

TESIS
TRANSPARANSI PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN DAERAH
PADA BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN, PENELITIAN, DAN
PENGEMBANGAN DAERAH (BAPPELITBANGDA)
KABUPATEN LUWU

OLEH:
IRFAN
E012192002



PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2023

HALAMAN JUDUL

**TRANSPARANSI PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN DAERAH
PADA BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN, PENELITIAN, DAN
PENGEMBANGAN DAERAH (BAPPELITBANGDA)**

KABUPATEN LUWU

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister Pada
Program Studi Magister Administrasi Publik

Disusun dan diajukan oleh :

IRFAN

E012192002

PASCASARJANA

PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK FAKULTAS

ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIKUNIVERSITAS

HASANUDDIN

2023

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**TRANSPARANSI PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN
DAERAH PADA BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN,
PENELITIAN, DAN PENGEMBANGAN DAERAH (BAPPELITBANGDA)
KABUPATEN LUWU**

Disusun dan diajukan oleh

IRFAN

E012192002

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **27 April 2023**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,



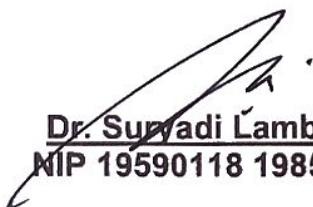
Dr. Nurdin Nara, M.Si.
NIP 19630903 198903 1 002

Pembimbing Pendamping,



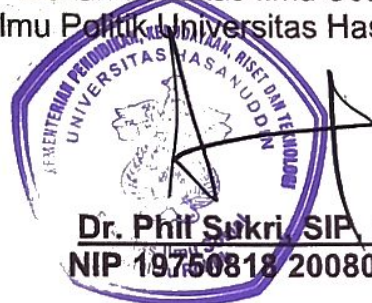
Dr. Gita Susanti, M.Si.
NIP 19650311 199103 2 001

Ketua Program Studi
Magister Administrasi Publik,



Dr. Suryadi Lambali, MA.
NIP 19590118 198503 1 006

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Dr. Phit Sukri, SIP, M.Si.
NIP 19750818 200801 1 008

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Irfan
NIM : E012192002
Program Studi : Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa dalam penulisan tesis ini yang berjudul "Transparansi Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah Pada Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian, Dan Pengembangan Daerah (Bappelitbangda) Kabupaten Luwu", adalah benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberikan *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Makassar, 23 April 2023



IRFAN
NIM. E012192002

KATA PENGANTAR

“Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh”

Alhamdulillah puji syukur saya panjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas limpahan rahmat dan hidayahnya sehingga tesis ini akhirnya bisa diselesaikan setelah melewati proses panjang. Tesis yang berjudul “Transparansi penyusunan rencana pembangunan daerah pada badan perencanaan pembangunan, penelitian dan pengembangan daerah kabupaten luwu” saya susun sebagai karya ilmiah yang merupakan salah satu syarat memperoleh gelar Magister pada Pasca Sarjana Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Penulis amat menyadari bahwa yang tertuang dalam karya ilmiah ini bukanlah suatu hal yang sempurna dan lepas dari kekeliruan. Oleh karena itu besar kemungkinan dalam penyusunan tesis ini masih terdapat kekurangan dan kekhilafan yang bersumber dari penulis, sehingga diharapkan masukan, saran, dan kritik yang sifatnya konstruktif demi mencapai kesempurnaan sebagai karya ilmiah. Hal tersebut mungkin saja di latar belakang oleh kesulitan dan kapasitas penulis dalam memahami literatur ilmiah, pengumpulan data sampai pada pengolahan data maupun dalam tahap penulisan. Namun dengan kesabaran dan ketekunan yang dilandasi oleh rasa tanggung jawab selaku mahasiswa serta bantuan dari berbagai pihak, baik material maupun non-material tesis ini akhirnya dapat dipertanggung jawabkan di depan penguji.

Melalui kesempatan ini saya mengucapkan terima kasih kepada Bapak Dr. Nurdin Nara M.Si dan Ibu Dr. Gita Susanti M.Si yang telah berperan sebagai pembimbing dan telah meluangkan waktunya untuk bersedia mendengarkan keluh kesah penulis dan akhirnya mengarahkan penulis dalam menyelesaikan tesis ini. Terima kasih pula saya ucapkan kepada seluruh dosen pengampu mata kuliah pada Pasca Sarjana

Program Studi Administrasi Publik Universitas Hasanuddin yang selama ini dengan ikhlas memberikan materi ajar yang sangat membantu penulis sampai ke titik ini.

Rasa terima kasih juga saya sampaikan kepada seluruh teman-teman saya dalam menempuh pendidikan pada Pasca Sarjana Program Studi Administrasi Publik yang selama ini bersedia menjadi teman diskusi dalam menyelesaikan tulisan ini. Begitu pula dengan aparatur birokrasi yang ada di lingkungan BAPPELTBANGDA Kab. Luwu yang telah menerima dengan baik keberadaan penulis pada saat melakukan penelitian, saya ucapkan banyak terima kasih. Akhirnya, terima kasih untuk kedua orang tua saya yang selalu membekali dengan doa, dukungan dan semangat dalam menyelesaikan studi.

Semoga segala bentuk bantuan, petunjuk, dorongan dan pengorbanan yang telah diberikan kepada penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini menjadi bekal dan bernilai ibadah di depan yang Maha Kuasa.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, 27 April 2023

IRFAN

ABSTRAK

Transparansi penyusunan rencana pembangunan daerah pada badan perencanaan pembangunan, penelitian, dan pengembangan daerah (Bappelitbangda) Kabupaten Luwu. (dibimbing oleh Nurdin Nara dan Gita Susanti).

Penelitian ini ingin melihat aspek transparansi dalam proses penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) Tahun 2019-2024 pada Kabupaten Luwu. Dari sisi transparansi penelitian ini akan berusaha menjelaskan akses informasi, akuntabilitas, legitimasi dan kepercayaan masyarakat pada pemerintah dalam seluruh tahapan penyusunan RPJMD Kabupaten Luwu. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan metode pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif digunakan karena obyek yang diteliti adalah fenomena sosial yang berhubungan dengan perilaku manusia dan proses kerja. Data yang dikumpulkan dari wawancara dengan informan dan studi literatur menemukan bahwa pengakuan hak atas informasi oleh birokrat masih minim sehingga hal yang sudah di diskusikan bersama dengan legislatif sudah cukup. Selain itu penilaian kepatutan dari warga menunjukkan bahwa proses penyusunan RPJMD sebagai produk kebijakan hukum daerah telah melalui proses panjang sehingga layak untuk dilaksanakan meskipun sulit melihat komitmen pemerintah dalam melaksanakan pembangunan daerah sesuai agenda utama yang tertuang dalam RPJMD. Selain itu, meskipun ada upaya pemanfaatan teknologi dalam menyebarkan informasi mengenai dokumen RPJMD namun ternyata hal itu tidak meningkatkan kepercayaan masyarakat bahwa perencanaan tersebut disusun berdasarkan asas kepentingan masyarakat.

Kata Kunci : Transparansi dan Perencanaan Pembangunan

ABSTRACT

Transparency in the preparation of regional development plans at the regional development planning, research and development agency (Bappelitbangda) of Luwu Regency. (supervised by Nurdin Nara and Gita Susanti).

This research wants to look at aspects of transparency in the process of preparing the 2019-2024 regional medium-term development plan (RPJMD) in Luwu Regency. From a transparency standpoint, this research will try to explain access to information, accountability, legitimacy and public trust in the government in all stages of preparing Luwu's RPJMD. This research is a descriptive research with a qualitative approach method. A qualitative approach is used because the object under study is a social phenomenon related to human behavior and work processes. Data collected from interviews with informants and literature studies found that the recognition of the right to information by bureaucrats is still minimal, so that what has been discussed with the legislature is sufficient. In addition, the appropriateness assessment from residents showed that the process of preparing the RPJMD as a product of regional legal policies had gone through a long process so that it was feasible to implement it, although it is difficult to see the government's commitment to implementing regional development according to the main agenda contained in the RPJMD. In addition, even though there have been efforts to use technology in disseminating information about the RPJMD document, this has not increased public confidence that the plan is prepared based on the principle of the public interest.

Keywords: Transparency and Development Planning

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	11
1.3. Tujuan Penelitian	11
1.4. Manfaat Penelitian	12
BAB II. KAJIAN PUSTAKA	13
2.1. Paradigma Administrasi Publik.....	13
2.1.1. <i>New Publik Management</i>	13
2.1.2. <i>Good Governance</i>	16
2.1.3. <i>Open Government</i>	21
2.2. Transparansi dalam Administrasi Publik	24
2.2.1. Akses Informasi	32
2.2.2. Akuntabilitas	36
2.2.3. Legitimasi.....	40
2.2.3. Kepercayaan Pada Pemerintah.....	43
2.3. Perencanaan Pembangunan Sebagai Kebijakan Publik	46
2.4. Perencanaan Pembangunan Daerah	51
2.4.1. Perencanaan.....	51
2.4.2. Jenis Perencanaan.....	52
2.4.3. Konsep Pembangunan.....	55
2.4.4. Pembangunan Berkelanjutan.....	57
2.4.5. Pengertian Perencanaan Pembangunan.....	61
2.4.6. Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah.....	66
2.5. Penelitian Terdahulu	71

