuai atau tidaknya hasil yang seharusnya dicapai dengan hasil yang nyata dicapai perlu diadakan penilaian. Tujuan penilaian itu adalah menemukan hal-hal seperti:

- a) Menentukan lebar jurang pemisah antara hasil yang nyata dicapai dan hasil yang seharusnya dicapai.
- b) Jauh lebih penting daripada sekadar menemukan jurang itu adalah menemukan penyebab timbulnya jurang tersebut.
- c) Cara-cara menghilangkan penyebab itu perlu dicari dan diterapkan.

Dengan demikian, semakin menjadi jelas bahwa aspek administratif dalam pembangunan nasional tidak kalah pentingnya dari aspek politik, ekonomi, dan sosial budaya. Tanpa kemampuan administratif yang meningkat, kegiatan pembangunan akan merosot (Sondang P. 1990: 116).

## **2.2 Pengertian Perencanaan Pembangunan**

Perencanaan pembangunan di Indonesia didasarkan pada paradigma pembangunan nasional, kebijaksanaan pembangunan, orientasi pembangunan, kewenangan pengelolaan dana pembangunan, mekanisme penyaluran dana pembangunan, mekanisme perencanaan pembangunan, dan arah kebijaksanaan program pembangunan. Pembangunan juga membutuhkan strategi yang tepat

agar dapat lebih efisien dari segi pembiayaan dan efektif dari segi hasil. Strategi ini penting untuk menentukan peran masing-masing (pemerintah dan masyarakat). Dalam perencanaan pembangunan dan pelaksanaannya harus berorientasi ke bawah dan melibatkan masyarakat luas, melalui pemberian wewenang perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di tingkat daerah. Dengan cara ini pemerintah makin mampu menyerap aspirasi masyarakat, sehingga dapat memberdayakan dan memenuhi kebutuhan masyarakat itu.

Friedman (2011;19) menyatakan bahwa perencanaan transaktif dimaksudkan sebagai upaya untuk menjembatani *communication gap* antara pengetahuan teknik dari para perencana dengan pengetahuan lokal 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. Perencanaan transaktif, menurut Friedman (1987:62) 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, dapat menyederhanakan perencanaan dan pengetahuan teknis dalam bahasa masyarakat.

Dalam jangkauan dan hierarkinya, perencanaan berada pada tingkat pusat dan tingkat daerah, dari jangka waktunya, perencanaan dapat bersifat jangka panjang, menengah, atau jangka pendek. Dilihat dari arus informasi, perencanaan dapat bersifat dari atas ke bawah (*top down*), dari bawah ke atas (*bottom up*), atau kedua-duanya. Dari segi ketetapan atau keluwesan proyeksi ke

depannya, perencanaan dapat indikatif atau preskriptif, berdasarkan sistem politiknya, perencanaan dapat bersifat alokatif, inovatif, dan radikal (Friedman, 1987:44).

Menurut Lawrence Susskind (2014:15), 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. Sangat sering keputusan yang dibuat tidak mampu mengakomodasi berbagai kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Perencanaan transaktif dapat didayagunakan sebagai media dimana perencana dapat bertindak sebagai mediator. Fungsi mediator adalah memfasilitasi berbagai pihak yang berkepentingan dengan berdasarkan pada interest termasuk interest dari masyarakat. Pencapaian kesepakatan melalui forum mediasi (perundingan) merupakan strategi yang baik karena akan membuahkan hasil yang win-win.

Randy R Wrihatnolo (2009:21), menyatakan bahwa Proses perencanaan pembangunan adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan untuk menyusun perencanaan pembangunan yang berlangsung terus menerus dan saling berkaitan sehingga membentuk suatu siklus perencanaan pembangunan. Proses perencanaan pembangunan dimulai dari pengumpulan informasi untuk perencanaan kemudian dianalisis dan perumusan kebijaksanaan hingga kegiatan peramalan (*forecasting*) sebagai berikut:

- 1) Pengumpulan Informasi untuk Perencanaan (input untuk analisis dan perumusan kebijaksanaan)
- 2) Analisis Keadaan dan Identifikasi Masalah
- 3) Penyusunan Kerangka Makro Perencanaan dan Perkiraan Sumber-

#### Sumber Pembangunan

- 4) Kebijaksanaan Dasar Pembangunan
- 5) Perencanaan Sektoral, Kebijaksanaan Program, Proyek, Kegiatan lain
- 6) Perencanaan regional (konsiderasi regional dalam perencanaan sektoral)
- 7) Program Kerja, Program Pembiayaan, Prosedur Pelaksanaan, Penuangan dalam Perencanaan proyek-proyek
- 8) Pelaksanaan.
- 9) Fungsi Pengaturan Pemerintah.
- 10) Kebijaksanaan-kebijaksanaan Stabilisasi (jangka pendek)
- 11) Komunikasi Pendukung Pembangunan
- 12) Pengendalian Pelaksanaan
- 13) Pengawasan
- 14) Tinjauan pelaksanaan
- 15) Peramalan (*Forecasting*).

Selanjutnya menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1996:33) mengemukakan bahwa ada 5 (lima) hal pokok dalam suatu proses perencanaan pembangunan yang perlu diketahui yakni; *Pertama*, permasalahan-permasalahan pembangunan suatu negara/masyarakat yang dikaitkan dengan sumber-sumber pembangunan yang dapat diusahakan. *Kedua*, tujuan serta sasaran rencana yang ingin dicapai. *Ketiga*, kebijakan dan cara untuk mencapai tujuan dan sasaran. *Keempat*, penterjemahan dalam program atau kegiatan usaha konkrit, dan *Kelima*, jangka waktu pencapaian tujuan.

Berdasarkan pengertian perencanaan pembangunan di atas, maka pengertian perencanaan pembangunan dapat disimpulkan sebagai proses

pemikiran yang mengarahkan sumber-sumber pembangunan secara efektif dan efisien. Selain itu juga mengupayakan berbagai alternatif yang dianggap sebagai alternatif terbaik untuk mencapai tujuan tertentu di masa yang akan datang.

Dampak yang diharapkan dari pembangunan sebagai suatu proses adalah membebaskan masyarakat dari ketidakmampuan dan menumbuhkan sikap percaya diri agar bisa berdaya guna untuk menentukan pilihan perbaikan masa depannya, hal ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Bryant (1987:33) mengenai pengertian pembangunan bahwa: " pembangunan diartikan sebagai peningkatan kemampuan seseorang untuk mempengaruhi masa depannya". Hal ini mengandung arti bahwa Pembangunan adalah meningkatkan kemampuan masyarakat guna dimanfaatkan dalam mewujudkan masa depan yang lebih baik

Tadaro dalam Reyke (2004:11) menyatakan bahwa pembangunan mengandung tiga nilai utama, yaitu:

- a) Menunjang kelangsungan hidup; kemampuan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar. Semua orang mempunyai kebutuhan-kebutuhan dasar tertentu untuk kemungkinan kehidupan. Kehidupan-kehidupan "penunjang kelangsungan hidup" ini meliputi pangan, papan, kesehatan dan rasa aman.
- b) Harga diri; kemampuan untuk menjadi seorang manusia, suatu pribadi. Komponen universal kedua dari suatu kehidupan yang baik ialah harga diri, perasaan layak dan menghormati diri sendiri , tidak menjadi alat orang-orang lain demi tujuan orang lain itu semata-mata.
- c) Kemerdekaan dari penjajahan dan perbudakan; kemampuan untuk memilih. Nilai universal ketiga yang harus merupakan bagian dari makna pembangunan ialah konsep "kebebasan". Kebebasan di sini hendaklah

tidak dipahami dalam makna politik atau ideology, melainkan dalam pengertian yang lebih mendasar mengenai kebebasan atau emansipasi dari perampasan kondisi materil kehidupan, dari penjajahan sosial atas manusia oleh alam, kebodohan, orang-orang lain, penderitaan, lembaga-lembaga, dan keyakinan-keyakinan dogmatik.

Kegagalan perencanaan, menurut Ginanjar (1996: 22) tidak disebabkan perencanaan itu sendiri, tetapi bersumber pada berbagai hal berikut:

- 1) Penyusunan perencanaan yang tidak tepat mungkin disebabkan informasi yang kurang lengkap, metodologi yang belum dikuasai, atau perencanaan sejak awal yang tidak realistis sehingga tidak dapat terlaksana. Dalam hal terakhir ini, pengaruh politis terlalu besar sehingga pertimbangan teknis perencanaan diabaikan.
- 2) Perencanaannya baik, tetapi pelaksanaannya tidak seperti seharusnya. Dengan demikian, kegagalan terjadi karena tidak ada keterkaitan antara perencanaan dan pelaksanaannya. Penyebabnya adalah aparat pelaksana yang tidak siap atau tidak kompeten, atau rakyat tidak mempunyai kesempatan berpartisipasi sehingga tidak mendukungnya.
- 3) Perencanaan mengikuti paradigma yang ternyata tidak sesuai dengan kondisi dan perkembangan serta tidak dapat mengatasi masalah mendasar negara berkembang. Misalnya, orientasi semata-mata pada pertumbuhan yang menyebabkan semakin melebarnya kesenjangan. Dengan demikian, faktor kesalahan bukan perencanaannya, tetapi falsafah atau konsep di balik perencanaan itu.
- 4) Perencanaan diartikan sebagai pengaturan total kehidupan manusia hingga hal yang paling kecil. Hal tersebut menyebabkan perencanaan

tidak memberikan kesempatan bagi perkembangan prakarsa individu dan pengembangan kapasitas serta potensi masyarakat secara penuh. Sistem ini bertentangan dengan hukum penawaran dan permintaan karena pemerintah mengatur semuanya. Perencanaan seperti inilah yang disebut sebagai sistem perencanaan terpusat (*centrally planned system*).

Banyak ahli yang mendefinisikan tentang perencanaan, tetapi dalam kajian ini lebih mendekati ke pengertian perencanaan menurut John Friedman melalui buku yang berjudul *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action* (1978:60). Friedman menyatakan bahwa perencanaan mengandung empat unsur utama, yaitu: 1) memikirkan persoalan-persoalan sosial ekonomi; 2) berorientasi ke masa depan; (3) memperhatikan keterkaitan antara pencapaian tujuan dan proses pengambilan keputusan; dan (4) mengedepankan kebijakan dan program yang komprehensif. Berdasarkan *keempat* unsur tersebut maka disimpulkan bahwa perencanaan merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan untuk kepentingan masa depan karena terkait dengan pengambilan keputusan (*decision making*). Selanjutnya, Friedman merangkum teori-teori perencanaan dan mengelompokkannya menjadi 4 (*empat*) kategori yakni:

*Pertama*: Reformasi Sosial, memandang bahwa negara adalah sarana untuk aksi sosial. Perencanaan dipandang sebagai upaya ilmiah untuk menciptakan usaha-usaha pemerintahan yang lebih efektif. Di Indonesia pada awal kemerdekaan, pasca liberalisme klasik dianggap gagal maka lahirlah gagasan neo-liberalisme dengan gagasan negara kesejahteraan, dimana negara mempunyai peran yang strategis dalam mengatur dan mengendalikan pertumbuhan ekonomi untuk menciptakan kesejahteraan. Untuk melaksanakan

pembangunan dan percepatan pertumbuhan ekonomi, maka pemerintah bekerjasama dengan pihak swasta untuk melakukan eksploitasi sumber daya alam. Dalam hal ini, tujuan dari rencana pembangunan yang ingin dicapai adalah pertumbuhan ekonomi.

*Kedua:* Analisis Kebijakan, berorientasi teknis dan rasional dimana perencanaan adalah proses yang mencakup pengambilan keputusan melalui beberapa tahapan yang dimulai dari identifikasi tujuan dan diakhiri dengan analisis program yang mengevaluasi kinerja dari keputusan. Teori ini adalah model rasional yang disusun perencana teknis yang memandang dirinya sebagai sosial engineer yang melayani penguasa dan lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Perencanaan dengan teori ini umumnya digunakan oleh pemerintahan dengan model *Top-Down* . Sebagai contoh adalah perumusan rencana tata ruang wilayah yang dalam perumusannya hanya dilakukan oleh para konsultan dan tim ahli yang dianggap mumpuni dan mampu melakukan prediksi secara matematis terhadap situasi ekonomi, serta dampak sosial dan lingkungannya. Prinsip yang digunakan pun adalah prinsip manfaat, dimana kebijakan yang diambil berdasarkan pertimbangan kemanfaatan bagi masyarakat secara luas. Sementara hak-hak kelompok minoritas akan cenderung terabaikan.

*Ketiga:* Pembelajaran sosial, mencoba mengeliminasi kontradiksi antara apa yang kita ketahui dan apa yang harus kita lakukan. Perencanaan melalui eksperimen sosial, mencoba untuk merubah perilaku sosial. Hal ini dicapai dengan menterjemahkan pengetahuan ke dalam dunia praktis, dan teori diperkaya dari pelajaran-pelajaran yang didapat di lapangan. Para perencana

dan klien akan terlibat dalam interaksi yang non formal. Teori ini mempunyai fokus yang eksplisit karena mempertimbangkan umpan balik yang terjadi ketika suatu perencanaan didiskusikan dengan masyarakat, sehingga ada proses transfer pengetahuan. Dalam proses pembelajaran sosial, tidak menekankan pada pencapaian tujuan, namun pada proses pelaksanaan yang partisipatif. sehingga tujuan-tujuan lahir dari proses interaksi sosial tersebut.

*Keempat*: Mobilisasi sosial, mengupayakan sebuah gerakan/tindakan yang tumbuh dari bawah (masyarakat). Perencanaan dipandang sebagai aktifitas politik yang mencoba untuk merubah kondisi status quo. Teori ini menekankan pada politik konfrontasi. Peran perencana dapat berupa organisator masyarakat, advokat, dan penerjemah data. Teori ini banyak diaplikasikan oleh LSM untuk memberi kesadaran dan kekuatan pada masyarakat untuk memperjuangkan hak-haknya yang cenderung diabaikan pada berbagai kasus pembangunan terutama bagi pembangunan yang hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi.

### **2.3 Proses Perencanaan Pembangunan *Top-Down* dan *Bottom-Up***

Proses perencanaan *Top-Down* dan *Bottom-Up* dimaksudkan sebagai perumusan perencanaan yang dimulai dari level atas kemudian dijabarkan ke level bawah. Sedangkan perencanaan *Bottom-Up* adalah perumusan perencanaan yang dilakukan dari bawah kemudian disesuaikan dengan perencanaan dari atas. *Top-Down* dapat dicermati pada struktur pemerintahan yakni pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta pemerintah kecamatan dan Desa/Kelurahan. dan organisasi/lembaga (Kementerian dan Lembaga serta SKPD). Artinya *Top* adalah pemerintah pusat dan *Down* adalah pemerintah daerah. Misalnya RPJMN merupakan perencanaan *Top* dan RPJMD adalah perencanaan *Down*.

Demikian sebaliknya, *Buttom-Up* yaitu RPJMD adalah *Buttom* dan RPJMN adalah *Up*. Artinya bahwa ketika RPJMD disusun sebagai proses dari bawah, kemudian disesuaikan atau memperhatikan perencanaan di atasnya yakni RPJMN. Hal ini menunjukkan bahwa pencapaian RPJMD adalah memberi kontribusi pada skala Nasional. Hal yang sama, ketika RPJMN merupakan perencanaan dari atas, kemudian pada saat perumusan RPJMD harus memperhatikan arahan dari atas (RPJMN).