2.6. Kerangka Pikir	73
BAB III. METODE PENELITIAN	75
3.1. Pendekatan Penelitian	75
3.2. Fokus Penelitian	75
3.3. Lokasi Penelitian	76
3.4. Sumber Data	76
3.5. Teknik Pengumpulan Data	77
3.6. Informan Penelitian	79
3.7. Teknik Analisis Data	79
BAB IV. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	81
4.1. Karakteristik Lokasi dan Wilayah	81
4.2. Bentuk dan Susunan Perangkat Daerah	82
BAB V. HASIL DAN PEMBAHASAN	86
5.1. Akses Informasi Penyusunan RPJMD Kab. Luwu 2019-2024	88
5.2. Akuntabilitas Penyusunan RPJMD Kab. Luwu 2019-2024	96
5.2. Legitimasi Penyusunan RPJMD Kab. Luwu 2019-2024	103
5.3. Kepercayaan Pada Pemerintah dalam Penyusunan RPJMD Kab. Luwu 2019-2024	107
BAB VI. PENUTUP	111
6.1. Kesimpulan	111
6.2. Saran	113
DAFTAR PUSTAKA	114
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pasca jatuhnya rezim otoriter dan bergulirnya era reformasi membawa Bangsa Indonesia memasuki babak baru dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu elemen yang sangat penting sebagai buah dari reformasi yakni desentralisasi. Elemen tersebut telah menjadi prioritas dalam upaya mencapai tujuan bernegara yang termaktub dalam UUD 1945. Urgensi kebutuhan desentralisasi disebabkan oleh kegagalan pengelolaan pemerintahan yang sentralistik untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat di tingkat lokal. Selain itu, urusan negara yang sangat kompleks menyebabkan tugas dan wewenang pemerintah pusat semakin berat sehingga melahirkan inefisiensi dalam pengelolaan sumber daya. Hal itulah yang menjadi sebab keharusan pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah yang dimaksudkan untuk menggali dan memaksimalkan potensi masing-masing daerah dengan tetap berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelimpahan kewenangan ini telah mendorong tatanan baru pada pemerintahan lokal, baik itu hubungan antara pemerintah pusat, swasta dan juga masyarakat. Selain itu, amandemen UUD 1945 mengamanatkan bahwa kepala daerah dipilih langsung secara demokratis dan diikuti dengan isyarat tidak ada lagi GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) sebagai acuan bagi pemerintah dalam menyusun rencana pembangunan. Reformasi ini telah menuntut pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat

merespon arah perubahan tersebut dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Salah satu tantangan era otonomi daerah adalah bagaimana membangun daerah dan menciptakan pengelolaan pemerintahan yang mampu menjalankan misinya dalam mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat. Untuk dapat mengemban misi tersebut pemerintah harus melaksanakan pembangunan di segala sektor yang tentunya dimulai dari proses perencanaan. Dalam literatur ilmu manajemen perencanaan merupakan prinsip yang utama. Hal ini mengindikasikan bahwa perencanaan yang baik akan menghasilkan kesesuaian antara aktivitas kegiatan yang dilakukan dan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dan dapat digunakan sebagai alat untuk mengukur konsistensi visi pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Berkenaan dengan tujuan tersebut, pemerintah hadir sebagai fasilitator dan agen utama dalam melaksanakan pembangunan. Apabila hal ini dilakukan secara benar dan bertanggung jawab, akan memberi manfaat kepada masyarakat dalam waktu yang lama. Oleh karena tujuan pembangunan adalah masyarakat maka aspek yang berkaitan dengan pembangunan sangat luas yakni menyangkut masalah ekonomi, sosial budaya dan lingkungan dimana interaksi antara manusia berlangsung.

Seperti banyak diketahui pembangunan tidak pernah lepas dari pertumbuhan ekonomi. Dalam konteks ini, pembangunan akan dikatakan berhasil bila dapat menunjukkan pertumbuhan pada bidang ekonomi. Hal ini dapat diukur melalui produk nasional bruto atau produk domestik bruto. Paradigma ini paling banyak digunakan sebagai indikator utama dalam keberhasilan pembangunan.

Selain bidang ekonomi, keberhasilan pembangunan juga bisa dilihat dari aspek sosial. Pertumbuhan ekonomi harus dibarengi dengan pemerataan di semua tingkatan masyarakat. Kepemilikan sumber daya yang terkonsentrasi pada golongan tertentu pada faktanya akan melahirkan instabilitas politik, sehingga perlu dilakukan penataan struktur ekonomi secara berkeadilan. Dengan kata lain masyarakat harus mendapatkan kesempatan yang sama untuk memaksimalkan individu dan keterampilannya dalam mengakses sumber daya. Keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi dan aspek sosial dengan sendirinya akan menciptakan keadilan yang akan terus berjalan. Selanjutnya, aspek yang juga sangat penting dalam pembangunan adalah lingkungan hidup. Hal ini berdasarkan kenyataan bahwa pelaksanaan pembangunan tidak berlangsung pada ruang hampa sehingga jika tidak diantisipasi maka pembangunan sebagai aktivitas pengelolaan sumber daya alam akan berpotensi besar mengganggu kelestarian lingkungan.

Lingkungan sumber daya alam memegang peranan penting terkait keberhasilan pembangunan. Dewasa ini, lingkungan sumber daya alam dianggap sebagai faktor pendorong peningkatan pendapatan di bidang ekonomi. Namun pada saat yang sama fokus untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi justru menghadirkan masalah baru. Lingkungan hidup yang terdegradasi akibat pengerukan sumber daya alam secara berlebihan mendatangkan berbagai bencana di depan mata kita seperti banjir, longsor, dan kekeringan. Seperti yang telah disinggung sebelumnya, hal ini bukan sesuatu yang berdiri sendiri melainkan akibat dari paradigma pembangunan yang dianut oleh sebagian besar dari kita terutama para pengambil kebijakan. Untuk mengatasinya diperlukan perubahan

cara pandang dalam melaksanakan pembangunan. Perhatian terhadap keterpaduan antara lingkungan ini kemudian melahirkan paradigma baru yang disebut *Sustainable Development Goals (SDGs)*.

Pembangunan berkelanjutan pertama kali dipopulerkan oleh *World Commission on Environment and Development* pada tahun 1987 melalui laporan *our common future*. Dalam laporan tersebut isu utama yang dianggap penting dalam kaitan dengan masalah ekologi dan pembangunan, yaitu bahwa pada kenyataannya banyak kegiatan pembangunan telah mengakibatkan kemiskinan dan kemerosotan, serta kerusakan lingkungan (Hadijoyo, 2019). Isu ini meyakinkan para anggota komisi untuk menyepakati suatu jalan yang akan ditempuh yaitu jalan yang akan memajukan peradaban manusia tidak hanya di beberapa bagian dunia tapi untuk seluruh dunia dalam jangka waktu yang lama. Sejak saat itu perhatian terhadap lingkungan telah menjadi agenda global dalam melaksanakan pembangunan. Tujuan daripada agenda ini yakni untuk menciptakan kehidupan manusia yang lebih baik dengan tetap memperhatikan pola keseimbangan dalam aspek sosial, ekonomi dan lingkungan. Pada tahapan perumusan agenda ini tidak dapat dipungkiri adanya implementasi di tingkat nasional dan regional. Olehnya itu peranan negara dalam menjaga konsistensi pembangunan berkelanjutan ini sampai ke tingkat regional sangat krusial demi memastikan pelaksanaan pembangunan dilakukan secara holistik dengan tetap memperhatikan karakteristik pada setiap daerah.

Wacana pembangunan berkelanjutan di Indonesia telah menjadi agenda utama dalam berbagai kebijakan pembangunan, seperti yang telah tertuang di

dalam dokumen rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN) 2005-2025. Meskipun agenda tersebut sudah berlangsung cukup lama penerapannya belum bisa dikatakan optimal. Berbagai bukti menunjukkan bahwa laju kerusakan lingkungan tak terbendung akibat maraknya pengerukan sumber daya alam yang dilakukan tanpa mengindahkan kelestarian lingkungan serta masalah ketimpangan struktur sosial yang belum membaik. Pada sektor kehutanan, dikenal istilah *green gold*, hal ini dilakukan dengan eksploitasi hutan besar-besaran. Akibatnya, kerusakan hutan di Indonesia secara menyeluruh diperkirakan sampai pada 600.000-1,3 juta hektare per tahun. Perhitungan lain yang dilakukan oleh *Greenpeace* dengan mengambil data *Food and Agriculture Organization* (FAO) berdasarkan harian Kompas Mei 2007, pada tahun 2000-2005 mencapai rata-rata 1,871 juta hektare per tahun . Bahkan Indonesia masuk kedalam kategori negara penghancur hutan tercepat di dunia (Abdoellah, 2016). Fakta di berbagai wilayah terutama yang memiliki hutan untuk kawasan margasatwa seperti Riau telah banyak mengalami kemerosotan akibat dikonversi demi perkebunan kelapa sawit. Kaidah konservasi yang tidak diikuti dalam banyak program pembangunan telah banyak mendatangkan kerugian dan pada akhirnya kita harus membayar mahal atas tindakan tersebut. Beragam masalah yang hadir sebagai implikasi dari pelaksanaan pembangunan tentu memerlukan penanganan secara serius. Salah satu hal yang menjadi kunci adalah bagaimana mengorganisasikan sumber daya yang lebih fokus pada pencapaian tujuan bernegara. Mengingat luasnya aspek dalam pembangunan suatu negara maka keterlibatan seluruh pemangku kepentingan dari berbagai macam disiplin ilmu sangat diperlukan dalam

meneguhkan kembali kesesuaian antara tindakan yang perlu dilakukan dengan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Perencanaan pembangunan yang berbasis pengetahuan dan kajian masalah yang mendalam demikian menjadi sebuah langkah yang harus ditempuh pemerintah untuk merumuskan sasaran dan mendapatkan berbagai alternatif kebijakan.

Dalam sejarahnya, intervensi pemerintah melalui perencanaan pembangunan merupakan reaksi atas kegagalan mekanisme pasar (teori ekonomi klasik) dalam menjawab berbagai persoalan. Pemikiran ala Adam Smith itu menjadi tak berdaya ketika lonjakan pengangguran yang terjadi di negara barat pada tahun 1930-an tidak mampu untuk di jelaskan. Pada saat itu Keynes hadir membantah pemikiran klasik dan mencoba membuktikan bahwa teori ekonomi klasik tidak berlaku umum. Perlunya peran pemerintah dalam kebijakan pembangunan menjadi ciri utama dari pemikiran Keynes. Perencanaan pembangunan diperlukan karena tiga faktor yaitu : kegagalan mekanisme pasar (*Market Failures*), ketidakpastian (*uncertainty*) masa datang, dan untuk memberikan arah pembangunan yang jelas (Kuncoro, 2018).

Pasca ditetapkannya era otonomi daerah pada tahun 2001 silam membawa perubahan besar terhadap proses pelaksanaan pembangunan di tingkat lokal. Proses jalannya pemerintahan dan kini diserahkan sepenuhnya kepada daerah otonom. Perubahan yang terjadi pada dasarnya menyangkut dua hal yaitu : pertama, desentralisasi pembangunan yakni pemerintah daerah diberikan kewenangan lebih besar dalam melakukan pengelolaan pembangunan. Kedua, desentralisasi fiskal yakni pemerintah daerah diberikan sumber keuangan baru dan

kewenangan pengelolaan keuangan lebih besar (Sjafrizal, 2017). Pemberian kewenangan tersebut tentunya membawa dampak yang signifikan pada tahapan perencanaan pembangunan yang dulunya berjalan secara sentralistis. Kebijakan pembangunan daerah yang selama ini berlangsung berdasarkan intruksi dari pemerintah pusat kini cenderung telah menekankan pada potensi dan aspirasi dari masing-masing daerah. Oleh karena itu, pemerintah di tingkat lokal dituntut penuh untuk mampu melaksanakan pembangunan berdasarkan karakteristik masalah yang dihadapi oleh masing-masing daerah. Selain itu, kewenangan tersebut digunakan untuk memaksimalkan potensi yang ada di daerah agar manfaat daripada pembangunan bisa di akses secara merata dan tujuan pembangunan nasional dapat tercapai.

Meskipun pemberian kewenangan ini di sambut baik oleh masyarakat daerah, namun ada kecenderungan terjadinya ketimpangan antar daerah jika hal ini tidak dikelola dengan baik. Dalam hal ini kontrol atas perencanaan pembangunan daerah harus dilakukan agar arah dan tujuan kebijakan pembangunan nasional tidak menyimpang. Pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mendorong agar proses pembangunan dilaksanakan secara terpadu. Sesuai dengan undang-undang tersebut tujuan dan fungsi pokok perencanaan pembangunan nasional yaitu (Sjafrizal, 2017) :

1. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan.
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antar daerah, waktu, dan fungsi pemerintah, baik pusat maupun daerah.

3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, dan adil.

Kehadiran undang-undang ini dapat menjadi pedoman bagi para pelaku pembangunan yang ada di daerah agar sinergitas pembangunan di tiap level dapat terjaga sehingga meminimalisasi adanya pergeseran pencapaian tujuan pembangunan secara nasional.

Hasil akhir dari suatu perencanaan pembangunan daerah adalah berupa dokumen perencanaan. Dokumen ini akan menjadi pedoman dalam melaksanakan pembangunan agar tetap terarah. Salah satu dokumen perencanaan pembangunan yang ada di daerah adalah RPJPD. Untuk menjaga konsistensi pembangunan nasional berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dokumen ini berpedoman pada RPJP Nasional. RPJPD merupakan dokumen perencanaan yang bersifat makro yang memuat kondisi umum daerah, prediksi ke depan, visi dan misi serta arah dan pentahapan pembangunan jangka panjang daerah (Sjafrizal, 2017). Selanjutnya ada dokumen RPJMD yang disusun berpedoman pada RPJPD dan RPJMN. Dokumen ini lebih bersifat mikro yang memuat visi misi kepala daerah terpilih dan berlaku selama 5 tahun. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dokumen ini wajib disusun setelah tiga bulan pelantikan terhadap kepala daerah baru yang terpilih. Hal ini mengindikasikan

bahwa betapa pentingnya dokumen perencanaan daerah sebagai pedoman dalam melaksanakan pembangunan.

Pada hakikatnya perencanaan pembangunan dalam hal ini RPJMD berisi strategi dalam pelaksanaan pembangunan. Strategi ini wajib diketahui oleh seluruh stakeholder agar terjadi kesesuaian arah dan tujuan yang hendak dicapai dalam suatu program pembangunan. Oleh karena itu penting bagi pemerintah daerah membuka ruang partisipatif dalam proses perumusannya. Selain itu amanat dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 bahwa rencana pembangunan hendaknya disusun secara transparan, responsive, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan. Transparansi dalam hal ini keterbukaan pemerintah daerah dalam perumusan rencana akan membuka ruang partisipatif dan mekanisme pengawasan dari luar pemerintah. Prinsip ini sejalan dengan perkembangan paradigma literatur administrasi publik yakni *Open Government*. Paradigma ini dianggap mampu merubah kinerja birokrasi menuju birokrasi berkelas dunia. Isu terkait transparansi semakin mengemuka pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Undang-undang ini semakin memperkuat pengawasan terhadap hak atas informasi oleh seluruh kelompok kepentingan.

Strategi pembangunan pada tingkatan daerah dapat berjalan dengan baik jika semua elemen berkolaborasi satu sama lain. Paradigma *Open Government* memberikan jalan untuk mencapai hal tersebut. Tinjauan teoritis dalam agenda open government mensyaratkan tiga unsur yang harus terpenuhi yakni, transparansi, kolaborasi dan partisipasi. Pada akhirnya berbagai macam persoalan

dalam pembangunan seperti yang telah di bahas sebelumnya seperti masalah sosial, ekonomi, pembangunan sumber daya manusia dan masalah lingkungan dapat menjadi fokus utama dalam agenda pembangunan jika agenda *Open Government Ini* berjalan dengan baik.

Namun demikian, permasalahan dalam pembangunan dapat menjadi fokus utama jika daerah memiliki daya dukung dokumen perencanaan yang baik. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Luwu Provinsi Sulawesi Selatan yang disusun pada tahun 2019 telah memberikan gambaran tentang target pembangunan yang harus tercapai pada lima tahun kedepan. Dokumen ini memuat visi misi kepala daerah terpilih yang menjadi acuan penetapan kebijakan yang harus dipedomani oleh semua pelaku pembangunan. Salah satu misi yang tertuang dalam RPJMD Kabupaten Luwu tahun 2019 yakni mewujudkan pemerintahan yang profesional, berwibawa, amanah, transparan dan akuntabel. Hal ini tentu mengindikasikan bahwa salah satu point penting dalam mencapai kunci sukses dalam pembangunan yakni perhatian terhadap birokrasi dan struktur kelembagaannya. Pada akhirnya tujuan pembangunan pada skala regional maupun nasional dapat dicapai jika birokrasi mampu bekerja dengan baik, hal ini berdasarkan asumsi bahwa birokrasi merupakan instrumen utama pemerintah dalam memberikan pelayanan publik, mewujudkan kesejahteraan, penyelenggaraan pendidikan, dan peningkatan kualitas hidup masyarakat.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **Transparansi Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah Pada**

Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah Kabupaten Luwu.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan diatas, khususnya pada Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (BAPPELITBANGDA) Kabupaten Luwu Provinsi Sulawesi Selatan, maka penulis mengajukan uraian permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana akses informasi dalam penyusunan RPJMD Kab. Luwu 2019-2024?
2. Bagaimana akuntabilitas dalam penyusunan RPJMD Kab. Luwu 2019-2024?
3. Bagaimana legitimasi dalam penyusunan RPJMD Kab. Luwu 2019-2024?
4. Bagaimana kepercayaan terhadap pemerintah dalam penyusunan RPJMD Kab. Luwu 2019-2024?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diajukan penulis diatas, maka kegiatan penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis akses informasi dalam penyusunan RPJMD Kab. Luwu 2019-2024?
2. Untuk mengetahui dan menganalisis akuntabilitas dalam penyusunan RPJMD Kab. Luwu 2019-2024?

3. Untuk mengetahui dan menganalisis legitimasi dalam penyusunan RPJMD Kab. Luwu 2019-2024?
4. Untuk mengetahui dan menganalisis kepercayaan pada pemerintah dalam penyusunan RPJMD Kab. Luwu 2019-2024?

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan uraian permasalahan yang menjadi titik fokus penelitian dan tujuan yang ingin dicapai, maka penelitian ini diharapkan memberikan manfaat antara lain sebagai berikut :

1. Secara akademik, hasil dari penelitian ini diharapkan bisa menjadi referensi lanjutan bagi insan akademis dalam pencarian informasi atau metode percepatan transparansi birokrasi dalam perspektif *Open Government*.
2. Secara praktis dalam penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsi pemikiran kepada seluruh stakeholders yang terkait langsung dengan pelaksanaan transparansi dalam tinjauan *Open Government* pada badan publik daerah.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Paradigma Administrasi Publik

2.1.1. *New Publik Management* (NPM)

Paradigma *New Public Management* (NPM) dikemukakan pertama kali oleh Crishtopher Hood pada tahun 1991 yaitu sebagai istilah singkat untuk seperangkat doktrin administrasi publik . Ide dasar NPM adalah bahwa manajemen birokrasi publik yang berorientasi pasar akan menghadirkan efisiensi bagi pemerintah. Paradigma ini pada dasarnya hadir sebagai kritik terhadap kegagalan negara dalam menggerakkan roda pembangunan. Negara yang korup dan cenderung birokratis dianggap sebagai pemicu utama. Untuk mengatasi masalah tersebut solusinya adalah dengan mengadopsi praktek manajemen privat ke dalam sektor publik. Pada perkembangannya, pendekatan manajerial modern tersebut memiliki banyak sebutan. Dalam literatur, konsep yang berlabel NPM ditemukan dengan berbagai istilah (Maksudi :2017), yaitu : *New Public Administration* (Bellon, 1980), *The New Science of Organization* (Ramos, 1981), *New Public Management* (Ferlie, 1996), *Managerialism* (Pollit, 1993), *New Public Management* (Hood, 1991), *Pos-Bureaucratic Paradigm* (Barzelay, 1992), dan *Reinveting Government* (David Osborne And Ted Gaebler, 1992). Meskipun muncul berbagai nama untuk menyebut istilah pendekatan manajemen modern di sektor publik tersebut, namun pada dasarnya bermuara pada pandangan umum yang sama (Maksudi :2017), yaitu :

1. Menunjukkan adanya pergeseran besar model administrasi publik tradisional menuju sistem manajemen public modern yang memberikan perhatian lebih besar terhadap pencapaian kinerja dan akuntabilitas manajer publik.
2. Menunjukkan adanya keinginan untuk bergerak meninggalkan model birokrasi klasik menuju model organisasi modern yang lebih fleksibel.
3. Perlunya dibuat tujuan organisasi yang jelas dan tujuan personal.
4. Staf senior tampaknya secara politis lebih berkomitmen terhadap pemerintah saat itu daripada bersikap netral atau non partisan.
5. Fungsi pemerintah lebih banyak berhadapan dengan pasar, misalnya tender, yang oleh Osborne dan Gaebler (1992) disebut *catalytic government : steering rather than rowing*.
6. Terdapat kecendrungan untuk mengurangi fungsi pemerintah melalui privatisasi dan bentuk lain dari pengadopsian mekanisme pasar di sektor public (Huges , 1998: 52-53).

Secara historis, paradigma NPM ini muncul di Eropa pada 1980-an akibat tidak memadainya model paradigma *Old Public Administration* untuk memecahkan masalah yang dihadapi oleh pemerintah kala itu. Menurut Owen E. Hughes (dalam Maksudi :2017), ada enam alasan munculnya paradigma *Public Management*, yaitu :

1. Administrasi publik tradisional telah gagal mencapai tujuannya secara efektif dan efisien sehingga perlu diubah menuju ke orientasi yang

lebih memusatkan perhatian pada pencapaian hasil (kinerja) dan akuntabilitas.