Perencanaan pembangunan *Top-Down* dan *Buttom-Up* dapat pula dipandang dari satu lembaga. Misalnya ketika kepala Bappeda/Balitbangren merumuskan *Visi*, atau kebijakan, kemudian *visi* dan kebijakan itu dijabarkan kepada kepala bidangnya atau kepala seksi atau staf. Hal ini berarti penjabaran kepada tingkat bawahannya merupakan proses perencanaan kebawah (*Down*), sementara Kepala Bappeda adalah *Top*. Untuk menegaskan proses perencanaan dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas secara operasionalnya tergantung pada peletakan atau menposisikan *Top* dimana dan *Down* dimana, atau *Buttom* dimana dan *Up* dimana.

Pola perencanaan pembangunan yang selama ini dilakukan berbagai negara berkembang yang lebih dikenal dengan *Top-Down Strategy* sebagaimana dikemukakan oleh Ndraha (2007:12), bahwa pada awal proses pembangunan memang pola itu membawa manfaat, tetapi ketika pola itu mengacu pada sistem maka timbullah masalah. Masyarakat terbiasa untuk bergantung pada pemerintah dan kemampuannya untuk berkembang secara mandiri sukar dikembangkan.

Untuk mengantisipasi berbagai akses negatif yang ditimbulkan oleh *Top-Down strategy* maka *Bottom-Up strategy* menjadi pilihan yang strategis untuk mengoptimalkan perencanaan pembangunan hingga pelaksanaan pembangunan. Mekanisme *Bottom-Up strategy* memiliki beberapa keunggulan yaitu:

- 1) Melalui mekanisme dari bawah ke atas, masyarakat dapat memberi tanggapan, jawaban atau *feedback* kepada pemerintah tentang kesesuaian antara aspirasi masyarakat dengan apa yang direncanakan pemerintah.
- 2) Melalui mekanisme tersebut masyarakat dapat mengemukakan dan menyalurkan aspirasi, permintaan dan tuntutan kepada pemerintah.
- 3) Melalui mekanisme tersebut dapat terjadi tawar-menawar, pemufakatan atau kompromi antara masyarakat dengan pemerintah.
- 4) Dapat dilakukan komunikasi timbal balik antara masyarakat dengan pemerintah sehingga pemerintah memperoleh informasi yang tepat mengenai berbagai hal.
- 5) Dapat terjadi proses "*exchange*" antara masyarakat dengan pemerintah atau kandidat politik misalnya bagi kaum miskin untuk memberikan suaranya dengan harapan akan menerima keuntungan tertentu dari pemerintah.

Di Indonesia menurut jangka waktu perencanaan dikelompokkan dalam beberapa periode yaitu 1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan jangka waktu 20 tahun ; 2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan jangka waktu 5 tahun; dan 3) Rencana Pembangunan Pangka

Pendek (RKP) yaitu rencana 1 tahunan. Perencanaan jangka panjang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang bersifat fundamental dan struktural dalam jangka panjang. Rencana jangka menengah 5 (lima) tahunan banyak dianut karena lebih mudah disesuaikan dengan periode masa bakti pemerintahan dengan jangka waktu perjanjian. Rencana jangka pendek pada dasarnya dapat dilakukan pada dua bentuk yaitu: *pertama* pada saat kondisi dimana bersifat mendesak dan *kedua* rencana tahunan sebagai manifestasi dari rencana jangka menengah yang bersifat konkrit dan operasional.

Dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), pasal (1) disebutkan perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Perencanaan adalah meletakkan tujuan-tujuan dalam jadwal waktu atau program pekerjaan untuk mendapat hasil yang optimal. Oleh karena itu perencanaan merupakan sebuah keniscayaan, keharusan dan kebutuhan. Perencanaan itu sendiri berfungsi sebagai penuntun arah, meminimalisasi ketidakpastian, minimalisasi inefisiensi sumber daya, penetapan standard dan pengawasan kualitas.

Undang-Undang tentang SPPN ini juga disebutkan bahwa, Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. Undang-Undang tersebut pada Pasal 2, Bab II menyatakan bahwa, dalam rangka mendorong proses pembangunan secara terpadu dan efisien, pada dasarnya perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai 5 (lima) tujuan pokok sebagai berikut:

- 1) Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;
- 2) Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah;
- 3) Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- 4) Mengoptimalkan partisipasi masyarakat;
- 5) Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Pengertian pembangunan mungkin menjadi hal yang paling menarik untuk diperdebatkan. Mungkin saja tidak ada satu disiplin ilmu yang paling tepat mengartikan kata pembangunan. Sejauh ini serangkaian pemikiran tentang pembangunan telah berkembang, mulai dari perspektif sosiologi klasik (Durkheim, Weber, dan Marx), pandangan Marxis, modernisasi oleh Rostow, strukturalisme bersama modernisasi memperkaya ulasan pendahuluan pembangunan sosial, hingga pembangunan berkelanjutan. Namun, ada tema-tema pokok yang menjadi pesan di dalamnya.

Pembangunan dapat diartikan sebagai `suatu upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi (Nugroho dan Rochmin Dahuri, 2004:31). *Pertama*, koordinasi yang berimplikasi pada perlunya suatu kegiatan perencanaan. *Kedua*, terciptanya alternatif yang lebih banyak secara sah. Hal ini dapat diartikan bahwa pembangunan hendaknya berorientasi kepada keberagaman dalam seluruh aspek kehidupan. Adapun mekanismenya menuntut kepada terciptanya kelembagaan dan hukum yang

terpercaya yang mampu berperan secara efisien, transparan, dan adil. *Ketiga*, mencapai aspirasi yang paling manusiawi, yang berarti pembangunan harus berorientasi kepada pemecahan masalah dan pembinaan nilai-nilai moral dan etika.

Pembangunan (*development*) adalah proses perubahan yang mencakup seluruh system sosial, seperti politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan dan teknologi, kelembagaan, dan budaya (Alexander 1994 : 87). Portes (1976:135) mendefenisikan pembangunan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya. Pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan, termasuk ilmu-ilmu sosial, para Ahli manajemen pembangunan terus berupaya untuk menggali konsep-konsep pembangunan secara ilmiah. Secara sederhana pembangunan sering diartikan sebagai suatu upaya untuk melakukan perubahan menjadi lebih baik. Karena perubahan yang dimaksud adalah menuju arah peningkatan dari keadaan semula, tidak jarang pula ada yang mengasumsikan bahwa pembangunan adalah juga pertumbuhan.

Menurut Sjafrizal (2009:23), “tanpa perencanaan sebenarnya kegiatan pembangunan juga dapat dilaksanakan, namun besar kemungkinannya kegiatan tersebut tidak berjalan sesuai harapan yang diinginkan”. Perencanaan pembangunan diperlukan hingga saat ini pada hampir semua negara berkembang dan berlanjut hingga masa yang akan datang. Aspek penting yang harus selalu diupayakan oleh pemerintah adalah menyusun sebuah perencanaan pembangunan dengan layak secara teknis dan menyertakan dukungan dari seluruh masyarakat dan elit politik, hal ini berguna dalam pelaksanaan di lapangan. Perencanaan memiliki fungsi yaitu:

- 1) Perencanaan akan menciptakan suatu mekanisme pengarahannya kegiatan dan pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang diarahkan untuk pencapaian tujuan pembangunan;
- 2) Perencanaan kemungkinan untuk melakukan perkiraan tentang potensi, prospek pertumbuhan, hambatan serta resiko yang mungkin akan dihadapi di masa datang;
- 3) Perencanaan memberikan suatu peluang untuk dapat melaksanakan pilihan yang terbaik;
- 4) Perencanaan menentukan kita untuk dapat melakukan penyusunan skala prioritas berdasarkan arti pentingnya tujuan;
- 5) Perencanaan dapat pula dipandang sebagai alat untuk mengukur atau standar yang digunakan untuk mengadakan pengawasan maupun evaluasi.

Pada awalnya pembangunan difokuskan terhadap pertumbuhan ekonomi. Namun pada hakikatnya pembangunan merupakan suatu proses perubahan sosial kumulatif dengan ekonomi dan demokrasi politik. Kegiatan pembangunan merupakan suatu proses yang saling terkait, terjadi dalam lingkaran sebab akibat kumulatif atau "circular cumulative causation" (Gunnar Myrdal, Supriatna, 2000:67).

Perencanaan pembangunan daerah seharusnya mencerminkan kebutuhan realitas suatu daerah, sebagaimana dinyatakan Kuncoro (2012:13), bahwa perencanaan pembangunan daerah tidak hanya perencanaan dari suatu daerah, tetapi perencanaan untuk suatu daerah. Perencanaan pembangunan daerah berfungsi sebagai perencanaan untuk memperbaiki penggunaan sumber daya publik yang ada tersedia di daerah, sehingga menjadi penting dalam proses

penyusunan dan pelaksanaannya harus bersifat aspiratif dengan menggunakan pendekatan perencanaan yang baik dan tepat.

Dalam konteks pembangunan terutama pembangunan pengembangan wilayah. Todaro (2000:18) menyatakan bahwa pembangunan bukan hanya fenomena semata, namun pada akhirnya pembangunan tersebut harus melampaui sisi materi dan keuangan dari kehidupan manusia. Dengan demikian pembangunan idealnya dipahami sebagai suatu proses yang berdimensi jamak dan melibatkan masalah pengorganisasian serta peninjauan kembali keseluruhan sistem ekonomi dan sosial. Berdimensi jamak yang dimaksud dalam hal ini artinya membahas komponen-komponen ekonomi maupun non ekonomi.

Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah, dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Dengan demikian, secara umum perencanaan pembangunan adalah cara atau teknik untuk mencapai tujuan pembangunan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan kondisi negara atau daerah yang bersangkutan. Sedangkan tujuan pembangunan pada umumnya adalah untuk mendorong proses pembangunan secara lebih cepat guna mewujudkan masyarakat yang maju, makmur, dan sejahtera. Perubahan tersebut dikukuhkan melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dengan memasukan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi pembangunan secara konkret kedalamnya. Mulai tahun 2005 sistem perencanaan pembangunan ini telah berlaku secara formal diseluruh wilayah Indonesia (Sjafrizal 2017:20-21).

Khusus untuk meluruskan pemahaman dan pelaksanaan perencanaan pembangunan di Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004

mendefinisikan perencanaan pembangunan adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Perbedaan definisi ini dengan yang terdahulu adalah bahwa disamping perencanaan pembangunan pada tingkat nasional, pada definisi ini secara eksplisit sudah dinyatakan pula peranan dari perencanaan pembangunan pada tingkat daerah. Hal ini tidaklah mengherankan karena undang-undang ini memang dibuat pada saat Indonesia sudah menerapkan otonomi daerah secara menyeluruh di mana peranan pemerintah daerah sudah semakin menonjol dalam proses pembangunan.

Dari beberapa definisi dan pengertian perencanaan pembangunan terlihat dengan jelas bahwa komponen utama dari perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah: 1) merupakan usaha pemerintah secara terencana dan sistematis untuk mengendalikan dan mengatur proses pembangunan; 2) Mencakup periode jangka panjang, menengah, dan tahunan; 3) Menyangkut dengan variabel-variabel yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan secara keseluruhan baik secara langsung maupun tidak langsung; 4) Mempunyai suatu sasaran pembangunan yang jelas sesuai dengan keinginan masyarakat.

### **2.3.1 Proses Perencanaan Pembangunan *Top Down*.**

Proses perencanaan merupakan suatu prosedur dan tahapan dari perencanaan itu dilaksanakan. Secara hierarki, prosedur perencanaan itu dilakukan atas dasar prinsip perencanaan *Top-Down* , yaitu proses perencanaan

yang dilakukan oleh pemimpin tertinggi suatu organisasi kemudian atas dasar keputusan tersebut dibuat suatu perencanaan di tingkat yang lebih rendah. Prinsip lainnya adalah lawan dari prinsip di atas yaitu perencanaan *Bottom-Up* yang merupakan perencanaan yang awalnya dilakukan di tingkat yang paling rendah dan selanjutnya disusun rencana organisasi di atasnya sampai dengan tingkat pusat atas dasar rencana dari bawah.

Perencanaan dari atas (*Top Down*) adalah pendekatan perencanaan yang menerapkan cara penjabaran rencana induk ke dalam rencana rinci. Rencana rinci yang berada di bawah adalah penjabaran rencana induk yang berada di atas. Pendekatan perencanaan sektoral acapkali ditunjuk sebagai pendekatan perencanaan dari atas ke bawah, karena target yang ditentukan secara nasional dijabarkan ke dalam rencana kegiatan di berbagai daerah di seluruh Indonesia yang mengacu kepada pencapaian target nasional tersebut.

Pada tahap awal pembangunan, pendekatan perencanaan ini lebih dominan, terutama karena masih serba terbatasnya sumber daya pembangunan yang tersedia. Pendekatan perencanaan *Top-Down* adalah pendekatan pembangunan di mana penentuan keputusan tidak menampung semua aspirasi elemen di kelompok, tetapi hanya mementingkan keputusan bagian tertentu dalam kelompok. Perencanaan *Top-Down* merupakan model perencanaan yang dilakukan dari atasan yang ditujukan kepada bawahannya dimana yang mengambil keputusan adalah atasan sedangkan bawahan hanya sebagai pelaksana saja.

Dalam pengertian lain terkait dengan pemerintahan, perencanaan *Top-Down* atau perencanaan di atas adalah perencanaan yang dibuat oleh

pemerintah ditujukan kepada masyarakat dimana masyarakat sebagai pelaksana saja. Tidak ada satupun yang menyangkal bahwa metode model *top down* yang diterapkan di era orde baru menghasilkan pertumbuhan pembangunan ekonomi yang menakjubkan secara presentase. Akan tetapi sayangnya kemajuan ini tidak diikuti oleh kemajuan bidang-bidang sosial yang lain sehingga muncullah ketimpangan pembangunan. Ketimpangan pembangunan di beberapa daerah terjadi bukan karena kesalahan konsep, tetapi ketidakmampuan sistem pelaksanaan dalam menterjemahkan konsep tersebut ke dalam program operasional yang mantap. Ketidakmampuan ini bisa diakibatkan oleh rendahnya kemampuan teknis aparat pelaksana, bisa juga karena ketidakcocokan (rasionalisasi penerapan) antara program yang dibuat Pemerintah Pusat dengan kondisi daerah dan keinginan masyarakat, sebab masyarakat setempat tidak diberi kesempatan untuk terlibat pada penyusunan konsep atau tidak berdaya mempengaruhi atau merencanakan masa depan mereka. Hal tersebut menjadikan masyarakat menjadi apatis terhadap pembangunan, masyarakat merasa tidak berkepentingan dengan pembangunan yang pada akhirnya hal tersebut mengakibatkan permasalahan bagi pemerintah.

### **2.3.2 Proses Perencanaan Pembangunan *Bottom Up***

Proses perencanaan adalah bagian dari daur kegiatan manajemen yang terutama berhubungan dengan pengambilan keputusan (*decision making*) untuk masa depan, baik jangka panjang maupun jangka pendek, sehubungan dengan pokok pertanyaan: apa, siapa, bagaimana, kapan, di mana, dan berapa, baik sehubungan dengan lembaga yang dimanajementi maupun usaha-usahanya.

Proses perencanaan dapat dilaksanakan menyeluruh, misalnya dalam perencanaan korporat, perencanaan strategis, atau perencanaan jangka panjang. Bisa juga dilakukan per divisi atau unit bisnis strategis menjadi rencana divisi atau anak perusahaan tertentu di dalam suatu korporasi yang lebih besar. Bisa juga dilakukan per fungsi baik di dalam korporasi, di dalam divisi maupun unit bisnis individual, misalnya rencana fungsi pemasaran, rencana fungsi keuangan, rencana fungsi produksi dan distribusi, dan rencana fungsi personalia. Bagaimana pun lingkup perencanaan yang dilakukan, pokok pertanyaan yang dipikirkan sama saja: apa, siapa, bagaimana, kapan, di mana, dan berapa. Perbedaannya menyangkut metode yang digunakan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan itu.

Salah satu proses atau rencana perencanaan yang sering dilakukan dalam melakukan rencana pembangunan adalah dengan menggunakan sistem pembangunan yang bersifat *bottom-up*. *Bottom-Up Planning* adalah perencanaan yang dibuat berdasarkan kebutuhan, keinginan dan permasalahan yang dihadapi oleh bawahan bersama-sama 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.

Dari bawah ke atas (*Bottom-Up*). 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. Kelemahannya memerlukan banyak waktu dan tenaga untuk perencanaan. Diperlukan

pengembangan budaya perusahaan yang sesuai. Maka dapat disimpulkan, pendekatan perencanaan pembangunan *Bottom-Up* adalah perencanaan yang dibuat berdasarkan kebutuhan, keinginan dan permasalahan yang dihadapi oleh bawahan bersama-sama 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.

#### **2.4 Konsep Pembangunan Partisipatif**

Perencanaan pembangunan partisipatif adalah perencanaan yang bertujuan melibatkan kepentingan rakyat dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik langsung maupun tidak langsung). Perencanaan pembangunan partisipatif merupakan pola pendekatan perencanaan pembangunan yang melibatkan peran serta masyarakat yang pada umumnya bukan saja sebagai obyek tetapi sekaligus sebagai subyek pembangunan, sehingga nuansa yang dikembangkan dalam perencanaan pembangunan benar-benar dari bawah (*Bottom-Up approach*).

Perencanaan pembangunan partisipatif merupakan pola pendekatan perencanaan pembangunan yang melibatkan peran serta masyarakat pada umumnya bukan saja sebagai obyek tetapi sekaligus sebagai subyek pembangunan, sehingga nuansa yang dikembangkan dalam perencanaan pembangunan benar-benar dari bawah (*Bottom-Up approach*). Nampaknya mudah dan indah kedengarannya, tetapi jelas tidak mudah implementasinya karena banyak faktor yang perlu dipertimbangkan, termasuk bagaimana sosialisasi konsep itu di tengah-tengah masyarakat. Meskipun demikian,

perencanaan pembangunan yang melibatkan semua unsur / komponen yang ada dalam masyarakat tanpa membeda-bedakan ras, golongan, agama, status sosial, pendidikan, tersebut paling tidak merupakan langkah positif yang patut untuk dicermati dan dikembangkan secara berkesinambungan baik dalam tataran wacana pemikiran maupun dalam tataran implementasinya di tengah-tengah masyarakat. Sekaligus pendekatan baru dalam perencanaan pembangunan ini yang membedakan dengan pola-pola pendekatan perencanaan pembangunan sebelumnya yang cenderung sentralistik.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu faktor dari keberhasilan otonomi daerah, masyarakat daerah baik sebagai kesatuan sistem maupun sebagai individu, merupakan bagian integral yang sangat penting dari sistem pemerintahan daerah, karena secara prinsip penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan guna mewujudkan masyarakat sejahtera di daerah yang bersangkutan (Kaho,2003 dalam Maria Buttung, 2007:9). Namun demikian partisipasi masyarakat yang selama ini dilaksanakan cenderung hanya menjadi sebuah justifikasi terhadap sebuah proses perencanaan pembangunan daerah.

Ada beberapa tujuan dari keikutsertaan masyarakat secara langsung dalam tindakan program pembangunan yaitu, *Pertama*, agar bantuan efektif karena sungguh-sungguh sesuai dengan kehendak, kemampuan dan kebutuhan sendiri. *Kedua*, meningkatkan keberdayaan mereka dengan pengalaman dalam melakukan perencanaan, melaksanakan, serta dalam mempertanggung jawabkan upaya peningkatan diri dan ekonominya. (Kartasasmita, 1996:13). Begitu juga setelah desentralisasi menjadi sebuah keputusan pemerintah, yang artinya peluang potensi daerah membuat semakin besarnya kesempatan masyarakat untuk terlibat dalam pembangunan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan tersebut diatas telah dinyatakan didalam Bab II Pasal 4 Huruf d menyatakan bahwa perencanaan pembangunan bertujuan untuk mengoptimalkan partipasi masyarakat. Dengan demikian, Undang-Undang tersebut telah menjamin bahwa dalam setiap langkah perencanaan pembangunan baik ditingkat pusat maupun daerah partisipasi masyarakat wajib untuk didengar dan dipertimbangkan oleh pemerintah.

Faktor-faktor yang memberikan pengaruh terhadap inplementasi perencanaan pembangunan yang partisipatif telah diidentifikasi dengan baik, faktor-faktor tersebut antara lain :

1. Mentalitas Birokrat;

Mentalitas yang dimiliki aparat/birokrat ternyata memiliki pengaruh yang besar dalam mendorong partisipasi masyarakat, telah banyak birokrat yang ditempatkan pada Desa/Kelurahan maupun Kecamatan yang memiliki tingkat pendidikan tinggi, diharapkan bahwa dengan sumber daya manusia aparat yang baik dapat memberikan pelayanan yang maksimal sesuai dengan kebutuhan masyarakat, mereka dituntut untuk bisa membaur dengan masyarakatnya. Kaitannya dengan partisipasi masyarakat birokrat yang memiliki kepedulian dan berbaur dengan masyarakat lebih mudah dan berhasil mendorong partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam proses perencanaan maupun pembangunan, kemitraan yang dibangun dengan baik akan memberikan pengaruh positif terhadap tingkat partisipasi masyarakat.

2. Kematangan Sistem Pemerintahan di Daerah.

Pemerintah daerah dituntut untuk memiliki kemampuan inovasi dan kreativitas dalam mengimplementasikan berbagai peraturan perundang-

undangan yang berlaku. Khususnya dalam pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembangunan, dibutuhkan komitmen kuat dari pemerintah daerah dalam mengembangkan partisipasi masyarakatnya, hal ini penting karena di era keterbukaan saat ini dan tuntutan terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sudah sangat mengemuka, namun dalam proses penyelenggaraannya belum dirasakan efektif karena sebatas pelibatan masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya namun belum dilibatkan secara penuh untuk pengambilan keputusan. Hal yang masih perlu dilakukan adalah dengan melakukan inovasi terhadap penyaluran aspirasi masyarakat dapat lebih baik dan menjadi bagian dari pengambil keputusan.

### 3. Transparansi.

Partisipasi masyarakat dalam Musrenbang yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten/kota perlu dibarengi dengan komitmen kuat pemerintah untuk lebih transparan dalam memberikan berbagai informasi kepada masyarakat. Program dan kegiatan pembangunan yang direncanakan dan akan dilaksanakan seharusnya dapat diakses oleh masyarakat, berbagai media informasi publik yang telah tersedia baik melalui media elektronik maupun media cetak sangat mudah diakses oleh masyarakat. Hal ini sangat mendukung pelaksanaan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang telah menjadi tuntutan masyarakat selama ini.

Korten dalam Supriatna (2000:65) mengatakan bahwa pembangunan yang berorientasi pada pembangunan manusia, dalam pelaksanaannya sangat mensyaratkan keterlibatan langsung pada masyarakat penerima program

pembangunan. Karena hanya dengan partisipasi masyarakat penerima program, maka hasil pembangunan ini akan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Oleh karenanya salah satu indikator keberhasilan pembangunan adalah adanya partisipasi masyarakat penerima program. Begitu juga menurut Conyers (1991: 154), yang mengatakan terdapat tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat menjadi sangat penting dalam pembangunan, yaitu: *Pertama*, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal. Alasan *Kedua*, yaitu bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk proyek tersebut. *Ketiga*, adanya anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat itu sendiri.

Menurut Davis dalam Sastropetro (1988:16), bentuk-bentuk partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat, yaitu :

- 1) Konsultasi, biasanya dalam bentuk jasa,
- 2) Sumbangan spontan berupa uang atau barang,
- 3) Mendirikan proyek yang sifatnya berdikari dan donornya berasal dari sumbangan individu / instansi yang berada diluar lingkungan tertentu (dermawan, pihak ketiga),
- 4) Mendirikan proyek yang sifatnya berdikari, dan dibiayai seluruhnya oleh komuniti (biasanya diputuskan oleh rapat komuniti, antara lain : rapat desa yang menentukan anggarannya),

- 5) Sumbangan dalam bentuk kerja, yang biasanya dilakukan oleh tenaga ahli setempat,
- 6) Aksi massa,
- 7) Mengadakan pembangunan dikalangan keluarga desa sendiri.
- 8) Membangun proyek komuniti yang bersifat otonom.

Menurut Moeljarto (1987:48-49), partisipasi menjadi amat penting, terdapat beberapa alasan pembenar bagi partisipasi masyarakat dalam pembangunan, karena :

- 1) Rakyat adalah fokus sentral dan tujuan akhir pembangunan, partisipasi merupakan akibat logis dari dalil tersebut.
- 2) Partisipasi menimbulkan harga diri dan kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat.
- 3) Partisipasi menciptakan suatu lingkungan umpan balik arus informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya akan tidak terungkap. Arus informasi ini tidak dapat dihindari untuk berhasilnya pembangunan.
- 4) Pembangunan dilaksanakan lebih baik dengan dimulai dari dimana rakyat berada dan dari apa yang mereka milik.
- 5) Partisipasi memperluas zona (wawasan) penerima proyek pembangunan.
- 6) Partisipasi akan memperluas jangkauan pelayanan pemerintah kepada seluruh masyarakat.
- 7) Partisipasi menopang pembangunan.
- 8) Partisipasi menyediakan lingkungan yang kondusif baik bagi aktualisasi potensi manusia maupun pertumbuhan manusia.

- 9) Partisipasi merupakan cara yang efektif membangun kemampuan masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi kebutuhan khas daerah.
- 10) Partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokratis individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri.

Salah satu pola pendekatan perencanaan pembangunan yang kini sedang dikembangkan adalah perencanaan pembangunan partisipatif. Pemerintah Kabupaten Polewali Mandar sejak tahun 2010 dan telah diperdakan dalam Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2012 tentang Partisipasi Masyarakat, dan telah mencoba melakukan perencanaan pembangunan partisipatif di dalam kerangka menggali aspirasi yang berkembang di masyarakat melalui musyawarah tingkat RT, RW, Desa/Kelurahan, kecamatan dan Kabupaten/kota. Sebuah langkah positif yang patut dikembangkan lebih lanjut, apalagi hal seperti itu masih dalam taraf pembelajaran yang tentu saja masih terdapat banyak kelemahan dan kekurangan baik dalam tataran konsep maupun implementasinya di masyarakat.

Perencanaan pembangunan partisipatif merupakan pola pendekatan perencanaan pembangunan yang melibatkan peran serta masyarakat pada umumnya bukan saja sebagai obyek tetapi sekaligus sebagai subyek pembangunan, sehingga nuansa yang dikembangkan dalam perencanaan pembangunan benar-benar dari bawah (*Buttom-Up approach*), tetapi yang jelas bahwa tidak mudah untuk mengimplementasikan karena banyak hal dan faktor yang perlu dipertimbangkan, termasuk bagaimana sosialisasi konsep itu di tengah-tengah masyarakat.

Meskipun demikian, perencanaan pembangunan yang melibatkan semua komponen yang ada dalam masyarakat tanpa membeda-bedakan suku, ras, golongan, agama, status sosial, pendidikan, paling tidak merupakan langkah positif yang patut untuk dicermati dan dikembangkan secara berkesinambungan baik dalam tataran wacana pemikiran maupun dalam tataran implementasinya di tengah-tengah masyarakat. Sekaligus, pendekatan baru dalam perencanaan pembangunan ini yang membedakan dengan pola-pola pendekatan perencanaan pembangunan sebelumnya yang cenderung sentralistik.

Konsep pemberian kewenangan kepada daerah dipicu oleh dua alasan, yaitu: *pertama*, menyangkut percepatan dan perpendekan jarak antara pemerintah sebagai pemberi layanan dengan masyarakat yang dilayaninya. Melalui otonomi ini diyakini bahwa kebijakan pelayanan masyarakat akan sangat pendek jaraknya. Sehingga respon dari pemerintah atas kepentingan masyarakat akan semakin cepat. Alasan *kedua*, adalah menyangkut perpendekan jarak kontrol sekaligus pengendalian oleh masyarakat atas akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan, yang di dalamnya termasuk pengelolaan sumber daya daerah. Sehingga seluruh kebijakan publik yang diambil oleh suatu pemerintahan dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat. Bachtiar, (2000:25-75).

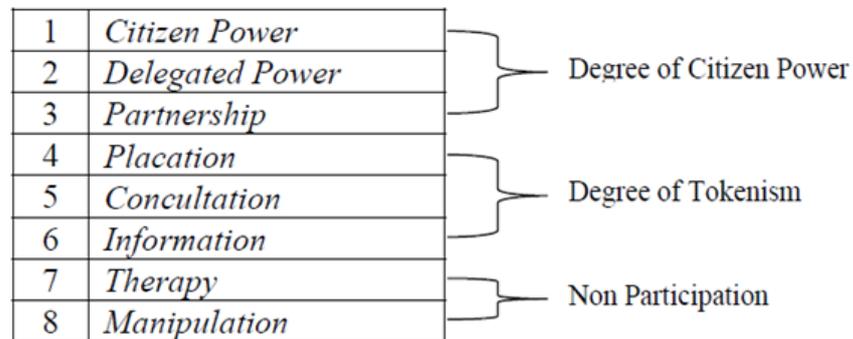
Dengan dua pertimbangan di atas, maka seharusnya otonomi daerah telah memberikan ruang yang sangat luas pada kedudukan masyarakat untuk terlibat dalam keseluruhan proses tersebut. Dengan demikian otonomi daerah dapat dimaknai sebagai penguatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat memiliki kekuatan yang besar untuk menentukan keseluruhan proses kebijakan publik di daerah. Pemerintah daerah dalam

melaksanakan seluruh fungsi pemerintahannya harus di bawah kendali kepentingan masyarakat tersebut.

Dengan demikian konsep otonomi daerah seyogyanya sejalan dengan kualitas partisipasi masyarakat. Semakin tinggi kualitas partisipasi masyarakat dalam arti yang sesungguhnya maka diyakini memiliki relevansi yang sangat kuat dengan tingginya kualitas otonomi itu sendiri. Begitu juga sebaliknya, jika proses partisipasi masyarakat itu masih lemah atau dalam kata lain partisipasi yang belum optimal, akan mencerminkan kualitas penyelenggaraan otonomi yang juga lemah.