2. Adanya dorongan yang kuat untuk mengganti tipe birokrasi klasik yang kaku menuju ke kondisi organisasi publik, kepegawaian, dan pekerjaan yang lebih luwes.
3. Perlunya menetapkan tujuan organisasi dan pribadi secara jelas dan juga perlu ditetapkan alat ukur keberhasilan kinerja lewat indikator kinerja.
4. Perlunya para pegawai senior lebih punya komitmen politik pada pemerintah yang sedang berkuasa daripada bersikap netral dan non partisan.
5. Fungsi-fungsi yang dijalankan pemerintah hendaknya lebih disesuaikan dengan tuntutan dan signal pasar.
6. Adanya kecenderungan untuk mereduksi peran dan fungsi pemerintah dengan melakukan kontrak kerja dengan pihak lain (*contracting out*) dan privatisasi.

Menurut C. Hood (dalam Maksudi : 2017) terdapat tujuh karakteristik *New Public Management* yang telah diterapkan, yaitu :

1. Pelaksanaan tugas manajemen pemerintah di sektor publik diserahkan kepada manajemen profesional.
2. Adanya standar dan ukuran kinerja yang jelas.
3. Penekanan lebih besar pada *output* kontrol.
4. Pembagian tugas ke dalam unit-unit yang di bawah.

5. Ditumbuhkannya persaingan di sektor publik.
6. Lebih menekankan penerapan gaya manajemen sektor privat.
7. Lebih menekankan pada kedisiplinan yang tinggi dan tidak boros dalam menggunakan berbagai sumber. Sektor publik seyogianya bekerja lebih keras dengan sumber-sumber yang terbatas.

2.1.2. *Good Governance*

Perkembangan politik, sosial dan ekonomi didalam suatu negara telah membawa perubahan peran negara yang dulunya sangat dominan menuju kearah peran serta masyarakat dan swasta yang lebih besar. Telah terjadi pergeseran yang sangat signifikan dari *government* kearah *governance* yang lebih menekankan upaya kolaborasi antara pemerintah, masyarakat, dan swasta. Hal itu kemudian bersamaan dengan hadirnya paradigma baru dalam administrasi publik yaitu *good governance*.

Pierre landell-mills & Ismael Seregeldin mendefinisikan *good governance* sebagai penggunaan otoritas politik dan kekuasaan untuk mengelola sumber daya demi pembangunan sosial ekonomi. Sedangkan Robert Charlick mengartikan *good governance* sebagai pengelolaan segala macam urusan publik secara efektif melalui pembuatan keputusan atau kebijakan demi untuk mempromosikan nilai-nilai kemasyarakatan. Pada awalnya Bank Dunia mendefenisikan —*Governance*— sebagai —*the exercise of political power to manage a nation's affair* (Davis and Keating, 2000). Bank Dunia juga menambahkan karakteristik normative tentang *Good Governance*, yaitu: “*An efficient public service, and*

independent judicial system and legal frame work to enforce contract; the accountable administration of public funds; an independent public auditor, responsible to a representative legislature; respect for law and human rights at all levels of government; a pluralistic institutional structure; and free press”.

Sementara itu the united nations development programme (UNDP) seperti dikutip oleh gabriel lele (2010:29) mendefenisikan Governance sebagai “ sistem nilai, kebijakan dan lembaga dimana masyarakat dilibatkan dalam mengelola urusan ekonomi, politik, dan social melalui interaksi antara Negara, masyarakat sipil dan sektor swasta. OECD dan WB mensinonimkan *Good Governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab sejalan dengan demokrasi dan pasar bebas, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta menciptakan kepastian hukum dan suasana politik untuk tumbuhnya aktivitas kewirausahaan. Selanjutnya The United Nations Development Programme (UNDP) juga mensinonimkan *Good Governance* sebagai hubungan sinergis dan konstruktif diantara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat (LAN, 2000:7).

Governance yaitu sistem nilai, kelembagaan, dan kebijakan dimana urusan-urusan ekonomi, sosial dan politik dikelola melalui peran serta masyarakat dan sektor swasta. Paradigma ini mengartikulasikan peran serta masyarakat dan sektor swasta untuk mendefinisikan kepentingannya, menerima perbedaan-perbedaannya dan menjalankan hak dan kewajibannya. Pemerintah diharapkan dapat memainkan perannya sebagai stabilitator, swasta menjalankan perannya

sebagai pencipta lapangan pekerjaan dan masyarakat sipil dalam melakukan interaksi social politik dan kontrol atas kinerja pemerintah secara sehat. Pendek kata, esensi dari paradigma ini adalah memperkuat interaksi antar ketiga aktor yakni pemerintah, masyarakat, swasta dalam mempromosikan *people-centered development* (Chema, 2007:34-35).

Istilah *good governance* mengandung dua arti, sebagaimana dijelaskan Lembaga Administrasi Negara (LAN) yaitu pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan masyarakat dalam mencapai tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Dari pemahaman tersebut dapat kita kemukakan bahwa *good governance* merujuk pada suatu nilai moral-legal dalam penyelenggaraan Negara yang bertanggung jawab secara efektif dan efisien dengan menjaga sinergitas antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil.

Governance juga diungkapkan oleh Mustopadidjaja (2003) sebagai :

1. Pemerintahan,
2. Pengelolaan pemerintahan.
3. Penyelenggaraan pemerintahan.
4. Penyelenggaraan negara.
5. Administrasi negara.

Istilah *governance* lebih kompleks karena melibatkan tiga pilar stakeholders, yakni pemerintah, masyarakat, dan swasta dalam posisi yang sejajar dan saling kontrol. Hubungan ketiganya harus dalam posisi seimbang dan saling kontrol

(*checks and balances*), untuk menghindari penguasaan atau "eksploitasi" oleh satu komponen terhadap komponen lainnya.

Untuk memahami lebih jauh tentang *good governance*, maka kuncinya mempelajari prinsip-prinsip yang berada didalamnya. Dengan pemahaman tersebut kita bisa menilai kinerja pemerintah apakah masuk dalam kategori baik atau buruk. Dalam hal ini *The United Nations Development Programme* (UNDP) mengajukan Sembilan prinsip yang menjadi karakteristik *good governance* yang saling menguatkan satu sama lain yaitu :

1. Partisipasi yaitu bahwa semua orang berkesempatan untuk bersuara dan turut serta dalam pengambilan keputusan
2. Penegakan hukum (*rule of law*) yaitu semua warga sama dimata hukum.
3. Transparansi yaitu bahwa keterbukaan harus dibangun diatas aliran informasi yang bebas. Berbagai proses, institusi dan informasi harus dapat diakses oleh semua orang yang berkepentingan.
4. Daya tanggap (*responsiveness*) bahwa institusi dan semua proses yang ada harus diarahkan untuk melayani para pemangku kepentingan atau stakeholders.
5. Orientasi konsensus (*consensus orientation*) yaitu harus ada proses mediasi untuk sampai kepada consensus umum yang didasarkan atas kepentingan bersama.

6. Keadilan (*equity*) yaitu bahwa semua warga negara memiliki kesempatan yang sama memperbaiki dan mempertahankan kesejahteraannya.
7. Efektifitas dan efisiensi (*effectiveness and efficiency*) yaitu bahwa proses dan institusi yang ada sedapat mungkin menggunakan sumber daya secara efektif dan efisien
8. Tanggung jawab (*accountability*) yaitu setiap keputusan dan tindakan harus mampu dipertanggung jawabkan kepada publik.
9. Visi strategi (*strategi vision*) yaitu para pemimpin dan masyarakat harus memiliki pengetahuan yang luas dan jangka panjang terhadap pembangunan dengan memperhatikan latar belakang sejarah dan kompleksitas sosial dan budaya.

Untuk mengimplementasikan semuanya, sebagai syarat untuk menuju pemerintahan yang baik (*good governance*) pemerintah harus didukung oleh suatu sistem administrasi publik yang kooperatif dengan pendekatan pelayanan publik yang relevan dan sesuai kondisi disuatu Negara.

Menurut *Institute On Governance* (1996), sebagaimana dikutip Nisjar (1997), untuk menciptakan *good governance* diperlukan hal-hal sebagai berikut :

1. Kerangka kerja tim (*team work*) antar organisasi, departemen, dan wilayah.
2. Hubungan kemitraan antara pemerintah dengan setiap unsur dalam masyarakat Negara yang bersangkutan.

3. Pemahaman dan komitmen terhadap manfaat dan arti pentingnya tanggung jawab bersama dan kerja sama dalam suatu keterpaduan serta sinergisme dalam pencapaian tujuan.
4. Adanya dukungan dan sistem imbalan yang memadai untuk mendorong terciptanya kemampuan dan keberanian menanggung risiko dan berinisiatif, sepanjang hal ini secara realistis dapat dikembangkan.
5. Adanya pelayanan administrasi publik yang berorientasi pada masyarakat, mudah dijangkau masyarakat dan bersahabat, berdasarkan kepada asas pemerataan dan keadilan dalam setiap tindakan dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, berfokus kepada kepentingan masyarakat, bersikap professional, dan tidak memihak (non partisan).

2.1.3. Open Government

Ide mengenai *open government* telah lama dikenal oleh berbagai kalangan, baik akademisi, politis, praktisi, dan birokrat. Ide ini bahkan semakin populer dan menjadi semacam agenda wajib bagi setiap pemerintahan pusat, lokal, dan birokrasi yang tengah dijalankan (Kornberger et al., dalam Cahya : 2021). Selanjutnya, ide mengenai *open government* mulai semakin menggema ketika munculnya *Memorandum of Transparency And Open Government* oleh pemerintahan Barrack Obama tahun 2009. Memorandum ini langsung diikuti dengan gelombang yang sama di beberapa negara. Indonesia misalnya, termasuk

sebagai salah satu negara yang menginisiasi dibentuknya *Open Government Partnership* (OGP) pada tahun 2011. OGP juga dapat menjadi suatu wadah pembelajaran bagi para pemimpin dunia untuk mempelajari praktik terbaik (*best practices*) inovasi keterbukaan di berbagai negara untuk dapat diterapkan di negaranya masing-masing. Secara khusus, bentuk konkret komitmen pemerintah Indonesia dalam merealisasikan agenda *open government* adalah dengan membentuk sekretariat Open Government Indonesia (OGI).