Konsep partisipasi masyarakat itu sendiri dapat diartikan sebagai *“the continued active involvement of citizens in making which affect them* (Antoft and Novack, 1998:33). Partisipasi dimaknai sebagai keterlibatan masyarakat dalam proses kebijakan yang menyangkut kehidupan dirinya. Partisipasi bukan berarti suatu yang sifatnya diberikan oleh pemerintah namun harus dipandang sebagai suatu yang menjadi hak masyarakat, yang melekat secara integral dengan konsep otonomi daerah dan pemerintahan daerah yang baik. Partisipasi masyarakat merupakan alat bagi pencapaian *good governance*.

Tujuan akhir partisipasi ini ditunjukkan oleh kekuatan dari partisipasi masyarakat dalam mengendalikan jalannya roda pemerintahan. Lewat delapan tangganya Arstein (1969:102) menyatakan bahwa partisipasi masyarakat akan sangat ditentukan oleh kekuatan masyarakat dalam menentukan sebuah produk kebijakan publik. Menurut Arstein ini ada perbedaan yang nyata antara partisipasi yang semu dengan partisipasi yang nyata (*real power*). Sebab dalam analisisnya seringkali partisipasi ini justru dikaburkan dengan jenis-jenis partisipasi yang semu atau bahkan bukan partisipasi sama sekali. Delapan Tangga Partisipasi Masyarakat adalah:



Dari gambar di atas menjelaskan masing-masing konsep partisipasi dari delapan tangga tersebut sebagai berikut:

- *Manipulation*, bisa diartikan dalam partisipasi ini tidak ada komunikasi apalagi dialog;
- *Therapy* berarti telah ada komunikasi namun masih sangat terbatas, inisiatif datangnya dari pemerintah dan sifatnya hanya satu arah;
- *Conculation* bermakna bahwa komunikasi telah bersifat dua arah;
- *Placation* sudah ada *komunikasi* dan dialog dan berjalan dengan baik dan didalamnya ada proses negosiasi;
- *Partnership* adalah kondisi dimana pemerintah dan masyarakat merupakan mitra sejajar;
- *Delegated power* berarti bahwa pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk mengurus sendiri beberapa keperluannya;
- *Citizen control* berarti masyarakat menguasai kebijakan publik mulai dari perumusan, implementasi dan kontrol.

Dari pengertian di atas dapat dilihat bahwa dua tangga pertama, yaitu manipulasi dan terapi yang sifatnya mendidik dan mengobati masyarakat, maka keterlibatan masyarakat bukan dikelompokkan sebagai partisipasi. Hal ini

dikarenakan keterlibatan masyarakat dalam kegiatan atau program yang diselenggarakan oleh pemerintah sekedar menjadi objek yang tidak memiliki tingkat kekuasaan sama sekali. Keterlibatan masyarakat seperti ini akan dikelompokkan sebagai non partisipasi. Sedangkan untuk tiga tangga berikutnya, yaitu informasi, konsultasi dan *placation* dikelompokkan sebagai partisipasi semu. Pada tingkat ini masyarakat di dengar, diberi kesempatan untuk berpendapat, tetapi mereka tidak memiliki kemampuan atau kekuasaan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipakai atau dilaksanakan oleh pemerintah. Untuk itu maka pada tangga penyampaian informasi, tangga konsultasi dan *placation* baru dikelompokkan sebagai partisipasi semu atau tanda-tanda saja.

Dalam tahapan ini seolah-olah ada partisipasi padahal didalamnya tidak ada sama sekali, sebab masyarakat tidak memiliki satu kekuatan apapun yang mengikat kepada pemerintah bahwa keputusan pemerintah akan sesuai dengan apa yang menjadi keinginan masyarakat, dalam tiga tangga terakhir, yaitu kemitraan, pendelegasian kewenangan serta pengendalian, sudah dapat dikelompokkan sebagai partisipasi nyata. Sebab dalam ketiga tangga ini masyarakat memiliki partisipasi yang nyata, baik dalam bentuk kemitraan yang sejajar dengan pemerintah, apalagi sampai pada tangga tertinggi dimana masyarakat memiliki kemampuan untuk mengontrol secara penuh seluruh proses kebijakan yang dijalankan oleh Pemerintah. Artinya model pembangunan yang dikembangkan seharusnya mampu memberikan jaminan bahwa partisipasi masyarakat adalah sampai pada tingkat tiga tangga terakhir. Dan senyatanya jika membandingkan dengan model yang ada saat ini, nampaknya kebutuhan akan hal ini masih belum terpenuhi. Partisipasi masyarakat yang muncul dalam proses

pembangunan, paling tinggi baru pada tangga ke lima dari delapan tangga yang diidealkan.

## **2.5 Strategi Pembangunan Daerah**

Pembangunan daerah dapat dilihat dari berbagai segi yaitu pembangunan sektoral, pembangunan regional, dan pembangunan pemerintahan. Dari segi sektoral pembangunan daerah merupakan pencapaian sasaran pembangunan nasional dilakukan melalui berbagai kegiatan atau pembangunan sektoral seperti pertanian, perkebunan, pariwisata, perikanan, industri, jasa dan lain-lain yang dilaksanakan di daerah disesuaikan dengan potensinya.

Dari segi pembangunan wilayah yang meliputi perkotaan dan perdesaan sebagai pusat dan lokasi kegiatan sosial ekonomi dari wilayah tersebut. Desa dan kota saling terkait dan membentuk suatu sistem. Dari segi pemerintahan, pembangunan daerah merupakan usaha untuk mengembangkan dan memperkuat pemerintahan daerah yang nyata, dinamis, serasi atau selaras, dan bertanggung jawab.

Pembangunan daerah di Indonesia memiliki dua aspek yaitu; (1) bertujuan memacu pertumbuhan ekonomi dan sosial di daerah yang relatif terbelakang, dan (2) untuk lebih memperbaiki dan meningkatkan kemampuan daerah dalam melaksanakan pembangunan melalui kemampuan menyusun perencanaan sendiri dan pelaksanaan program serta proyek secara efektif. Pembangunan daerah dalam berbagai teori pembangunan disebut sebagai pertumbuhan wilayah. Oleh karena itu, pembangunan daerah adalah mewujudkan pertumbuhan wilayah. Dalam pelaksanaannya pembangunan daerah di Indonesia banyak mengalami hambatan, apalagi bila sistem pembangunan ekonomi masih bersifat sentralistik. Untuk mengatasi hambatan tersebut,

pemerintah menetapkan peraturan perundang-undangan baru terkait otonomi daerah mulai tahun 2001 sampai saat ini.

Salah satu tujuan otonomi daerah adalah untuk menjadikan pemerintah lebih dekat dengan rakyatnya, sehingga pelayanan pemerintah dapat dilakukan dengan lebih efisien dan efektif. Hal ini didasarkan asumsi bahwa pemerintah daerah memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai kebutuhan dan aspirasi masyarakat mereka daripada pemerintah pusat. Dengan otonomi daerah diharapkan pemerintah daerah dapat menyelesaikan permasalahannya dalam mengelola daerahnya, sehingga berada dalam posisi lebih baik, untuk memobilisasi sumber daya secara mandiri serta untuk mencapai tujuan pembangunan daerah.

Otonomi daerah merupakan upaya pembangunan daerah dalam pengambilan keputusan daerah berkaitan dengan pengelolaan sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas, dan potensi daerah tersebut. Dengan pemberian otonomi daerah Kabupaten dan kota, pengelolaan keuangan sepenuhnya berada di tangan pemerintah daerah. Oleh karena itu, diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik dalam rangka mengelola dana desentralisasi secara transparan, ekonomis, efisien, efektif dan akuntabel.

Salah satu pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya desentralisasi fiskal, yaitu pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensinya masing-masing. Secara teoritis pengukuran kemandirian daerah diukur dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sumber PAD berasal dari pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengolahan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Menurut Kuncoro (2004)

bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya mampu membiayai belanja pemerintah daerah paling tinggi sebesar 20%. Untuk mengatasi ketimpangan tersebut, pemerintah pusat mentransfer dana perimbangan untuk masing-masing daerah yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Dana Alokasi Umum merupakan dana yang berasal dari pemerintah pusat yang diambil dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dengan dana tersebut pemerintah daerah menggunakannya untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada publik.

Struktur perencanaan pembangunan di Indonesia berdasarkan hirarki dimensi waktunya berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dibagi menjadi perencanaan jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek (tahunan), sehingga dengan Undang-Undang ini mengenal satu bagian penting dari perencanaan wilayah yaitu apa yang disebut sebagai rencana pembangunan daerah, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) , Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) serta Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD) dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD) sebagai kelengkapannya.

Perencanaan pembangunan daerah seperti diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN, mewajibkan daerah untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang yang berdurasi waktu 20

(dua puluh) tahun yang berisi tentang visi, misi dan arah pembangunan daerah. Perencanaan ini kemudian dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang berdurasi waktu 5 (lima) tahun, yang memuat kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, program SKPD dan lintas SKPD, program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Selanjutnya RPJM Daerah dijabarkan dalam perencanaan berdurasi tahunan yang disebut sebagai Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Renja-PD) yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Proses perencanaan pembangunan kemudian diperkuat dengan landasan baru yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional. Peraturan tersebut terbagi ke dalam lima hal pokok yakni 1) prioritas, 2) rencana kerja, 3) anggaran, 4) penyusunan pagu, dan 5) integrasi pendanaan. Dalam landasan baru ini pemerintah mengubah pola prioritas dari berbasis fungsi menuju berbasis program. Hal tersebut bahwa prioritas pemerintah terkini adalah pengendalian pembangunan hingga level proyek. Penganggaran yang dilakukan oleh pemerintah kemudian akan menyasar program-program yang dari awal telah menjadi prioritas untuk diimplementasikan. Prioritas tersebut kemudian dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang ditetapkan setiap bulan Juni, yang secara lebih detail memuat integrasi kebijakan dan pendanaannya. Peraturan tersebut juga menjadi landasan dari proses koordinasi antara Kementerian PPN/Bappenas dengan Kementerian Keuangan terkait

penyusunan Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal, ketersediaan anggaran, penetapan bersama pagu indikatif dan pagu anggaran, dan penyesuaian anggaran pada APBN di tahun terkait.

Perencanaan merupakan salah satu tahapan penting dalam pembangunan daerah. Perencanaan yang baik dapat menjadi awal mula dari kegiatan pembangunan daerah yang berkelanjutan. Karena dengan perencanaan kegiatan yang baik, tepat sasaran akan mendorong pelaksanaan perencanaan yang lebih optimal sehingga menciptakan pembangunan yang berkelanjutan. Sony dkk (2008) menjelaskan bahwa perencanaan sebagai suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu untuk masa yang akan datang. Disamping perencanaan, yang tidak kalah penting dalam pembangunan daerah adalah penganggaran pembangunan daerah.

Perencanaan dan penganggaran adalah dua hal yang harus saling mendukung dan sinkron. Raharjo, (2011). Perencanaan pembangunan daerah dapat terlaksana dengan baik, apabila didukung oleh kemampuan keuangan yang memadai, dan alokasi pendanaan yang adil dan merata, serta terukur dengan jelas. Ini menandakan bahwa dalam penganggaran daerah, paradigma penilaian kinerja perangkat daerah menjadi salah satu dimensi utama untuk menilai efisiensi dan efektifitas pengelolaan anggaran publik, termasuk proses perencanaan anggaran pada tingkat Perangkat Daerah yang diberi kewenangan untuk melakukan alokasi penganggaran.

### 2.5.1 Konsep Strategi

Strategi adalah alat untuk mencapai tujuan dan dalam perkembangannya konsep mengenai strategi terus saja berkembang. Hal ini dapat ditunjukkan karena selama 30 tahun terakhir ini, terdapat perbedaan konsep mengenai strategi. Menurut Porter, strategi adalah suatu alat yang sangat penting untuk mencapai keunggulan bersaing. Hamel dan Phalarad, juga mengatakan strategi merupakan tindakan yang bersifat Incremental (senantiasa meningkat) dan terus-menerus, dilakukan berdasarkan perspektif tentang apa yang diharapkan oleh pelanggan di masa depan.

Melalui pemahaman yang baik mengenai konsep strategis dan konsep-konsep lain yang berkaitan, sangat menentukan sukses atau tidaknya strategi yang disusun. Konsep-konsep tersebut adalah sebagai berikut:

- a. *Distinctive Competence*: tindakan yang dilakukan oleh organisasi agar dapat melakukan kegiatan lebih baik dibandingkan dengan organisasi lain.
- b. *Competitive Advantage*: kegiatan spesifik yang dikembangkan oleh organisasi agar lebih unggul dibandingkan dengan organisasi lain.

Menurut pendapat Rangkuti (2008:6), strategi dapat dikelompokkan berdasarkan 3 (tiga) tipe strategi, antara lain:

#### 1) Strategi Manajemen

Dalam strategi manajemen meliputi strategi yang dapat dilakukan oleh manajemen dengan orientasi pengembangan strategi secara makro misalnya, strategi pengembangan pasar, strategi penerapan program, strategi akuisi, strategi pengembangan produk, strategi mengenai keuangan dan sebagainya.

#### 2) Strategi Investasi

Kegiatan yang berorientasi pada investasi adalah salah satu strategi investasi. Misalnya, apakah perusahaan ini melakukan strategi pertumbuhan yang agresif atau berusaha mengadakan penetrasi pasar, strategi bertahan, strategi pembangunan kembali suatu divisi baru atau strategi diinventasi, dan sebagainya.

### 3) Strategi bisnis

Sebutan lain dari strategi bisnis adalah strategi bisnis secara fungsional. Mengapa demikian? Karena bisnis ini berorientasi kepada fungsi-fungsi kegiatan manajemen, misalnya strategi pemasaran, strategi distribusi, strategi produksi atau operasional, strategi organisasi, atau strategi- strategi yang berhubungan dengan keuangan.

#### **2.5.2 Proses Perencanaan Strategis**

Sekelompok usaha yang dinilai efektif merupakan pengertian dari sebuah perencanaan. Dimana orang harus mengetahui tentang pencapaian sesuatu sesuai dengan yang diharapkan. Perencanaan strategis merupakan pekerjaan merencanakan strategi untuk menuntun seluruh tindakan organisasi, proses manajerial untuk membangun dan menjaga kesesuaian antara sumber daya organisasi dan peluang-peluang yang ada.

Dalam pernyataannya, Kotler (2016) menyatakan bahwa perencanaan strategis yang berorientasi pasar adalah Proses Manajerial untuk mengembangkan dan menjaga agar tujuan, keahlian, dan sumber daya organisasi sesuai dengan peluang yang terus berubah. Adapun tujuan dari perencanaan strategis adalah untuk membentuk dan menyempurnakan usaha dan produk organisasi sehingga memenuhi target organisasi.

Perencanaan strategis dapat memberikan kerangka kerja bagi kegiatan organisasi yang mampu meningkatkan ketanggapan dan berfungsinya suatu organisasi. Perencanaan strategis membantu para manajer dalam mengembangkan konsep yang jelas mengenai organisasi. Selain itu, perencanaan strategis juga memungkinkan organisasi mempersiapkan diri menghadapi lingkungan kegiatan yang seringkali berubah. Keunggulan penting lainnya dari perencanaan strategis adalah membantu para manajer melihat adanya peluang yang mengandung resiko dan peluang yang aman dan memilih antara salah satu peluang yang ada. Mengurangi kemungkinan kesalahan dan kejutan yang tidak menyenangkan juga merupakan perencanaan strategis, karena penelitian yang seksama telah dilakukan terhadap sasaran, tujuan, dan strategis. Perencanaan strategi didasarkan pada analisis yang menyeluruh terhadap pengaruh faktor- faktor lingkungan eksternal dan internal organisasi.