Menurut Meijer (Meijer et al., dalam Cahya : 2021) *open government* berkaitan dengan komitmen pemerintah untuk menciptakan pengaruh secara luas menggunakan teknologi informasi demi menumbuhkan partisipasi dan kolaborasi berupa dialog diantara pemerintah dan masyarakat. Hal ini sejalan dengan penjelasan Gasco (Gasco, 2015) yang memberikan penjelasan detail bahwa *open government* telah berkontribusi untuk melakukan redefinisi hubungan antara masyarakat sipil dan pemerintahan, sehingga aspek proses sosial menjadi hal yang tak bisa ditinggalkan dari setiap kebijakan pemerintah. Umumnya motif menerapkan *open government* ini adalah untuk memberangus korupsi dan kemiskinan yang telah sejak lama menjadi musuh bagi setiap bentuk pemerintahan (Ackerman, dalam Cahya : 2021). Oleh karenanya kemudian pilar atau prinsip yang terkandung didalam substansi *open government* pun tak jauh dari upaya untuk memberantas korupsi, dengan mewujudkan nilai-nilai keterbukaan didalam setiap unsur pemerintahan. Merujuk pada pandangan Gasco (2015) terdapat tiga pilar penting *open government* sebagaimana penjelasan di bawah ini.

1. **Transparansi**, yaitu pemerintahan yang memberikan jaminan dan bertanggung jawab dalam memberikan informasi kepada warganya (Gasco, 2015). Informasi ini berkaitan dengan seluruh aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dari mulai tahap pertama hingga tahap terakhir. Dalam hal ini transparansi dapat diwujudkan dengan melakukan publikasi terhadap rencana, strategi, juga performa pemerintah selama menjalankan program tertentu. Pada titik yang lebih mendalam transparansi juga berkaitan dengan sejauh mana pemerintah dapat melakukan rilis terhadap data anggaran yang sistematis dan tepat waktu (Wirtz & Birkmeyer, 2015 dalam Cahya :2021).
2. **Kolaborasi**, yaitu mekanisme pemerintahan yang membuka ruang kerja sama dengan warga, aktor eksternal, dan internal dalam setiap agenda unsur pelayanan publik. Maksudnya adalah dalam didalam prinsip kolaborasi, terdapat aktivitas sinergis yang demokratis antar seluruh aktor untuk menyelesaikan permasalahan publik. Hal ini tentunya mengisyaratkan bahwa proses kolaborasi dapat berwujud pada bentuk-bentuk kerja sama yang kompleks dari proses desain, penerapan hingga tahap evaluasi suatu kebijakan pemerintah. Pada skema ini diperlukan kemauan pemerintah untuk mengakui bahwa dalam praktik tertentu warga negara atau pihak ketiga lain memiliki informasi tambahan untuk menyelesaikan permasalahan yang sedang dihadapi (Harrison et al., dalam Cahya :2021).

3. **Partisipasi**, berbeda dengan pengertian kolaborasi, makna dari partisipasi lebih cenderung terbatas pada pelibatan *non-state actor* dalam proses perumusan kebijakan. Hal ini sejalan dengan pandangan Gasco (2015) yang berpandangan bahwa partisipasi lebih cenderung merujuk pada pelibatan warga dalam proses politik, dan terutama pada perumusan kebijakan publik. Partisipasi dalam praktiknya berpotensi mendorong pemerintah untuk memiliki akuntabilitas, sekaligus mendorong lahirnya peningkatan kualitas keputusan yang dibuat karena lebih representatif.

Lebih lanjut Gasco (2014) merangkum dan mengoperasionalkan dimensi-dimensi dalam unsur Open Government sebagai berikut :

1. Transparansi : akses informasi, akuntabilitas, legitimasi dan kepercayaan pada pemerintah.
2. Kolaborasi : interoperabilitas, produk bersama dan inovasi sosial.
3. Partisipasi : Konsultasi dan musyawarah dengan warga, partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, partisipasi dalam desain kebijakan publik.

2.2. Transparansi dalam Administrasi Publik

Transparansi(*transparency*) secara harfiah merupakan jelas, bisa dilihat secara merata dalam arti kata keterbukaan. Dengan demikian, transparansi bisa dimaksud sebagai keterbukaan dalam melakukan suatu proses aktivitas. Dengan terdapatnya transparansi di tiap kebijakan tata kelola pemerintahan, maka keadilan(*fairness*) bisa ditumbuhkan. Dengan demikian transparansi berarti keterbukaan pemerintah dalam membagikan data yang terpaut dengan kegiatan

pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang memerlukan informasi. Dalam makna bahwa Pemerintah berkewajiban buat membagikan data yang diperlukan baik data keuangan ataupun yang lain yang hendak digunakan dalam pengambilan keputusan ekonomi sosial serta politik oleh pihak yang berkepentingan.

Administrasi publik sudah seharusnya mendukung hak publik untuk tahu (*right to know*) karena tiga prinsip yang harus dijunjung, yaitu pemerintahan sistemik, keterwakilan demokrasi dan perlindungan hak individu (Van Wart, 1998: 148). Transparansi merupakan hal yang harus dilaksanakan oleh pemerintah demi menunjang terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Departemen Dalam Negeri (2002) mendefinisikan transparansi yaitu prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai (Krina P, 2003:14).

Transparansi merupakan salah satu prinsip administratif dari model *new public management*. Teixeira (2004) menjelaskan konsep transparansi yang ditawarkan oleh Bank Dunia sebagai berikut: “*It is supported on condition of access to all information about how government works. Transparency means that the city government operates in an open manner, based on ethical principles, and can be challenged at any time, depending on the facility which citizens and other stakeholders can access information....*” (Ribeiro et al., 2011:8)

Transparansi sangat erat hubungannya dengan ketersediaan informasi. Transparansi sendiri bermakna tersedianya informasi yang cukup, akurat, dan tepat waktu tentang kebijakan publik dan proses pembentukannya. Lebih lanjut, transparansi menurut Solihin (2012) berarti akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintah dan berbagai kebijakan publik. Menurut Solihin (2012) prinsip minimal transparansi antara lain:

- Tersedianya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan
- Adanya akses pada informasi yang siap, mudah dijangkau, bebas diperoleh dan tepat waktu

Lebih lanjut Bhatnagar menjelaskan bahwa transparansi tercapai dengan ukuran pencapaian sebagai berikut (2009:50):

- Masyarakat dapat mengakses dan memahami peraturan dan prosedur pemerintah untuk mendapatkan pelayanan;
- Keterbukaan akses publik, anggaran pemerintah, dan informasi pengadaan;
- Masyarakat dapat mengakses keputusan-keputusan pemerintah.

Melalui dua prinsip di atas dapat dikatakan bahwa transparansi yang dibutuhkan masyarakat adalah kemudahan dan tersedianya informasi yang lengkap sehingga masyarakat dapat mengetahui kebijakan yang sedang atau yang akan dilakukan oleh pemerintah.

Salah satu bentuk keterbukaan tersebut adalah melalui penyediaan informasi publik. Menurut Eschenfelder & Miller (2007:67) penyedia informasi

tanpa biaya oleh pemerintah kepada masyarakat umum merupakan fondasi dari kehidupan masyarakat demokratis. Tujuan dasar adanya upaya penyediaan informasi publik adalah demi mewujudkan pemerintahan yang transparan dan terbuka. Selain mencapai transparansi, penyediaan informasi publik juga penting demi meningkatkan partisipasi masyarakat sebagaimana dijelaskan oleh Terry Cooper berikut *“communicating substantive information to the public is essential if selfgovernment is to be approximated”*. Penyediaan informasi kepada publik menjadi sangat penting demi tercapainya prinsip-prinsip demokrasi. *“Yet information is not enough for democracy to work well, with voter making informed choices and elected representative making enlightened policy, if those with information do not also seek to assist citizens and representatives to understand the information. That is to say , public organizations with their expertise and enormous data sets, must not only provide information, they must also seek to educate those with a need to know” (Van Wart, 1998: 148).*

Untuk memenuhi hak masyarakat, pemerintah tidak hanya harus menyediakan informasi melainkan juga harus mampu memberikan edukasi kepada masyarakat. Hal-hal penting yang harus menjadi perhatian pemerintah dalam menyediakan informasi dilihat dari dua perspektif. Perspektif tradisional dan lebih teknikal memandang bahwa administrator publik harus memberikan dan menyediakan informasi dan edukasi kepada masyarakat terkait pembuatan kebijakan (*policy formation*), isu-isu kebijakan (*policy issues*), dan permasalahan eksekusi kebijakan (*excecution problems*).

Informasi lainnya yang harus disediakan adalah “*policy design, legislative review committees, budget process, special reviews and audits, legislative constituent casework, special report to legislative*” (Van Wart, 1998:148). Walaupun semua informasi di atas sudah tersedia maka yang harus diperhatikan adalah kampanye edukasi agar dapat mendidik masyarakat mengenai tanggung jawab mereka sehingga mereka mampu menaati peraturan dan perundangan yang ada.

Dengan demikian, prinsip penting penyediaan informasi publik dalam rangka mewujudkan transparansi adalah dibuka dan disajikannya informasi mengenai peraturan, prosedur pelayanan pemerintah, aset publik, anggaran, informasi mengenai pembuatan kebijakan, implementasi kebijakan pemerintah, informasi mengenai kinerja, dan informasi mengenai kelemahan dan kekuatan pemerintah. Proses penyediaan informasi merupakan suatu hal yang kompleks. Salah satu proses penting dalam penyediaan informasi adalah disseminasi informasi publik. Menurut Van Mart (1998) proses disseminasi informasi merupakan tahapan yang mahal. Disseminasi informasi merupakan proses penyebarluasan informasi. Administrator publik harus bekerja keras menyebarkan informasi seluas-luasnya kepada individual users, individual users tidak seharusnya mengalami kesulitan untuk menemukan informasi dan mudah dipahami. Kemudahan akses terhadap informasi juga didukung adanya kemudahan untuk memahami tata cara mendapatkan informasi tersebut oleh publik. Transparansi menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah

dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.

Transparansi telah menjadi ciri utama teknologi informasi sejak tahun 1980 (Meijer, 2009) membedakan antara transparansi pramodern dan modern, karena transparansi saat ini banyak dipengaruhi oleh efek teknologi baru. Dia mengacu pada transparansi modern sebagai transparansi yang dimediasi komputer. Oleh karena itu ia memandang transparansi sebagai manifestasi budaya yang harus diposisikan dalam perspektif yang lebih luas dari tren yang luas di masyarakat . Birkinshaw dan Grimmelikhuijsen (dalam Meijer 2009) juga mengambil pandangan luas dan mendefinisikan transparansi sebagai pelaksanaan urusan publik secara terbuka atau tunduk pada pengawasan publik. Ini menyiratkan bahwa warga melihat kinerja lembaga publik dari luar . Sejalan dengan ini, Lindstedt dan Naurin (dalam Meijer 2009) mendefinisikan transparansi sebagai pelepasan informasi tentang lembaga-lembaga yang relevan untuk mengevaluasi lembaga-lembaga tersebut.

Lebih lanjut Van Wart (1998) menyatakan bahwa administrasi publik sudah seharusnya mendukung hak masyarakat untuk terlibat (*right to be involved*). Keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan penting demi terwujudnya transparansi dalam proses pemerintahan. Keterlibatan masyarakat dapat terlihat dari adanya interaksi dan komunikasi masyarakat dengan pemerintah melalui media interaksi yang ada. *United Nations Development Programme* (1997) menegaskan salah satu prinsip *good governance* adalah transparansi. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi.

Informasi mengenai proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kerja lembaga dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi tersebut harus dapat dipahami dan dapat dipantau. Hal ini senada dengan pernyataan Widodo bahwa transparansi lebih mengarah kepada kejelasan mekanisme formulasi dan implementasi kebijakan, program dan proyek yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah .

Pemerintah harus menyediakan fasilitas komunikasi yang menginformasikan kepada masyarakat proses setiap kebijakan yang akan ditetapkan. Fasilitas komunikasi dengan pemerintah tidak hanya dapat mendukung pemerintahan yang transparan, melainkan juga mampu meningkatkan partisipasi masyarakat. Fasilitas komunikasi tidak hanya sebatas berbentuk media namun lebih jauh mampu meningkatkan partisipasi masyarakat secara luas. Partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan dapat diklasifikasikan menjadi lima tahap berdasarkan bentuk aktivitas yang dilaksanakan, yaitu:

1. Partisipasi dalam memperlihatkan atau melalui kontak dengan pihak lain;
2. Partisipasi dalam memperlihatkan atau menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi;
3. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan termasuk pengambilan keputusan;
4. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan;

5. Partisipasi dalam menilai pembangunan, yaitu keterlibatan anggota masyarakat dalam menilai sejauh mana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana (Cohen & Uphoff 2005:323).

Dalam rangka mendukung partisipasi publik maka pemerintah harus mampu menyediakan fasilitas atau media yang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan kebijakan dan pada tahap implementasi kebijakan. Pandangan tradisional mengenai penglibatan masyarakat lebih menekankan kepada adanya voting masyarakat, diskusi terbuka (*legislative open hearing*), komunikasi dengan pejabat pemerintahan terpilih selama proses kebijakan (Van Wart, 1998).

Sudah menjadi hal yang jelas bahwa peran administrator publik adalah untuk memastikan bahwa baik perwakilan dan pimpinan yang terpilih dan masyarakat yang mereka layani difasilitasi dalam interaksi yang tepat dengan organisasi publik (Van Wart, 1998).

Partisipasi masyarakat diwujudkan dengan adanya interaksi dalam hal pembuatan kebijakan dan dalam hal implementasi kebijakan, serta adanya interaksi dengan pejabat terpilih. Lebih lanjut, jelaskan bahwa prinsip untuk menjamin partisipasi masyarakat adalah dengan menyediakan media interaksi yang mudah diakses oleh masyarakat. Media interaksi saat ini sangat beragam dan yang paling mudah digunakan dan diakses dengan cepat adalah media internet. Walaupun media internet (*e-government portal*) bukan merupakan satu-satunya media dalam mewujudkan pemerintahan partisipatif, hal ini tetap

penting diperhatikan mengingat keberadaan dan perkembangan penggunaan internet yang semakin luas di masyarakat (Widaningrum & Utomo, 2009:12).

Berdasarkan beberapa definisi diatas dapat kita simpulkan bahwa transparansi merupakan penyediaan informasi oleh pemerintah dalam memenuhi hak warga Negara untuk mendapatkan informasi. Pemerintahan yang transparan, yaitu pemerintahan yang akuntabel dan menyampaikan informasi kepada warga tentang strategi, rencana, dan kinerjanya (Gasco, 2015). Selanjutnya dimensi transparansi dalam tinjauan *Open Government* terdiri atas :

1. Akses informasi.
2. Akuntabilitas.
3. Legitimasi.
4. Kepercayaan pada pemerintah (Gasco, 2015).

2.2.1. Akses Informasi

Informasi mengenai penyelenggaraan sumber daya publik menemui titik terang pada saat pengakuan terhadap hak atas informasi masuk dalam kategori sebagai Hak Asasi Manusia. Pasal 28 F UUD 1945 menegaskan : setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang ada.

Sebagai langkah mewujudkan *Open Government* sekaligus mewujudkan bentuk konkrit perlindungan hak asasi manusia maka diperlukan landasan atau instrumen yuridis yang kuat untuk mengatur keterbukaan informasi yang

transparan, terbuka, partisipatoris dalam seluruh proses pengelolaan sumberdaya publik mulai dari proses pengambilan keputusan, pelaksanaan serta evaluasi. Hal ini telah di wujudkan dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik. Undang – undang ini merupakan instrumen yuridis dalam rangka pelaksanaan fungsi pemerintah, khususnya dalam rangka menyediakan informasi publik.

Dalam pengaturan pada Pasal 2 UU KIP diatur tentang penyelenggaraan informasi publik yakni: Pada dasarnya informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi, kecuali untuk informasi yang dirahasiakan sebagaimana diatur oleh undang-undang, kepatutan dan kepentingan umum yang didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan pertimbangan untuk melindungi kepentingan yang lebih besar.

Adapun yang dimaksud informasi publik adalah berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU KIP, yaitu informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggaraan dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan undang-undang ini, serta informasi lain yang juga berkaitan dengan kepentingan publik. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU KIP: yang dimaksud dengan informasi adalah keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta, maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam

berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik ataupun nonelektronik.

Akses informasi pada era keterbukaan akan informasi publik merupakan suatu kewajiban setiap badan publik yang mana meliputi lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif. Pada dasarnya, prinsip keterbukaan informasi yang khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan telah diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. dan juga berpedoman pada asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah; Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas:

1. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam suatu negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan.
2. Asas Tertib Penyelenggara Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas Kepentingan Umum.
4. Asas Keterbukaan, asas yang membuka diri terhadap hak-hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak-hak asas pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas Proporsionalitas, asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6. Asas Profesionalitas, asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas Akuntabilitas, asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat, sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
8. Asas Efisiensi dan Asas Efektivitas.

Sementara itu instrument hukum yang mendukung penuh asas transparansi penyelenggaraan pemerintahan dalam hal ini undang-undang nomor 14 tahun 2008 keterbukaan informasi publik telah menjelaskan jenis-jenis informasi yang harus disediakan oleh badan publik sebagai unsur penyelenggara Negara antara lain:

1. Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala:
 - a. Informasi yang berkaitan dengan Badan Publik;
 - b. Informasi mengenai kegiatan dan kinerja Badan Publik terkait;
 - c. Informasi mengenai laporan keuangan; dan/atau
 - d. Informasi lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (pasal 9).
2. Informasi yang wajib diumumkan secara serta-merta (Pasal 10) :

- a. Badan publik wajib mengumumkan secara sertamerta suatu informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum.
 - b. Kewajiban menyebarluaskan informasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan dengan cara yang mudah dijangkau oleh masyarakat dan dalam bahasa yang mudah dipahami.
3. Informasi yang wajib tersedia setiap saat (Pasal 11) :
- a. Daftar seluruh informasi publik yang berada di bawah penguasaannya, tidak termasuk informasi yang dikecualikan;
 - b. Hasil keputusan badan publik dan pertimbangannya;
 - c. Seluruh kebijakan yang ada berikut dokumen pendukungnya;
 - d. Rencana kerja proyek termasuk di dalamnya perkiraan pengeluaran tahunan badan publik;
 - e. Perjanjian badan publik dengan pihak ketiga;
 - f. Informasi dan kebijakan yang disampaikan Pejabat Publik dalam pertemuan yang terbuka untuk umum;
 - g. Prosedur kerja pegawai badan publik yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat; dan/atau laporan mengenai pelayanan akses Informasi Publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

2.2.2. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik merupakan standar profesional yang harus dicapai/dilaksanakan aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akuntabilitas dapat digunakan sebagai alat/sarana untuk menilai kualitas kinerja

aparatus sehingga mereka dapat mengenali dengan benar kekuatan dan kelemahannya. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Jabbara dan Dwivedi, akuntabilitas publik merupakan landasan bagi proses penyelenggaraan pemerintahan. Ia diperlukan karena aparatur pemerintah harus mempertanggungjawabkan tindakan dan pekerjaannya, pertama kepada publik dan kedua kepada organisasi tempat kerjanya. Dengan akuntabilitas publik setiap aparat harus dapat menyajikan informasi yang benar dan lengkap untuk menilai kinerjanya baik yang dilakukan oleh masyarakat, organisasi/instansi kerjanya, kelompok pengguna pelayanannya, maupun profesinya. Tujuannya adalah untuk menjelaskan bagaimanakah pertanggungjawaban hendak dilaksanakan, metode apa yang dipakai untuk melaksanakan tugas, bagaimana realitas pelaksanaannya dan apa dampaknya.

Akuntabilitas seringkali dinyatakan sebagai bentuk operasional dari *responsibility* dan oleh karena itu keduanya punya keterkaitan. Setiap aparat harus bertanggungjawab (*responsible*) atas pelaksanaan tugas-tugasnya secara efektif yaitu dengan menjaga tetap berlangsungnya tugas-tugas dengan baik dan lancar, mengelolanya secara profesional, dan pelaksanaan berbagai peran yang dapat dipercaya. Aparat birokrasi diharapkan dapat bekerja dengan jujur, penuh semangat, dan dapat melaksanakan tugasnya atas dasar keahlian dan sesuai dengan standar profesionalnya. Berkaitan dengan itu, Hariyoso mengatakan bahwa ada dua bentuk implikasi akuntabilitas yang diperlukan, antara lain: (1) pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik harus bertanggungjawab dalam menjalankan wewenangnya dengan baik; (2) publik memiliki hak untuk

mengontrol, mempertanyakan, dan meminta pertanggungjawaban pemerintah dalam menjalankan wewenang tersebut termasuk didalamnya pemasukan dan pengeluaran anggaran pemerintah.