## **2.6 Pengertian dan Tujuan Pengembangan Wilayah**

Menurut Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, wilayah didefinisikan sebagai ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional. Menurut Murty (2000:4), wilayah adalah suatu area geografis, teritorial atau tempat, yang dapat berwujud sebagai suatu negara, negara bagian, provinsi, distrik (Kabupaten), dan perdesaan.

Menurut Nasoetion (1990:8), wilayah dapat didefinisikan sebagai unit geografis batas-batas spesifik (tertentu) dimana komponen-komponen wilayah dengan tersebut (sub wilayah) satu sama lain saling berinteraksi secara fungsional. Sedangkan sistem wilayah diartikan sebagai struktur ruang dan pola ruang yang mempunyai jangkauan pelayanan pada tingkat wilayah. Wilayah pada

dasarnya bukan sekedar areal dengan batas-batas tertentu, menurutnya wilayah adalah suatu area yang memiliki arti (meaningful) karena adanya masalah-masalah yang ada di dalamnya sedemikian rupa, sehingga ahli regional memiliki interest di dalam menangani permasalahan tersebut, khususnya karena menyangkut permasalahan sosial-ekonomi (Isard W, 1975).

Wilayah adalah bentuk istilah teknis klasifikasi spasial. Terdapat dua tipe wilayah: 1) Wilayah formal, merupakan tempat-tempat yang memiliki kesamaan-kesamaan karakteristik, 2) Wilayah fungsional atau nodal, merupakan konsep wilayah dengan menekankan kesamaan keterkaitan antar komponen atau lokasi/tempat (Johnston, 1976 dalam Ernan Rustiadi 2009:26). Wilayah sebagai suatu area geografis, teritorial atau tempat, yang dapat berwujud sebagai suatu negara, negara bagian, provinsi, distrik (kabupaten), dan perdesaan. Akan tetapi suatu wilayah pada umumnya tidak sekedar merujuk suatu tempat atau area, melainkan merupakan suatu kesatuan ekonomi, politik, sosial, administrasi, iklim hingga geografis, sesuai dengan tujuan pembangunan atau kajian (Murty, 2000 dalam Ernan Rustiadi 2009 hal 26). Pengertian wilayah tersebut di atas dapat dipahami secara mendalam dengan memperhatikan praktek pembangunan di Indonesia melalui arah kebijakan utama pembangunan wilayah nasional yang difokuskan untuk mempercepat pemerataan pembangunan antar wilayah.

Upaya untuk mewujudkan mekanisme perencanaan dari bawah ke atas (*Bottom-Up*) dan dari atas ke bawah (*Top-Down*) serta untuk lebih komprehensif dan terpadu sehingga dapat tercapai titik temu antara aspirasi dan kebutuhan di daerah yang mendesak dengan kebijakan dan strategi pembangunan nasional. Musrenbang adalah Forum musyawarah tahunan yang dilaksanakan secara partisipatif oleh semua pihak yang berkepentingan untuk menyepakati rencana kegiatan tahun anggaran yang berjalan yang sesuai dengan level tingkatannya,

dengan tujuan menampung dan menetapkan kegiatan prioritas sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang diperoleh dari masyarakat, perencanaan yang sesuai dengan tingkatan dibawahnya, serta menetapkan kegiatan yang dibiayai melalui APBD maupun sumber pendanaan lainnya.

Tujuan utama pengembangan wilayah adalah pemerataan pengembangan antarwilayah baik secara fisik maupun sosial ekonomi wilayah. Dalam perencanaan pengembangan wilayah perlu didukung ilmu lain yang berhubungan dengan pengembangan fisik dan ekonomi wilayah, seperti ilmu evaluasi dan perencanaan penggunaan sumber daya lahan, ilmu penataan ruang dan pengembangan kawasan, ilmu pengembangan wilayah perdesaan dan perkotaan, ilmu pengembangan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, serta ilmu pemekaran wilayah administrasi. Dari berbagai konsep perencanaan pendukung pengembangan wilayah, dimulai dari konsep tipologi dan teori pengembangan wilayah, seperti teori lokasi, pusat pertumbuhan, dan agropolitan.

Di dalam perencanaan pengembangan wilayah perlu didukung evaluasi dan perencanaan penggunaan lahan baik secara fisik maupun sosial ekonomi, perencanaan pengembangan kawasan dan penataan ruang, agar pengembangan wilayah yang direncanakan dapat saling bersinergi bukan saling berantagonis. Perencanaan pengembangan wilayah perkotaan dan perdesaan sangat diperlukan dalam perencanaan pengembangan wilayah yang banyak berhubungan dengan pengelolaan lahan perkotaan dan prasarana kota. Pengembangan wilayah pesisir juga termasuk dalam perencanaan pengembangan wilayah yang membahas pengembangan potensi dan ekosistem wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, yang sangat berpotensi dalam pengembangan fisik maupun sosial ekonomi wilayah.

Pembangunan daerah adalah istilah yang luas tetapi dapat dilihat sebagai upaya umum untuk mengurangi disparitas daerah dengan mendukung kegiatan ekonomi (lapangan kerja dan kesejahteraan) di daerah. Kebijakan pembangunan daerah pada masa lalu cenderung berupaya untuk mencapai tujuan tersebut melalui pembangunan infrastruktur berskala besar dan dengan menarik investasi ke dalam. Konsep pengembangan wilayah tumbuh karena adanya kebutuhan suatu wilayah untuk berkembang terutama karena ketersediaan sumber daya alam dan adanya kebutuhan masyarakat yang makin meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk.

Upaya pengembangan suatu wilayah merupakan rangkaian kegiatan untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya, mensinergikan dan menyeimbangkan pembangunan di seluruh wilayah di Indonesia, untuk meningkatkan keserasian antarkawasan, keterpaduan antarsektor pembangunan melalui proses penataan ruang dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan.

Pengembangan wilayah memiliki peran penting dalam pembangunan suatu daerah, terutama di daerah dengan sumber daya yang berlimpah yang rentan terhadap perubahan yang berskala global, seperti kemajuan teknologi yang pesat pada wilayah yang relatif berkembang sehingga berakibat pada wilayah yang terbelakang, yang memiliki keterbatasan baik sumber daya maupun aksesibilitas. Untuk itu, perencanaan pengembangan wilayah harus bersifat global dengan mempertimbangkan keterkaitan antarwilayah dan antarsektor dengan berbagai dampak yang akan timbul untuk mengembangkan keseluruhan sektor sebagai satu kesatuan dalam rangka pemerataan pembangunan.

Pengembangan wilayah bertujuan untuk kemakmuran wilayah dengan memberdayakan seluruh potensi yang ada secara optimal dengan mengupayakan keserasian dan keseimbangan pembangunan antar daerah

sehingga dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi seluruh masyarakat. Tujuan dari perencanaan pengembangan wilayah secara umum adalah:

- 1) Pendayagunaan SDA secara optimal melalui pengembangan ekonomi lokal.
- 2) Mengurangi kesenjangan antarwilayah (*regional imbalances*)
- 3) Pembangunan berkelanjutan (*Sustainable development*)
- 4) Mempertahankan dan meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi
- 5) Mengembangkan daerah-daerah tertinggal sesuai dengan potensinya
- 6) Merangsang pertumbuhan ekonomi dan pembangunan infrastruktur.

## **2.7 Teori tata ruang wilayah**

### **1. Teori sektoral**

Teori sektoral merupakan salah satu teori geografi mengenai tata letak sebuah daerah atau kawasan. Sebenarnya teori sektoral merupakan salah satu teori yang berhubungan dengan tata kota atau tata daerah. Teori sektoral ini dikemukakan oleh Homer Hoyt. Menurut teori sektoral ini adalah unit-unit kegiatan di perkotaan tidak mengikuti zona-zona teratur secara konsentris, namun membantuk sektor-sektor yang memiliki sifat lebih bebas.

Menurut teori ini, struktur ruang kota cenderung berkambang berdasarkan sektor-sektor daripada berdasarkan lingkaran-lingkaran konsentrik. Dalam teori ini, Pusat Daerah Kegiatan atau yang biasa disebut dengan Central Business District (CBK) berada di wilayah pusat kota, sementara di sekitarnya berkembang sektor-sektor lainnya, termasuk juga kawasan industri dan pemukiman penduduk, Pemukiman penduduk pun juga dibagi menjadi tiga golongan, yaitu kaum buruh, kaum menengah dan juga kaum elit. Pada umumnya, teori ini memiliki beberapa pendapat. Pendapat-pendapat dari teori sektoral antara lain:

- a) Daerah-daerah yang memiliki harga tanah maupun sewa yang tinggi, biasanya terletak di kawasan luar kota.
- b) Daerah-daerah yang memiliki sewa tanah dan harga yang rendah adalah berupa jalur- jalur yang terbentuknya memanjang dari pusat kota ke daerah perbatasan.

Pendekatan sektoral untuk memacu pertumbuhan beberapa sektor yang potensial melalui berbagai kemudahan yang disediakan oleh pemerintah termasuk rangsangan untuk percepatan pengembangannya. pengembangan lintas sektor untuk mengaitkan pengembangan antara satu sektor dengan sektor lainnya berdasarkan hubungan yang fungsional” (Sjafrizal, 2008:217). Teori basis sektor ini dikembangkan berdasarkan hipotesis Clark-Fisher, yang mengemukakan bahwa Pendekatan sektor (*sectoral approach*) menekankan pada pertumbuhan pembangunan yang dilaksanakan di dalam suatu daerah/ wilayah. Pergeseran dalam proporsi sumberdaya tersebut dianggap sebagai penentu utama pertumbuhan ekonomi yang cepat.

## 2. Teori Regional

Friedman sebagai ahli perencanaan yang mengembangkan teori pembangunan regional, menggunakan konsep *core-periphery* untuk membuat tipologi suatu wilayah yakni:

- 1) “*core-regions*”, sebagai ekonomi metropolitan yang terpusat. Ini identitik dengan kapitalis modern. Sebagai contoh *core-regions* ini adalah wilayah perkotaan Jakarta, Indonesia; tetapi dapat pula dengan skala internasional.
- 2) Wilayah transisi yang berkembang (“*upward-transision region*”), yaitu wilayah dekat dengan pusat dan sesuai untuk pengembangan.

Wilayah yang berdekatan dengan sumber-sumber (“*resource-frontier*”

*regions*”), daerah pinggiran pemukiman baru wilayah transisi yang mundur (“*downward-transision regions*”), wilayah ini terdapat di dalam Negara (misalnya daerah-daerah yang mengalami *back wash effect*) dan di luar negeri pada skala dunia (misalnya “*sub-Saharan countries*”) (Hiderink & Murtomo, 1988:27).

Konsep agropolitan dengan menggunakan prinsip desentralisasi dan mengikutsertakan sebagian besar penduduk wilayah, yaitu penduduk pedesaan yang bertani dalam pembangunan. Sesuai konsep ini, pedesaan yang tadinya tertutup, diusahakan supaya lebih terbuka. Misalnya dengan menyebarkan berbagai industri kecil di wilayah pedesaan dan pengembangan rekreasi, diharapkan terjadi di kota di wilayah pertanian (*agropolis*). Akibatnya penduduk pedesaan dapat meningkatkan pendapatannya serta mendapatkan sarana sosial ekonomi dalam jangkauannya, dan dengan demikian perpindahan ke kota dapat dikendalikan.

Strategi dan model pengembangan wilayah yang lebih dulu berkembang adalah strategi pembangunan dari atas (*Top-Down*) dengan menekankan pengembangan pada wilayah urban (berbasis perkotaan) yang disebut strategi pusat pertumbuhan (*growth pole*). Dalam strategi ini, pusat pertumbuhan diharapkan dapat memberikan efek menetes kebawah (*trickle down effect*) dan *spread effect* ( efek penyebaran pembangunan dari suatu pusat pertumbuhan ke daerah sekitarnya yang bersifat atau membawa dampak menguntungkan pada wilayah sekitarnya (*hinterland*) dan pedesaan melalui mekanisme hierarki perkotaan secara horizontal. Namun dalam praktiknya, seringkali terjadi dampak negatif bagi daerah sekitarnya (*backwash effect*) yaitu pusat pertumbuhan justru melakukan penghisapan sumber daya wilayah *hinterland* ke wilayah urban. Akibatnya pusat pertumbuhan semakin berkembang pesat dan *hinterland* serta

perdesaan menjadi terbelakang dan tidak berkembang sehingga terjadi kesenjangan.

## **2.8 Teori Pembangunan Model *Top-Down* dan Model *Bottom-Up***

Dalam teori dan praktek pembangunan wilayah, Friedman (1978:64) mengaitkan transformasi teori dan praktek ini dengan diperkenalkannya konsep sistem perkotaan sebagai ruas-ruas jaringan interaksi nasional dan defenisi tentang sistem-sistem pusat pertumbuhan/pusat pembangunan dimana pembangunan diharapkan akan merembes ke bawah ke semua bagian dari wilayah nasional. Friedman dan Weater mengemukakan penemuan untuk kebijakan pembangunan internasional terutama dalam memecahkan masalah-masalah pembangunan nasional, regional dan ketidakadilan dengan apa yang di sebut dengan strategi pembangunan dari atas (*Top Down*).

Di sinilah masalah terjadi sekitar pertengahan tahun 1970-an, sejak itu himbauan atau kebutuhan akan suatu pembalikan teori dan praktek pembangunan sebagaimana yang ditunjukkan oleh Friedman dan Weater (1979:68) semakin kuat dan dimanifestasikan dalam pemikiran seperti “Dialog Pembangunan” baru secara periodik oleh Dag Hammarskjold Foundation sejak tahun 1982 dalam publikasi-publikasi *International Foundation for Development Alternative* (Geneva) dengan sejumlah strategi-strategi “Kebutuhan Dasar” dan secara berturut-turut dimasukkan ke dalam program-program berbagai organisasi pembangunan Internasional.

Pada saat yang sama semakin banyak himbauan untuk melakukan pembangunan yang lebih berdikari (lebih mandiri), mulanya untuk unit-unit nasional, tetapi belakangan ini juga untuk daerah subnasional/regional dan bahkan masyarakat pedesaan (Haque et al,1977:40). Karenanya kita melihat

bahwa doktrin pembangunan masa silam selalu berselang-seling di antara kombinasi-kombinasi yang berbeda-beda dalam model pembangunan *Top-Down* dan model pembangunan *Bottom-Up*. Masing-masing tahapnya kadang-kadang berjalan sampai ke ekstremitas pada masing-masing sisi, dan lalu terjadi mundur dan maju kembali.

Deskripsi ini bukannya mendalami sesuatu determinisme historis atau sesuatu penentuan perioditas yang otomatis, tapi nampaknya ada beberapa saling berhubungan meski dengan intensitas yang bermacam-macam dalam kurun waktu terutama dan dipedomani oleh; (1) Rasionalitas, (2) Inovasi teknologi yang pesat, (3) organisasi formal yang besar, (4) mengutamakan aktivitas perkotaan daripada aktivitas pedesaan, (5) Pemanfaatan SDA yang kurang. Adapun perencanaan pembangunan dengan model *Bottom-Up* adalah: (1) partisipasi masyarakat secara luas, (2) pemanfaatan SDA semaksimal mungkin, (3) mengutamakan aktivitas pedesaan, (4) memanfaatkan organisasi-organisasi lokal, (5) menjaga hubungan manusia dan lingkungannya.