Etzioni (dalam Islami, 1998) menekankan pula dua macam pendekatan terhadap akuntabilitas yaitu pertama pendekatan moral yang melihat akuntabilitas sebagai seruan dan pendidikan bagi orang-orang agar memiliki kesadaran akan tanggung jawab moralnya dan kedua pendekatan hukum yang lebih memfokuskan perhatiannya pada mekanisme *checks and balances* dan persyaratan-persyaratan pelaporan formal baik di dalam maupun ke luar organisasi.

Sebagai suatu kebijakan strategis, akuntabilitas harus dapat diimplementasikan untuk menjamin terciptanya kepatuhan pelaksanaan tugas dan kinerja pegawai sesuai dengan standar yang telah diterimanya dan sebagai sarana untuk menekan seminimal mungkin penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang. Dan untuk itu setiap aparat pemerintah harus memahami dan mampu mengembangkan 5 macam akuntabilitas (Jabbara dan Dwivedi, 1989) diantaranya adalah: *Pertama*, akuntabilitas administratif (organisasional). Dalam akuntabilitas ini, diperlukan adanya hubungan hirarkhis yang tegas diantara pusat-pusat pertanggungjawaban dengan unit-unit di bawahnya. Hubungan-hubungan hirarkhis ini biasanya telah ditetapkan dengan jelas baik dalam aturan-aturan organisasi yang di sampaikan secara formal ataupun dalam bentuk hubungan jaringan informal. Prioritas pertanggungjawaban lebih diutamakan pada jenjang pimpinan atas dan diikuti terus ke bawah, dan pengawasan dilakukan secara intensif agar aparat tetap menuruti perintah yang diberikan. Pelanggaran terhadap

perintah akan diberikan peringatan mulai dari yang paling ringan sampai pemecatan.

Kedua, akuntabilitas legal. Ini adalah bentuk pertanggungjawaban setiap tindakan administratif dari aparat pemerintah di badan legislatif dan/atau di depan makamah. Dalam hal pelanggaran kewajiban-kewajiban hukum ataupun ke tidak mampunya memenuhi keinginan legislatif, maka pertanggungjawaban aparat atas tindakan-tindakannya dapat dilakukan di depan pengadilan ataupun lewat proses revisi peraturan yang dianggap bertentangan dengan undang-undang (*judicial review*);

Ketiga, akuntabilitas politik. Para administrator yang terkait dengan kewajiban menjalankan tugas-tugasnya mengikuti adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas dan pendistribusian sumber-sumber dan menjamin adanya kepatuhan pelaksanaan perintah-perintahnya. Para pejabat politik itu juga harus menerima tanggung jawab administratif dan legal karena mereka punya kewajiban untuk menjalankan tugas-tugasnya dengan baik;

Keempat, akuntabilitas profesional. Sehubungan dengan semakin meluasnya profesionalisme di organisasi publik, para aparat profesional (seperti dokter, insinyur, pengacara, ekonom, akuntan, pekerja sosial dan sebagainya) mengharap dapat memperoleh kebebasan yang lebih besar dalam melaksanakan tugas-tugasnya dan dalam menetapkan kepentingan publik. Dan kalau pun mereka tidak dapat menjalankan tugasnya mereka mengharapkan memperoleh masukan untuk perbaikan. Mereka harus dapat menyeimbangkan antara kode etik

profesinya dengan kepentingan publik, dan dalam hal kesulitan mempertemukan keduanya maka mereka harus lebih mengutamakan akuntabilitasnya kepada kepentingan publik;

Kelima, akuntabilitas moral. Telah banyak diterima bahwa pemerintah memang selayaknya bertanggungjawab secara moral atas tindakan-tindakannya. Landasan bagi setiap tindakan pegawai pemerintah seharusnya diletakan pada prinsip-prinsip moral dan etika sebagaimana diakui konstitusi dan peraturan-peraturan lainnya serta diterima oleh publik sebagai norma dan perilaku sosial yang telah mapan. Oleh karena itu, wajar saja kalau publik menuntut dan mengharapkan perilaku para politisi dan pegawai pemerintah itu berlandaskan nilai-nilai moral yang telah diterima tadi. Untuk menghindari perilaku koruptif, masyarakat menuntut para aparatur pemerintah itu mempunyai dan mengembangkan akuntabilitas moral pada diri mereka. Namun sayangnya, tanggung jawab moral dan tanggung jawab profesional menjadi satu kelemahan yang berlangsung dalam birokrasi pelayanan di Indonesia.

2.2.3. Legitimasi

Dimensi konseptual legitimasi mendapat banyak perhatian pada pertengahan 1990-an. Stryker (dalam Deephouse & Suchman. 2008) membedakan antara persetujuan perilaku terhadap aturan, persetujuan sikap terhadap aturan, dan orientasi kognitif pada aturan. Aldrich dan Fiol (dalam Deephouse & Suchman. 2008) membedakan antara legitimasi kognitif dan sosio politik. Legitimasi kognitif mengacu pada penyebaran pengetahuan tentang usaha baru. Legitimasi sosio politik mengacu pada proses di mana pemangku kepentingan

utama, masyarakat umum, pemimpin opini kunci, atau pejabat pemerintah menerima suatu usaha sebagaimana mestinya dan benar, dengan mempertimbangkan norma dan hukum yang ada.

Tahun 1995 dapat dipandang sebagai titik penting dalam perkembangan teori legitimasi. Scott menerbitkan buku ulasannya yakni *Institusi dan Organisasi*. Dia menulis: legitimasi bukanlah komoditas untuk dimiliki atau dipertukarkan, tetapi suatu kondisi yang mencerminkan keselarasan budaya, dukungan normatif, atau kesesuaian dengan aturan atau hukum yang relevan. Scott (dalam Deephouse & Suchman, 2008) membagi legitimasi menjadi tiga dimensi, kognitif, regulatif dan normatif. Sementara legitimasi kognitif sejalan erat dengan penggunaan kata dari Aldrich dan Fiol yang menawarkan dua kategori utama yakni sosial politik dan kognitif, legitimasi regulatif mengacu pada sejauh mana organisasi mematuhi “proses regulasi eksplisit - pengaturan aturan, pemantauan dan kegiatan sanksi”. Konsep ini memiliki akar yang jelas dalam gagasan Weber tentang legitimasi rasional-hukum. Kategori legitimasi normatif ketiga Scott didefinisikan sebagai derajat kesesuaian atau kesesuaian antara tindakan, karakteristik, dan bentuk organisasi dan keyakinan serta nilai-nilai budaya dari lingkungan sosial yang lebih luas di dalamnya. Sementara itu Suchman menerbitkan bukunya yang komprehensif yaitu *Mengelola legitimasi: Pendekatan strategis dan institusional* pada tahun 1995 *Review Akademi Manajemen*. Dia mengamati bahwa legitimasi adalah titik jangkar dari aparat teoretis yang diperluas yang menangani kekuatan normatif dan kognitif yang membatasi, membangun, dan memberdayakan aktor organisasi, tetapi dia juga memperingatkan bahwa literatur yang ada menyediakan

tambahan konseptual yang sangat rapuh. Banyak peneliti menggunakan istilah legitimasi, tetapi hanya sedikit yang mendefinisikannya. Untuk memperbaiki kelemahan ini, Suchman menawarkan definisi inklusif dan berbasis luas berikut: Legitimasi adalah persepsi atau asumsi umum bahwa tindakan suatu entitas diinginkan, pantas, atau sesuai dalam beberapa sistem norma, nilai, keyakinan, dan sistem yang dibangun secara sosial.

Sumber legitimasi adalah khalayak internal dan eksternal yang mengamati organisasi dan membuat penilaian legitimasi (Ruef & Scott, dalam Deephouse & Suchman, 2008). Meyer dan Scott (dalam Deephouse & Suchman, 2008) berfokus pada mereka 'yang memiliki kapasitas untuk memobilisasi dan menghadapi organisasi,' tidak begitu banyak dalam hal kekuasaan tetapi otoritas atas teori budaya. Mereka mengklasifikasikan sumber-sumber ini ke dalam dua kelompok dasar. Pertama adalah mereka yang 'memiliki kedudukan dan izin, berasal dari akun legitimasi organisasi itu sendiri', paling umum Negara. Yang kedua adalah mereka yang memiliki otoritas kolektif atas teori yang dapat diterima (misalnya, pengacara, akuntan, intelektual). Namun, ini mungkin bukan satu-satunya sumber yang relevan. Dalam definisi Suchman, legitimasi menyiratkan kesesuaian dengan beberapa sistem norma, nilai, keyakinan, dan definisi yang dibangun secara sosial, seperti yang disarankan oleh kata beberapa, sumber yang mungkin untuk melegitimasi tersebut tidak secara mutlak dibatasi.

Isu sentral untuk penelitian ini adalah mengidentifikasi siapa yang memiliki otoritas kolektif atas legitimasi dalam pengaturan tertentu. Legitimasi di teorikan untuk berada di tingkat individu dan kolektif. Pada tingkat individu,

legitimasi hadir sebagai penilaian kepatutan (Dornbusch & Scott, dalam Deephouse & Suchman. 2008), atau penilaian evaluator atas suatu kesesuaian atau penerimaan suatu entitas (organisasi, praktik, otoritas, dll.). Pada tingkat kolektif, tergantung pada konteksnya, dapat didefinisikan sebagai kelompok, organisasi, lapangan, atau seluruh masyarakat, legitimasi hadir dalam bentuk validitas, yaitu pendapat (seharusnya) dimiliki oleh mayoritas aktor atau oleh otoritas yang diakui.

2.2.4. Kepercayaan Pada Pemerintah

Kepercayaan adalah konstruksi interpersonal dan organisasi yang kompleks. Kepercayaan menurut Wheeless dan Grotz yang dikutip Blind, P. K (2007) terjadi ketika pihak-pihak yang memegang persepsi tertentu yang menguntungkan satu sama lain memungkinkan hubungan ini mencapai hasil yang diharapkan. Kepercayaan dengan sendirinya akan muncul setiap kali kebijakan baru diumumkan (Ocampo, dalam Blind, P. K. 2007).