Model pembangunan *Top-Down* yang berlaku belakangan ini menganggap bahwa tujuan umum untuk setiap Negara dan kawasan mestinya adalah untuk mencapai industrialisasi dan urbanisasi yang tinggi tingkatannya yang menyerupai struktur-struktur dari kebanyakan negara maju sekarang ini dengan suatu proses unilinear semakin digunakannya modal, teknologi dan energi, dan dengan memanfaatkan penggabungan dan skala ekonomi yang selalu meningkat untuk dapat berpartisipasi dengan semakin banyaknya spesialisasi di pasaran dunia sesuai dengan keuntungan-keuntungan komparatifnya dalam sumbangan faktor-faktornya yang pada kenyataannya jarang terjadi persis seperti model ini sebagaimana yang ditunjukkan oleh Friedman (1978:39).

Selain itu, pembangunan moderl *Buttom-Up* berarti menetapkan berbagai tujuan struktur dan cara-cara menjalani masa peralihannya dengan partisipasi seluas mungkin di masyarakat. Namun, pembangunan *Buttom-Up* tidak berarti peniadaan tujuan-tujuan pertumbuhan yang bila dipandang dari segi besarnya kebutuhan material terutama dari kelompok penduduk miskin dan kawasan-kawasan di negara berkembang tidak dapat bertanggungjawab atau tidak menjadi penyebab. Sebaliknya pembangunan *Buttom-Up* berarti mendasarkan pertumbuhan semakin ditingkatkannya dan diintegrasikannya mobilisasi sumber daya dalam konteks regional dan bukan hanya pada pengurusan sumberdaya secara selektif di bawah kriteria optimalisasi yang ditetapkan dari pasaran dunia.

Di tahun-tahun belakangan ini telah nyaris menjadi model untuk menyesalkan teori-teori dan metode-metode dunia barat yang didasarkan pada suatu orientasi industri perkotaan dalam menangani masalah negara-negara berkembang. Evaluasi semakin tajam terhadap model pembangunan dari pusat-kebawah ternyata konsisten dengan kecenderungan ini. Orientasi demikian adalah menimbulkan: 1) ketergantungan ada pada negara-negara maju dan perusahaan multi-nasional atau perusahaan yang melibatkan penanaman modal asing yang berpangkalan dan beroperasi dinegara-negara berkembang. 2) dominasi yang kuat dan bertahan terus pada satu atau sejumlah kecil kota-kota besar, yang juga tidak sepi dari masalah-masalah pengangguran dan kekurangan kesempatan kerja. 3) semakin tidak meratanya pendapatan. 4) terus menerus bertumbuhnya kekurangan pangan dan, 5) kondisi material yang semakin buruk didaerah-daerah pedalaman (Friedman, 1978:32).

Relevansi dalil-dalil ini bervariasi menurut kondisi dimasing-masing negara, namun sambil tetap mengakui kelemahan-kelemahan dari model pembangunan

dari pusat-kebawah, akan terlalu dini rasanya untuk mengenyampingkan cara pendekatan ini dan menganggapnya sama sekali tidak berguna dan bahkan dapat merugikan.

Beberapa kritikan terhadap model pembangunan dari pusat-kebawah (*Top-Down*) berpendapat bahwa pembangunan pedesaan dan strategi-strategi pembangunan dari bawah ke atas (*Bottom-Up strategy*) diperlukan negara-negara berkembang, tepatnya karena kapitalisme dunia telah memasuki zaman krisis yang permanen (Friedman,1978:14). Implikasinya adalah bahwa pembangunan dari pusat-ke-bawah (*Top-Down*) dalam konteks internasional, tidak seluruhnya jelek tapi tidak dapat dipertahankan lebih lama lagi dalam hal bagaimanapun.

Pandangan demikian mendatangkan dua macam kesulitan, *pertama*, struktur politik dari kebanyakan negara berkembang adalah amat berlawanan dengan jenis pembangunan *Autarki* (sistem ekonomi swasembada dan perdagangan terbatas) yang tersirat dalam strategi pembangunan agropolitan atau pembangunan yang serupa. Cara pendekatan ini memerlukan dimasukkannya secara tegas teori-teori dan program-program revolusi politik (*reshuffle*) siapa yang melakukan eksploitasi dan siapa yang di eksploitasi. *Kedua*, cara pendekatan ini mengabaikan kenyataan tentang siklus bisnis internasional. Cara pendekatan ini berpendapat bahwa terjadinya kecenderungan perekonomian dunia akan berakibatkan stagnasi/hambatan permanen dan bukan berakhir pada adaptasi yang berakibatkan munculnya periode pemulihan.

Salah satu masalah pembangunan “dari bawah” (*Bottom-Up*) ialah tidak adanya konsep yang seragam untuk dilaksanakan dan juga tidak adanya proses

transisional (peralihan) yang seragam yang dapat diikuti. Karenanya setiap Negara dan kawasan mungkin perlu menyusun strateginya sendiri-sendiri, meskipun beberapa ciri khas dasarnya mungkin sama saja. Pembangunan “dari atas” (*Top-Down*) yang berlaku belakangan ini menganggap bahwa tujuan utama untuk setiap negeri dan kawasan mestinya adalah untuk mencapai industrialisasi dan urbanisasi yang tinggi tingkatannya yang menyerupai struktur-struktur dari kebanyakan dari negara maju sekarang ini, dengan suatu proses unilinear (satu garis lurus) semakin digunakannya modal, teknologi dan energy, dan dengan memanfaatkan “*Aglomerasi*” (kawasan perkotaan) dan skala ekonomi yang selalu meningkat untuk dapat berpartisipasi dengan semakin banyaknya spesialisasi di pasaran dunia sesuai dengan keuntungan-keuntungan komparatif dalam sumbangan factor-faktornya yang pada kenyataan jarang terjadi persis seperti model ini sebagaimana yang ditunjukkan oleh Stohr & Todtling (1978).

Pembangunan “dari bawah” berarti menetapkan berbagai tujuan struktural dan cara-cara menjalani masa peralihannya. Pembangunan “dari bawah” bukan berarti peniadaan (negasi) tujuan-tujuan pertumbuhan yang bila dipandang dari segi besarnya kebutuhan material terutama dari kelompok penduduk miskin dan kawasan-kawasan di negara-negara berkembang, tidak akan bertanggungjawab (tidak menjadi penyebab). Sebaliknya pembangunan “dari bawah” berarti mendasarkan pertumbuhan semakin ditingkatkan dan semakin diintegrasikannya mobilisasi sumberdaya dalam konteks regional dan bukan hanya pengurusan sumber daya secara selektif dibawah kriteria optimalisasi yang ditetapkan dari sasaran dunia.

Pola perencanaan pembangunan yang selama ini dilakukan berbagai negara berkembang yang lebih dikenal dengan model *Top-Down* strategi

sebagaimana dikemukakan oleh Ndaha dalam Maria Buttung (2007:66), bahwa pada awal proses pembangunan memang pola itu membawa manfaat, tetapi ketika pola itu mengacu pada sistem maka timbullah masalah. Masyarakat terbiasa untuk bergantung kepada pemerintah dan kemampuannya untuk berkembang secara mandiri sukar dikembangkan.

Untuk mengantisipasi berbagai akses negatif yang ditimbulkan oleh *Top-Down* strategi maka *Bottom-Up* strategi menjadi pilihan yang strategis untuk mengoptimalkan perencanaan pembangunan hingga pelaksanaan pembangunan. Mekanisme *Bottom-Up* Strategi memiliki beberapa keunggulan yaitu:

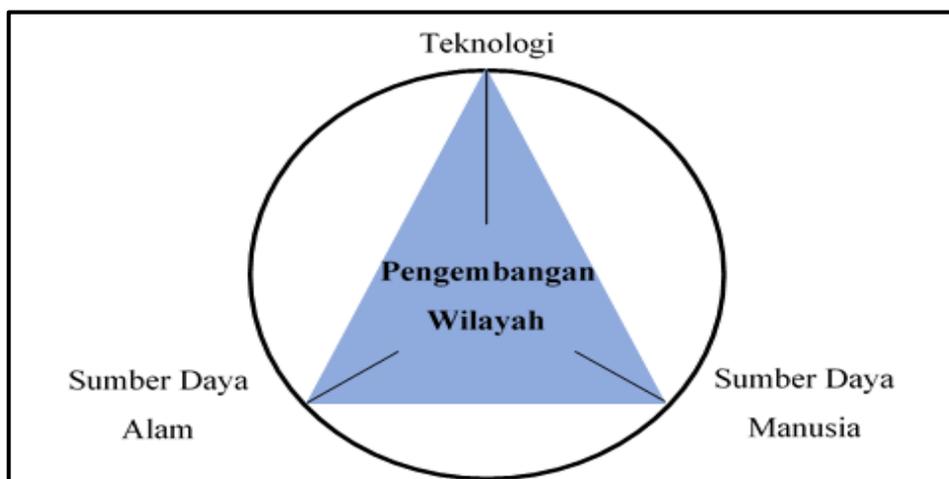
- 1) Melalui mekanisme dari bawah ke atas, masyarakat dapat memberi tanggapan, jawaban atau *feedback* kepada pemerintah tentang kesesuaian antara aspirasi masyarakat dengan apa yang direncanakan pemerintah.
- 2) Melalui mekanisme tersebut masyarakat dapat mengemukakan dan menyalurkan aspirasi, permintaan dan tuntutan kepada pemerintah.
- 3) Melalui mekanisme tersebut dapat terjadi tawar-menawar, permufakatan atau konpromi antara masyarakat dengan pemerintah.
- 4) Dapat dilakukan komunikasi timbal balik antara masyarakat dengan pemerintah sehingga pemerintah memperoleh informasi yang tepat mengenai berbagai hal.
- 5) Dapat terjadi proses "*exchange*" antara masyarakat dengan pemerintah atau kandidat politik misalnya bagi kaum miskin untuk memberikan suaranya dengan harapan akan menerima keuntungan tertentu dari pemerintah.

## 2.9 Perencanaan Pembangunan dalam Pengembangan Wilayah

Pengembangan wilayah didefinisikan sebagai suatu bentuk hubungan yang tercipta antara sumber daya alam (SDA), sumber daya manusia (SDM), dan teknologi untuk pemberdayaan masyarakat yang berjalan secara harmonis dengan mempertimbangkan daya tampung. Zen (2001). Seperti dalam gambar berikut.:

Gambar:2.1

Perencanaan Pengembangan Wilayah yang tercipta antara SDA, SDM, dan teknologi



*Sumber: Zen, Tahun 2001*

Friedman dan Alonso (2008) berpendapat bahwa untuk jangka panjang dalam pengembangan wilayah menjadi lebih penting bagi masyarakat untuk mengenal potensi sumber daya dan potensi pengembangan lokal wilayah khususnya potensi-potensi yang dapat mendatangkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial masyarakat, tidak terkecuali pengurangan angka kemiskinan, dan juga hambatan pembangunan daerah dapat teratasi dalam rangka meraih tujuan dari pembangunan.

Berikut adalah 7 (tujuh) hal penting dalam pembangunan yang dapat berpengaruh terhadap pengembangan wilayah menurut Friedman dan Alonso (2008:9) :

- 1) *Sumber daya lokal* : sumber daya lokal merupakan salah satu komponen penting dalam pembangunan karena sumber daya lokal merupakan kondisi alam yang dimiliki wilayah yang sifatnya berasal dari dalam daerah itu sendiri dan dapat memberi nilai positif bagi daerah, selain itu sumber daya lokal juga dapat dikembangkan untuk meningkatkan daya saing. Contohnya adalah keberadaan barang tambang yang melimpah, tanah yang subur, dan lain sebagainya.
- 2) *Pasar* : Pasar merupakan tempat bagi daerah untuk memasarkan produk yang dihasilkan wilayah tersebut dalam proses produksi
- 3) *Tenaga kerja* : merupakan sumber daya yang bertugas sebagai pengolah sumber daya lokal yang fungsinya adalah meningkatkan nilai jual produk yang berasal dari hasil proses produksi wilayah tersebut
- 4) *Investasi* : dalam mengembangkan wilayah memerlukan investasi berupa penanaman modal dalam setiap kegiatannya. Semakin stabil kondisi wilayah dan meningkat atau dengan kata lain kondusif maka akan semakin besar investasi yang masuk.
- 5) *Kemampuan pemerintah* : kehadiran pemerintah dianggap penting dalam pengembangan wilayah karena pemerintah mempunyai peran sebagai pengarah, selain itu pemerintah juga sebagai katalisator pembangunan
- 6) *Transportasi dan komunikasi* : mengingat pentingnya wilayah satu dan wilayah lainnya untuk terhubung membuat peran transportasi dan komunikasi menjadi penting. Dengan adanya penghubung yang baik

antara wilayah satu dan lainnya dapat menimbulkan terciptanya arus pergerakan barang, jasa, dan informasi dengan begitu akan memberi pengaruh juga terhadap pengembangan wilayah.

- 7) *Teknologi* : teknologi menjadi komponen penting karena teknologi dapat membantu proses produksi di wilayah agar menghasilkan *output* dan kinerja yang meningkat.

### **2.10 Pengembangan Wilayah *Top-Down* dan *Bottom-Up***

Dalam sejarah perkembangan konsep pengembangan wilayah di Indonesia, terdapat beberapa landasan teori yang turut mewarnai keberadaannya, antara lain:

1. teori faktor pembentuk ruang dari Walter Issard, pelopor Ilmu Wilayah yang mengkaji terjadinya hubungan sebab-akibat dari faktor-faktor utama pembentuk ruang wilayah (faktor fisik, sosial-ekonomi, dan budaya).
2. teori *Trickle Down Effect* dan *Polarization Effect* dari Hirschman, perkembangan suatu wilayah tidak terjadi secara bersamaan.
3. teori *Backwash and Spread Effect* dari Myrdal, menjelaskan hubungan antara wilayah maju dan wilayah belakangnya.
4. teori *Growth pole* dari Friedman: menekankan pada pembentukan hierarki guna mempermudah pengembangan sistem pembangunan.
5. teori *Urban and Rural Linkages* dari Douglas: memperkenalkan lahirnya model keterkaitan desa – kota dalam pengembangan wilayah.
6. Teori pembangunan infrastruktur dari Sutami untuk mendukung pemanfaatan potensi sumberdaya alam akan mampu mempercepat pengembangan wilayah.

Strategi dan model pengembangan wilayah yang lebih dulu berkembang adalah strategi pembangunan dari atas (*Top-Down*) dengan menekankan pengembangan pada wilayah urban (berbasis perkotaan) yang disebut strategi pusat pertumbuhan (*growth pole*). Dalam strategi ini, pusat pertumbuhan diharapkan dapat memberikan *trickle down effect* dan *spread effect* pada wilayah sekitarnya (*hinterland*) dan pedesaan melalui mekanisme hierarki perkotaan secara horizontal. Namun dalam praktiknya, seringkali terjadi *backwash effect* yaitu pusat pertumbuhan justru melakukan penghisapan sumber daya wilayah *hinterland* ke wilayah urban. Akibatnya pusat pertumbuhan semakin berkembang pesat dan *hinterland* serta pedesaan menjadi terbelakang dan tidak berkembang sehingga terjadi kesenjangan (Friedman, 1978).

Pengembangan Wilayah Sistem *Top Down* didefinisikan menjadi 3 konsep, yaitu konsep kutub pertumbuhan (*growth pole*), integrasi fungsional-spasial, dan pendekatan *decentralized territorial* (Rondinelli, 2006:49). Konsep *growth pole* diharapkan dapat menjadi pendorong utama pertumbuhan ekonomi wilayah sehingga pertumbuhan dapat menyebar (*spread effect*) atau dapat memberi efek tetesan (*trickle down effect*) kepada daerah di sekitarnya.

Konsep *growth pole* di Indonesia sejak awal dirintis pada tahun 1980-an – 1997 berhasil meningkatkan indikator ekonomi nasional dengan menekankan investasi masif pada industri padat modal di kota-kota pulau Jawa. Pulau Jawa dipilih karena memiliki tenaga kerja yang banyak. Namun dampaknya terhadap pembangunan daerah lain sangat terbatas, karena yang terjadi justru menyerap sumber daya (bahan mentah, modal, tenaga kerja dan sumber daya manusia) dari daerah di sekitarnya dan menyebabkan kesenjangan daerah.

Konsep *integrasi* merupakan konsep yang menggunakan pendekatan dengan mengutamakan adanya integrasi yang terbentuk secara sengaja pada beragam pusat pertumbuhan/pusat-pusat pembangunan akibat adanya konsep yang komplementer. Konsep *integrasi* menyatakan bahwa suatu wilayah memiliki hierarki. Sedangkan konsep *desentralisasi* merupakan pendekatan yang bertujuan untuk memperbaiki kelemahan pada konsep *growth pole*, karena konsep *growth pole* dapat menimbulkan *backwash effect* yang merugikan wilayah sekitarnya, pendekatan desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah dalam sumber daya modal dan sumber daya manusia tidak terdapat aliran keluar.

Pengembangan Wilayah Sistem *Bottom-Up* merupakan bentuk respon dari konsep pembangunan (*development from above*) atau konsep pembangunan dari atas, Konsep pengembangan wilayah dengan sistem *Bottom-Up* sering dikenal juga sebagai konsep pembangunan dari bawah (*development from below*). Agropolitan adalah salah satu bentuk dari konsep pengembangan wilayah dengan sistem *Bottom-Up*. Menurut Suryono (2002:101) agropolitan adalah rancangan wilayah yang memulai pembangunan dari kekuatan yang berasal dari lokal ke dalam yang kuat lalu terbuka ke arah luar.

Dalam pengembangan wilayah terdapat peran penting dari dimensi ruang (spasial), karena dengan adanya ruang dapat menimbulkan kemajuan bagi individu, disisi lain juga ruang dapat menimbulkan konflik. Dari segi kuantitas, ruang memiliki jumlah yang terbatas, sedangkan dari segi kualitas, ruang memiliki beragam potensi. Dalam penyusunan kebijakan pengembangan wilayah memerlukan adanya intervensi perencanaan yang berwawasan keruangan,

dengan demikian diharapkan dapat terciptanya keselarasan dari berbagai kegiatan pembangunan sektor dan wilayah (Riyadi, 2002).

### **2.11 Konsep Pengembangan Wilayah**

Upaya pengembangan suatu wilayah merupakan rangkaian kegiatan untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya, mensinergi dan menyeimbangkan pembangunan di seluruh wilayah di Indonesia, untuk meningkatkan keserasian antarkawasan, keterpaduan antarsektor pembangunan melalui proses penataan ruang dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan. Pengembangan wilayah memiliki peran penting dalam pembangunan suatu daerah, terutama di daerah dengan sumber daya yang berlimpah yang rentan terhadap perubahan yang berskala global, seperti kemajuan teknologi yang pesat pada wilayah yang relatif berkembang sehingga berakibat pada wilayah yang terbelakang, yang memiliki keterbatasan baik sumber daya maupun aksesibilitas.

Kajian pengembangan wilayah di Indonesia selama ini selalu didekati dari aspek sektoral dan aspek spasial. Pada kajian aspek sektoral lebih menyatakan ukuran dari aktivitas masyarakat suatu wilayah dalam mengelola sumberdaya alam yang dimilikinya. Sementara itu, kajian aspek spasial/keruangan lebih menunjukkan arah dari kegiatan sektoral atau dimana lokasi serta dimana sebaiknya lokasi kegiatan sektoral tersebut. Pada aspek inilah Sistem Informasi Geografi (SIG) mempunyai peran yang cukup strategis, dikarenakan SIG mampu menyajikan aspek spasial/keruangan dari fenomena/fakta yang dikaji (Susilo,K, 2000:11).

Pendekatan yang mengacu pada aspek sektoral dan spasial tersebut mendorong lahirnya konsep pengembangan wilayah yang harus mampu meningkatkan efisiensi penggunaan ruang sesuai daya dukung, mampu

memberi kesempatan kepada sektor untuk berkembang tanpa konflik dan mampu meningkatkan kesejahteraan secara merata. Konsep tersebut digolongkan dalam konsep pengembangan wilayah yang didasarkan pada penataan ruang. Dalam kaitan itu terdapat 3 (tiga) kelompok konsep pengembangan wilayah yaitu: 1) konsep pusat pertumbuhan, 2) konsep integrasi fungsional, dan 3) konsep pendekatan desentralisasi (Alkadri et.al.,1999:42).

- 1) Konsep pusat pertumbuhan menekankan pada perlunya melakukan investasi secara besar-besaran pada suatu pusat pertumbuhan atau wilayah yang telah mempunyai infrastruktur yang baik.
- 2) Konsep integrasi fungsional mengutamakan adanya integrasi yang diciptakan secara sengaja diantara berbagai pusat pertumbuhan karena adanya fungsi yang komplementer. Konsep ini menempatkan suatu kota/ wilayah mempunyai hirarki sebagai pusat pelayanan relatif terhadap kota/wilayah yang lain.
- 3) konsep pendekatan desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah tidak terjadinya aliran keluar dari sumber dana dan sumberdaya manusia, pendekatan tersebut mempunyai berbagai kelemahan. Dari kondisi inilah muncul beberapa konsep untuk menanggapi kelemahan tersebut. Konsep tersebut antara lain : a) *people center approach* yang menekankan pada pembangunan sumberdaya manusia, b) *natural resources based development* yang menekankan sumberdaya alam sebagai modal pembangunan, serta c) *technology based development* yang melihat teknologi sebagai kunci dari keberhasilan pembangunan wilayah.

Kenyataan menunjukkan bahwa daya saing dapat pula diperoleh dari kemampuan untuk melakukan perbaikan dan inovasi secara terus menerus. Menurut Porter (1990:38) keunggulan komparatif (*comparative advantage*) telah dikalahkan oleh kemajuan teknologi. Namun demikian setiap wilayah masih mempunyai faktor keunggulan khusus yang bukan didasarkan pada biaya produksi yang murah saja, tetapi lebih dari itu adanya inovasi untuk pembaharuan. Suatu wilayah dapat meraih keunggulan daya saing dengan melalui *empat* hal yaitu: *pertama*, keunggulan faktor produksi, *kedua*, keunggulan inovasi, *ketiga*, kesejahteraan masyarakat, dan, *keempat*, besarnya investasi.

Apabila dicermati maka model pengembangan wilayah telah bergeser pada upaya yang mengandalkan 3 (tiga) pilar, yaitu: *pertama*, sumberdaya alam, *kedua*, sumberdaya manusia, dan, *ketiga*, teknologi. Ketiga pilar tersebut merupakan elemen internal wilayah yang saling terkait dan berinteraksi membentuk satu sistem. Hasil interaksi elemen tersebut mencerminkan kinerja dari suatu wilayah, yang akan berbeda antar wilayah, sehingga mendorong terciptanya spesialisasi spesifik wilayah.

Dengan demikian akan terjadi persaingan antar wilayah untuk menjadi pusat jaringan keruangan (*spatial network*) dari wilayah-wilayah lain secara nasional. Namun pendekatan ini mempunyai kelemahan yang antara lain apabila salah di dalam mengelola jaringan keruangan tidak mustahil menjadi awal dari proses disintegrasi. Untuk itu harus diterapkan konsep pareto pertumbuhan yang bisa mengendalikan keseimbangan pertumbuhan dan dikelola oleh pemerintah pusat. Konsep pareto ini diharapkan mampu memberikan keserasian pertumbuhan antar wilayah dengan penerapan insentif-insentif kepada wilayah yang kurang berkembang.

Upaya yang dilakukan untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan hidup masyarakat di wilayah tertentu dan untuk mengurangi ketimpangan antar wilayah, maka Pengembangan wilayah merupakan program yang dilakukan secara menyeluruh dan terpadu berdasarkan kontribusi sumber daya yang ada. Hingga saat ini, berbagai konsep pengembangan wilayah telah diterapkan di berbagai negara melalui penerapan berbagai disiplin ilmu.

Pengembangan wilayah sangat bergantung kepada potensi sumber daya alam, ekonomi, kondisi sosial budaya, dan infrastruktur yang dimiliki oleh suatu wilayah. Konsep pengembangan wilayah terdiri atas konsep pengembangan wilayah berbasis karakteristik sumber daya; konsep pengembangan wilayah berbasis penataan ruang; konsep pengembangan wilayah terpadu; dan konsep pengembangan wilayah berbasis kelompok (Bappenas,2011), konsep tersebut adalah sebagai berikut:

#### **2.11.1 Konsep Pengembangan Wilayah Berbasis Karakteristik Sumber Daya**

Pengembangan wilayah dapat dilakukan berdasarkan karakteristik sumber daya yang dimiliki oleh suatu wilayah. Dengan memperhatikan sumber daya yang dimiliki, maka dapat ditentukan arahan pengembangan wilayah yang paling tepat. Konsep pengembangan wilayah berbasis karakteristik sumber daya masih dapat diklasifikasikan lagi menjadi pengembangan wilayah berbasis sumber daya, pengembangan wilayah berbasis komoditas unggulan, pengembangan wilayah berbasis efisiensi, dan pengembangan wilayah berbasis pelaku pembangunan.

Terdapat beberapa strategi yang dapat diterapkan dalam konsep pengembangan wilayah berbasis sumber daya, di antaranya sebagai berikut:

- a) Bagi wilayah yang memiliki banyak sumber daya manusia, namun sumber daya alamnya terbatas, strategi pengembangan yang tepat adalah dengan menciptakan lapangan kerja yang bersifat padat karya dan melakukan pengiriman tenaga kerja ke wilayah lain.
- b) Bagi wilayah yang memiliki keindahan alam serta seni budaya, strategi pengembangan yang tepat adalah dengan diarahkan untuk mengembangkan sektor kepariwisataan beserta sarana dan prasarana pendukungnya.
- c) Bagi wilayah yang memiliki sumber daya alam melimpah, strategi pengembangan yang tepat adalah dengan melakukan ekspor ke wilayah lain, baik berupa bahan mentah maupun bahan setengah jadi.
- d) Bagi wilayah yang memiliki keterbatasan manajemen, strategi pengembangan yang tepat adalah dengan diarahkan membangun sistem kelembagaan yang kuat dan manajemen yang baik.

### **2.11.2 Konsep pengembangan wilayah berbasis komoditas unggulan**

Mengandalkan keberadaan komoditas unggulan sebagai motor penggerak pembangunan wilayah. Sebagai contoh, wilayah Sulawesi Barat memiliki komoditas unggulan adalah Pertanian (padi, palawija), perkebunan (buah kakao, dan Kelapa). Pengembangan wilayah dapat dilakukan adalah dengan optimalisasi komoditas kakao.

Dengan demikian, berbagai kegiatan yang dilakukan di wilayah ini seperti pertanian, perdagangan, dan pariwisata akan selalu berkenaan dengan komoditas tersebut sebagai unggulan. Konsep pengembangan wilayah berbasis efisiensi merupakan pengembangan wilayah melalui pembangunan di bidang ekonomi dengan porsi yang lebih besar dibandingkan bidang-bidang yang lain.

Pembangunan ekonomi dilaksanakan dalam rangka menghadapi pasar bebas (pasar persaingan sempurna). Sementara itu, dalam konsep pengembangan wilayah berbasis pelaku pembangunan, pengembangan wilayah mengandalkan peranan setiap pelaku pembangunan dalam bidang ekonomi sebagai fokus utama dalam pengembangan wilayah. Pelaku pembangunan dapat berupa usaha kecil/ rumah tangga (*household*), lembaga keuangan (*financial institution*), lembaga bukan keuangan (*nonfinancial institution*), usaha lembaga sosial (*nonprofit institution*), dan pemerintah (*government*).

### **2.11.3 Konsep Pengembangan Wilayah Berbasis Penataan Ruang.**

Konsep pengembangan wilayah berbasis penataan ruang dilakukan berdasarkan penataan ruang wilayah provinsi dan wilayah Kabupaten. Konsep ini terdiri atas konsep pusat pertumbuhan dan konsep integrasi fungsional. Pusat pertumbuhan dapat ditetapkan melalui penataan ruang wilayah. Suatu tempat yang ditetapkan sebagai pusat pertumbuhan sebaiknya merupakan suatu wilayah yang memiliki infrastruktur yang baik. Hal ini dimaksudkan agar dapat menghemat investasi prasarana dasar sehingga sektor unggulan dapat dikembangkan dengan cepat. Setelah itu, pengembangan untuk wilayah di sekitarnya diharapkan melalui proses tetesan ke bawah.

Di Indonesia, konsep ini diimplementasikan dalam bentuk kawasan andalan. Kawasan andalan ditetapkan dengan maksud sebagai wilayah yang dapat menggerakkan perekonomian wilayah di sekitarnya melalui pengembangan sektor-sektor unggulan. Konsep integrasi fungsional adalah konsep pengembangan wilayah berbasis penataan ruang yang mengutamakan adanya integrasi antara berbagai pusat pertumbuhan untuk saling melengkapi. Konsep ini menyatakan bahwa suatu wilayah memiliki hierarki (tingkatan atau jenjang) yang harus dikembangkan secara menyeluruh sesuai dengan porsi

masing-masing wilayah. Konsep ini dikembangkan dalam konsep *center-periphery*, yaitu konsep integrasi fungsional yang dimaksudkan agar terjadi ikatan yang kuat ke depan maupun ke belakang dari suatu proses pengembangan wilayah.

Oleh karena adanya berbagai macam permasalahan dalam pengembangan wilayah, maka berbagai konsep integrasi fungsional belum dapat diimplementasikan secara konsisten dan konsekuen. Akibatnya, tujuan pembangunan secara merata belum dapat dicapai. Banyak pihak cenderung lebih mendukung konsep pusat pertumbuhan karena wilayah yang harus dibangun sangat luas, sedangkan dana pembangunan yang dimiliki terbatas.

Pembangunan yang dilaksanakan selama ini cenderung masih bersifat *Top-Down*. Maksudnya, kebijakan dan keputusan terhadap wilayah-wilayah ditentukan oleh pemerintah pusat. Kebijakan ini tidak dapat mengakomodasi kebutuhan masyarakat apabila pemerintah kurang memahami kondisi wilayah di bawahnya. Oleh karena itu, diperlukan adanya masukan dari setiap wilayah kepada pemerintah pusat untuk menjadi pertimbangan dalam menentukan kebijakan.

#### **2.11.4 Konsep Pengembangan Wilayah Berbasis Kelompok (Cluster)**

Konsep pengembangan wilayah berbasis cluster merupakan konsep yang mulai dikembangkan di beberapa negara. Cluster diartikan sebagai konsentrasi dari suatu kelompok kerja sama bisnis atau unit-unit usaha dan lembaga-lembaga yang bekerja sama dan saling tergantung satu sama lain dalam bidang unggulan tertentu. Cluster juga dapat dipandang sebagai suatu kelompok pembangunan ekonomi wilayah yang menunjukkan adanya spesialisasi wilayah serta terfokus pada industri tertentu. Setiap anggota cluster memiliki hubungan

yang saling berkontribusi, khususnya dalam bidang infrastruktur, teknologi, tenaga kerja ahli, dan jasa pelayanan.

Arah pengembangan *cluster* yang diharapkan adalah menarik investasi baru, mendorong adanya ekspansi, dan terbentuknya unit usaha baru. Tujuan pengembangan wilayah berbasis cluster adalah sebagai berikut:

- 1) Berkembangnya pasar dan jaringan kerja internasional.
- 2) Kesempatan untuk mengembangkan inovasi dan perdagangan melalui jaringan kerja yang kuat.
- 3) Berkembangnya infrastruktur pendukung. Diharapkan adanya manfaat dalam kesejahteraan, kesempatan kerja, dan ekspor.
- 4) Tumbuhnya generasi pengusaha-pengusaha lokal baru yang memiliki sendiri usaha bisnisnya.
- 5) Berkembangnya kemitraan dengan pemerintah berdasarkan atas hubungan saling ketergantungan.
- 6) Berkembangnya budaya baru dalam upaya-upaya kerjasama dengan biaya transaksi yang rendah.
- 7) Sektor industri adalah motor penggerak dalam pengembangan wilayah berbasis cluster.
- 8) Adanya kesadaran bahwa industri utama dan unit-unit usaha di sekitarnya saling terkait satu dengan lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, merupakan dasar berkembangnya cluster.

Pengembangan wilayah berdasarkan cluster terfokus pada keterkaitan dan ketergantungan antarpelaku dalam suatu jaringan kerja produksi hingga jasa pelayanan dan upaya-upaya inovasi pengembangannya. Salah satu pengembangan wilayah yang perlu dilakukan adalah pengembangan wilayah

dapat dilakukan berdasarkan karakteristik sumber daya yang dimiliki oleh suatu wilayah. Dengan memperhatikan sumber daya yang dimiliki, maka dapat ditentukan arahan pengembangan wilayah yang paling tepat. Konsep pengembangan wilayah berbasis karakteristik sumber daya masih dapat diklasifikasikan lagi menjadi pengembangan wilayah berbasis sumber daya, pengembangan wilayah berbasis komoditas unggulan, pengembangan wilayah berbasis efisiensi, dan pengembangan wilayah berbasis pelaku pembangunan. Dari berbagai konsep pembangunan wilayah menurut (Bappenas 2006) maka salah satu konsep yang merupakan fokus dalam perencanaan pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah adalah konsep pengembangan wilayah berbasis penataan ruang.

## **2.12 Kerangka Pikir**

Berdasarkan uraian yang dikemukakan pada latar belakang tentang pengertian perencanaan pembangunan disampaikan oleh Friedman, (1978), bahwa perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah, dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Perencanaan dalam hal ini termasuk perencanaan pembangunan tentang pengembangan wilayah. Kemudian kami padu dengan pemahaman Richardson (1976:8) tentang pengembangan wilayah, yang menyatakan bahwa perencanaan wilayah yang efektif memerlukan jangka waktu ke masa depan sekitar 15 – 25 tahun.

Richardson juga telah menyusun suatu model bagi analisis “Spread and Backwash Effect” (efek penyebaran dan efek merugikan) dari waktu ke waktu dan dalam konteks ini ia menyatakan bahwa penentuan kutub pertumbuhan (pusat pembangunan) dalam pengembangan wilayah haruslah ditentukan

dengan benar yang ditunjang oleh kekuatan kondisi perekonomiannya, dan terhindar dari manipulasi politik, dan diharapkan mendapatkan manfaat sebagai suatu instrumen kebijakan dari perencanaan wilayah jika ruang lingkup perencanaannya cukup panjang.

Langkah awal dalam penyusunan perencanaan wilayah menurut Richardson (1976:19) adalah menentukan Kutub Pertumbuhan, dimana dalam pengembangan wilayah haruslah ditentukan dengan benar yang ditunjang oleh kekuatan kondisi perekonomiannya, terhindar dari manipulasi politik, dan diharapkan mendapatkan manfaat sebagai suatu instrumen kebijakan dari perencanaan wilayah jika ruang lingkup perencanaannya cukup panjang.

Model pembangunan yang dikemukakan oleh Friedman, dibagi atas dua perspektif, yakni : Model Pembangunan *Top-Down* dan Model Pembangunan *Buttom-Up* . Model *Top-Down* mulai dilaksanakan pada tahun 1978 di Amerika Utara, dengan pertimbangan bahwa pada waktu itu masyarakat masih belum sejahtera, belum mampu membuat perencanaan sendiri sehingga pada waktu itu pemerintah bersama dengan tenaga ahli yang membuat perencanaan pembangunan tujuannya adalah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat. Adapun parameter perencanaan pembangunan dari perspektif model pembangunan *Top-Down* (Friedman, 1978 ) adalah sebagai berikut :

- 1) Rasionalitas
- 2) Inovasi teknologi yang pesat,
- 3) organisasi formal yang besar
- 4) mengutamakan aktivitas perkotaan daripada aktivitas pedesaan,
- 5) Pemanfaatan SDA yang kurang.

Setelah satu dekade kemudian, model *Top-Down* ini kemudian digantikan oleh Model Pembangunan *Buttom-Up* karena masyarakat sudah mulai

mengkritik kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, pada masa itu masyarakat melalui perwakilan-perwakilan organisasi melakukan perencanaan pembangunan dengan tujuan untuk pemerataan sosial. Adapun parameter perencanaan pembangunan dari perspektif model pembangunan *Bottom-Up* (Friedman, 1978) adalah sebagai berikut :

- 1) Partisipasi masyarakat secara luas
- 2) pemanfaatan SDA semaksimal mungkin
- 3) mengutamakan aktivitas pedesaan
- 4) Memanfaatkan organisasi-organisasi lokal
- 5) Menjaga hubungan manusia dan lingkungannya.

Model perencanaan *Bottom-Up* ini pun tidak berlangsung lama karena dikritik lagi oleh pelaku perencanaan dan masyarakat pada masa itu, hingga akhirnya pemerintah mengkombinasikan kedua model pembangunan tersebut dalam perencanaan pembangunan. Penyatupaduan kedua model pembangunan tersebut berlaku di Indonesia dan tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, “Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. Kemudian, dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasal 2 pada Bab II menyatakan bahwa dalam rangka mendorong proses pembangunan secara terpadu dan efisien, pada dasarnya perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai lima tujuan pokok. Tujuan tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
- 2) Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah;
- 3) Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- 4) Mengoptimalkan partisipasi masyarakat;
- 5) Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Pembangunan daerah di Indonesia memiliki dua aspek yaitu; *Pertama*, bertujuan memacu pertumbuhan ekonomi dan aspek pemerataan sosial di daerah yang relatif terbelakang, dan *Kedua*, untuk lebih memperbaiki dan meningkatkan kemampuan daerah dalam melaksanakan pembangunan melalui kemampuan menyusun perencanaan sendiri dan pelaksanaan program serta proyek secara efektif. Pembangunan daerah dalam berbagai teori pembangunan disebut sebagai pertumbuhan wilayah. Oleh karena itu, pembangunan daerah adalah mewujudkan pertumbuhan wilayah.

Konsep pengembangan wilayah tumbuh karena adanya kebutuhan suatu wilayah untuk berkembang terutama karena ketersediaan sumberdaya alam (SDA) dan adanya kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk. Upaya pengembangan suatu wilayah merupakan rangkaian kegiatan untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya, mensinergikan dan menyeimbangkan pembangunan di seluruh wilayah di Indonesia, untuk meningkatkan keserasian

antarkawasan, keterpaduan antarsektor pembangunan melalui proses penataan ruang dalam rangkapencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan.

Pengembangan wilayah memiliki peran penting dalam pembangunan suatu daerah, terutama di daerah dengan sumber daya yang berlimpah yang rentan terhadap perubahan yang berskala global, seperti kemajuan teknologi yang pesat pada wilayah yang relatif berkembang sehingga berakibat pada wilayah yang terbelakang, yang memiliki keterbatasan baik sumber daya maupun aksesibilitas.

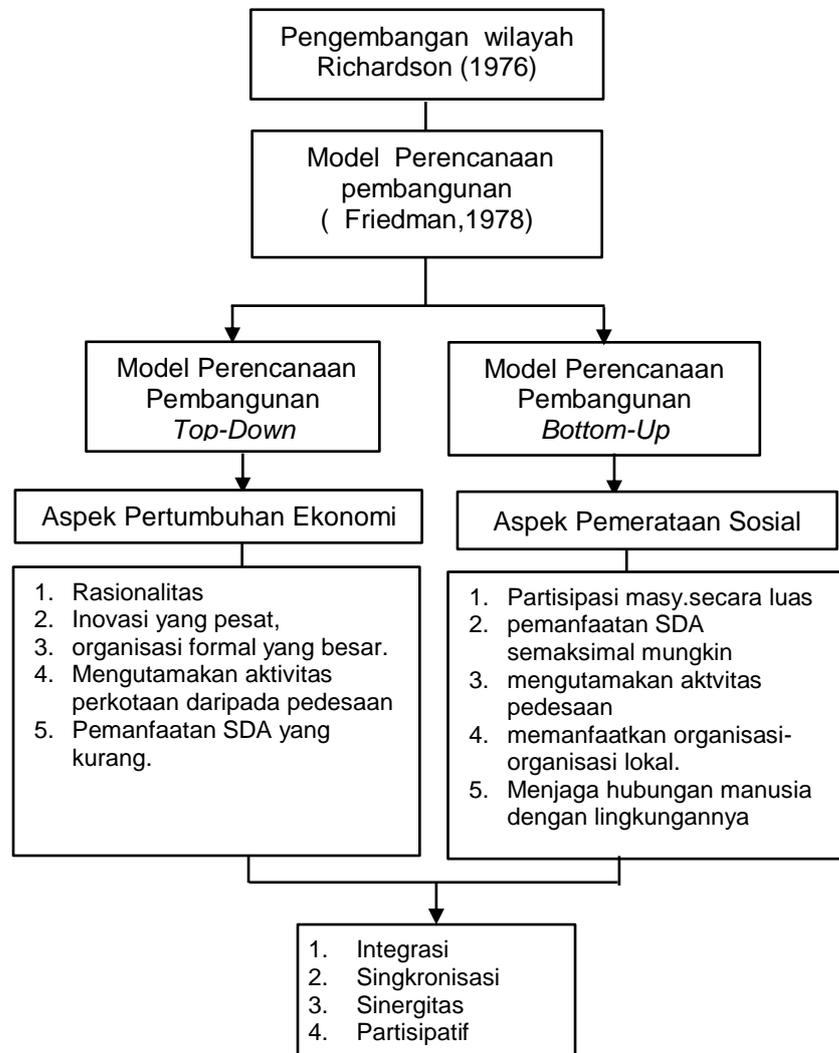
Pengembangan wilayah bertujuan untuk kemakmuran wilayah dengan memberdayakan seluruh potensi yang ada secara optimal dengan mengupayakan keserasian dan keseimbangan pembangunan antardaerah sehingga dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi seluruh masyarakat. Tujuan dari perencanaan pengembangan wilayah secara umum adalah:

- 1) Pendayagunaan SDA secara optimal melalui pengembangan ekonomi lokal;
- 2) Mengurangi kesenjangan antarwilayah (*regional imbalances*);
- 3) *Pembangunan berkelanjutan (Sustainable development)*;
- 4) Mempertahankan dan meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi;
- 5) Mengembangkan daerah-daerah tertinggal sesuai dengan potensinya;
- 6) Merangsang pertumbuhan ekonomi dan pembangunan infrastruktur.

Untuk itu, perencanaan pengembangan wilayah harus bersifat global dengan mempertimbangkan keterkaitan antarwilayah dan antarsektor dengan berbagai dampak yang akan timbul untuk mengembangkan keseluruhan sektor sebagai satu kesatuan dalam rangka pemerataan pembangunan. Apabila dicermati maka paradigma/model pengembangan wilayah telah bergeser pada

upaya yang mengandalkan 3 (tiga) pilar, yaitu: *pertama*, sumberdaya alam, *kedua*, sumberdaya manusia, dan, *ketiga*, teknologi. Ketiga pilar tersebut merupakan elemen internal wilayah yang saling terkait dan berinteraksi membentuk satu sistem.

Dari informasi tersebut di atas, penulis akan mengkaji dan menganalisis Proses perencanaan pembangunan daerah dengan kedua model pembangunan tersebut, maka kerangka pikir penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1.  
Kerangka Pikir Analisis Perencanaan Pembangunan Daerah berbasis Pengembangan Wilayah.

### 2.13 Konteks Penelitian

Perencanaan pembangunan berbasis pengembangan wilayah yang dilaksanakan di Kabupaten Polewali Mandar dikoordinir oleh BALITBANGREN (Badan Penelitian, Pengembangan dan Perencanaan). BALIBANGREN yang menyusun mulai dari perencanaan MUSREMBANG Desa sampai pada Forum SKPD dan MUSREMBANG Kabupaten sehingga proses perencanaan pembangunan ini bersinergi dari awal penyusunan sampai pada penetapan. Dalam proses perencanaan pembangunan daerah hampir sama dengan daerah lainnya, yakni mengikuti aturan dari pemerintah, baik Pemerintah Kabupaten, Provinsi dan Pemerintah Pusat.

Secara umum konteks sosial masyarakat kabupaten Polewali Mandar yang sebagian besar merupakan suku mandar yang tentunya konteks sosial sangat kental dengan budaya mandar yakni "sipaqmandaq" yang berarti memiliki sifat mandar (Solidaritas/koheisi sosial). Ajaran-ajaran tentang *malaqbiq*, meliputi tokoh masyarakat, lingkungan tempat tinggal, pemerintah dan organisasi-organisasi dalam bentuk sosialisasi-sosialisasi, seminar-seminar kebudayaan, dan kegiatan-kegiatan kebudayaan yang berfokus pada nilai *malaqbiq* sebagai identitas orang Mandar. Masyarakat Mandar memaknai *malaqbiq* sebagai pegangan hidup, aturan dalam berinteraksi dengan keluarga, dan teman. Malaqbiq sebagai identitas Mandar adalah sebuah konsep diri dalam lingkup identitas sosial yang dikonstruksi seiring pembentukan Sulawesi Barat yang kemudian mengalami proses "menjadi". Malaqbiq sebagai ikon Sulawesi Barat yang merupakan sebuah identitas sosial yang terbentuk melalui proses dekategorisasi diri masyarakat Sulawesi Barat dari masyarakat Sulawesi Selatan.

Perencanaan pembangunan daerah senantiasa memperhatikan kearifan lokal dan lingkungannya dalam mewujudkan nilai sosial, norma adat, etika, sistem kepercayaan, pola penataan ruang tradisional, serta peralatan dan teknologi sederhana ramah lingkungan. Sumber daya sosial yang diwarisi secara turun temurun tersebut, pada kenyataannya terbukti efektif menjaga kelestarian lingkungan, serta menjamin kelestarian lingkungan sosial.