Kepercayaan secara umum memiliki dua jenis utama. Kepercayaan yang ditinjau dalam perspektif politik disebut kepercayaan politik. Kepercayaan politik terjadi ketika warga menilai pemerintah dan institusinya, kebijakan yang menjadikan pemimpin politik pada umumnya dan/atau individu sebagai orang yang menepati janji, berdaya guna, adil, dan jujur. Kepercayaan politik, dengan kata lain, adalah penilaian warga bahwa sistem dan kepemimpinan politik responsif, dan akan melakukan apa yang benar bahkan tanpa pengawasan tertentu (Miller dan Listhaug, dalam Blind, P. K. 2007).

Kepercayaan politik dapat diarahkan pada sistem politik dan organisasinya serta individu dalam kepemimpinan politik. Kategori pertama dari kepercayaan politik disebut sebagai tingkat makro atau kepercayaan organisasi. Kepercayaan politik organisasi mengacu pada perspektif yang berorientasi pada masalah di mana warga negara menjadi percaya atau tidak percaya pada pemerintah "karena mereka puas atau tidak puas dengan alternatif kebijakan" (Miller, dalam Blind, P. K. 2007). Kategori kedua dari kepercayaan politik, atau yang disebut kepercayaan politik tingkat mikro atau individu, terjadi ketika kepercayaan diarahkan kepada pemimpin politik individu. Kepercayaan politik individu melibatkan perspektif yang berorientasi pada orang di mana warga negara menjadi percaya atau tidak percaya kepada pemerintah "karena persetujuan atau ketidaksetujuan mereka terhadap pemimpin politik tertentu" (Citrin, dalam Blind, P. K. 2007).

Kepercayaan politik tidak muncul, juga tidak beroperasi, dalam ruang hampa. Kepercayaan sosial, yang mengacu pada kepercayaan warga negara satu sama lain sebagai anggota komunitas sosial, tidak dapat dipisahkan dari pengertian kepercayaan politik. Menurut teori modal sosial Putnam yang terkenal, keterlibatan sipil dalam suatu komunitas dan kepercayaan antar pribadi di antara para anggotanya berkontribusi pada meningkatnya kepercayaan sosial secara keseluruhan dalam masyarakat tertentu. Kontak tatap muka dengan anggota masyarakat dalam asosiasi masyarakat memungkinkan orang tidak hanya untuk mengenal satu sama lain lebih baik secara pribadi, tetapi juga memungkinkan mereka untuk memperluas perasaan positif yang diperoleh dari pengalaman sipil ini kepada orang asing di masyarakat dan di pemerintahan. Adalah fakta yang

diketahui dengan baik bahwa warga negara yang tidak terlibat dalam kegiatan sipil cenderung memandang pemerintah dan lembaga lembaganya secara lebih negatif. Keele (dalam Blind, P. K. 2007) menegaskan bahwa modal sosial memiliki pengaruh yang signifikan dan kuat terhadap kepercayaan pada pemerintah selain, dan bersama dengan, kinerja pemerintah .

Pemerintah saat ini di banyak negara telah menggunakan banyak infrastruktur politik, ekonomi dan sosial untuk memberdayakan warga negara dan menimbulkan kepercayaan sosial antar lain melalui desentralisasi, penggunaan teknologi untuk akses yang lebih baik ke informasi dan layanan, pembuatan kebijakan ekonomi yang efisien dan upaya yang secara langsung memerangi ketidakpercayaan politik, seperti undang-undang anti korupsi dan pengaturan lebih lanjut mengenai hak masyarakat untuk mengetahui informasi terkait dengan pengelolaan sumber daya publik oleh pemerintah. E-government, yang telah diusulkan sebagai salah satu solusi, “mengacu pada penyampaian informasi dan layanan pemerintah secara online melalui Internet atau sarana digital lainnya” (West , dalam Tolbert, C. J., & Mossberger, K. 2006) dan dapat mencakup peluang untuk partisipasi politik online. E-government menjanjikan peningkatan penyampaian berbagai jenis layanan publik, termasuk transaksi online, dan untuk menyebarkan informasi tentang operasi pemerintahan. Hal ini dapat meningkatkan komunikasi antara warga dan pemerintah melalui e-mail, memungkinkan partisipasi lebih langsung dalam pengambilan keputusan pemerintah (Thomas dan Streib, dalam Tolbert, C. J., & Mossberger, K. 2006).

2.3. Perencanaan Pembangunan sebagai Kebijakan Publik

Suatu sistem pembangunan nasional berpengaruh terhadap berbagai bidang kehidupan, sehingga suatu sistem pembangunan nasional berkaitan erat dengan kebijakan yang ditempuh dan strategi yang dipilih. Kebijakan publik memiliki kaitan dengan administrasi pembangunan atau proses pembangunan nasional, baik itu perencanaan pembangunan jangka panjang (RPJP), rencana pembangunan jangka menengah (RPJM), rencana kerja pembangunan (RKP) serta APBN/D berkaitan dengan kebijakan publik yang dikuatkan dengan undang-undang atau perda. Produk-produk dokumen perencanaan tersebut termasuk taktik dan strategi pemerintah yang merupakan bagian dari kebijakan publik sebab implikasi dari produk-produk tersebut adalah masyarakat, dan pada hakekatnya pelaksanaan pembangunan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Proses perencanaan pembangunan ditinjau dari kebijakan publik meliputi empat kegiatan yaitu perumusan masalah, perumusan agenda (agenda setting), perumusan usulan dan pengesahan usulan. Proses tersebut dimulai dari tingkat musrenbang desa dimana masyarakat desa dapat berpartisipasi untuk memberikan masukan tentang permasalahan yang dihadapi mereka beserta alternatif pemecahannya di tingkat desa untuk dibawa ditingkat musrenbang kecamatan dan selanjutnya dibawa ke musrenbang kabupaten maupun provinsi. Namun, ditingkat kabupaten, provinsi ataupun negara ini terjadi proses selanjutnya yaitu penyusunan agenda pemerintah, di dalam proses inilah terjadi penyaringan usulan-usulan untuk disesuaikan dengan kepentingan-kepentingan politik atau pemerintah yang dapat menyebabkan bias terhadap kepentingan publik terutama

yang diusulkan masyarakat melalui musrenbang. Selanjutnya, setelah melalui tahapan agenda setting selanjutnya usulkan untuk proses legislasi yang dilakukan oleh pemerintah beserta DPR/D untuk ditetapkan sebagai Peraturan/Undang-Undang. Didalam penentuan kebijakan pembangunan daerah, aspirasi masyarakat dapat dilakukan melalui tiga jalur yaitu :

- a. Jalur Musrenbang dimana masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya secara langsung sesuai dengan tingkatannya.

Jalur musrenbang dapat dikatakan sebagai jalur utama didalam menyalurkan aspirasi dan peran serta masyarakat didalam penentuan perencanaan pembangunan. Melalui jalur inilah mayoritas aspirasi masyarakat disalurkan sebagai masukan bagi proses perencanaan pembangunan selanjutnya

- b. Jalur Politik atau melalui partai politik yang dilakukan oleh anggota dewan dalam masa reses.

Partai politik yang merupakan bagian dari struktur politik bangsa ini mempunyai lima fungsi yaitu : Pendidikan politik, Mempertemukan kepentingan, Agregasi kepentingan, Komunikasi politik dan Seleksi kepemimpinan, parpol melalui wakil-wakilnya di DPRD harus dapat memberikan pendidikan politik yang baik kepada masyarakat dengan mencoba untuk mendengarkan keluhan masyarakat dan mengawal aspirasi masyarakat.

- c. Jalur birokrasi yang dapat langsung disampaikan melalui SKPD maupun kepala daerah.

Berdasarkan UU 25 tahun 2004 tersebut, ada beberapa tahapan perencanaan pembangunan yang harus dilalui yaitu :

- a. Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. Langkah pertama adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur. Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. Langkah berikutnya adalah melibatkan masyarakat (stakeholders) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Sedangkan langkah keempat adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.
- b. Tahap penetapan rencana yakni menetapkan rencana pembangunan jangka panjang Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Undang-Undang/Peraturan Daerah, rencana pembangunan jangka menengah Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan rencana pembangunan tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah.
- c. Tahap Pengendalian Pelaksanaan Rencana dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian

selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

- d. Tahap Evaluasi Pelaksanaan Rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (input), keluaran (output), hasil (result), manfaat (benefit) dan dampak (impact)

Keterkaitan antara perencanaan pembangunan nasional dan daerah terdapat pada setiap tingkatan perencanaan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP), dikemukakan bahwa:

- a. Penegasan cakupan isi proses *top-down* dan *bottom up*. Proses *top-down* (atas bawah) merupakan langkah-langkah penyampaian batasan umum oleh Pemerintah Pusat kepada Kementerian/Lembaga tentang penyusunan rencana kerja. Batasan umum ini mencakup prioritas pembangunan nasional dan pagu indikatif. Dalam batasan ini, Kementerian/Lembaga diberi keleluasaan untuk merancang kegiatan-

kegiatan pembangunan demi pencapaian sasaran pembangunan nasional yang telah disepakati. Rancangan ini disampaikan kembali ke Pemerintah Pusat, dan untuk selanjutnya diserasikan secara nasional. Inilah inti dari proses *bottom-up* (bawah-atas).

- b. Sebagai tindak lanjut kebijakan desentralisasi, maka kegiatan Pemerintah Pusat di daerah menjadi salah satu perhatian utama. Tujuan yang ingin dicapai adalah agar kegiatan Pemerintah Pusat di daerah terdistribusi secara adil dan dapat menciptakan sinergitas secara nasional. Untuk mencapai tujuan ini maka dalam rangka penyusunan RKP dilaksanakan musyawarah perencanaan baik antar Kementerian/Lembaga maupun antara Kementerian/Lembaga dengan Pemerintah Daerah Provinsi.

Perencanaan pembangunan nasional yang mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan akan menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi Pemerintah, maupun antara pusat dan daerah. Selain itu, juga menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan melalui optimalisasi peran masyarakat dengan tidak meninggalkan prinsip-prinsip dasar dan etika perencanaan yang dapat mempergunakan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

2.4. Perencanaan Pembangunan Daerah

2.4.1. Perencanaan

Perencanaan sering dikaitkan dengan penguasaan dan penerahan sumber daya, sehingga negara dibutuhkan perannya untuk mengatur pasar. Dalam memobilisasi dan mengalokasikan sumber daya, diperlukan perencanaan yang baik karena sumber daya yang ada sifatnya terbatas, sehingga sumber daya seperti tenaga kerja, sumber daya alam dan modal tidak boleh digunakan untuk kegiatan yang tidak produktif. Perencanaan menurut Abe (2002) adalah penyusunan langkah-langkah yang akan dilakukan di masa yang akan datang, berdasarkan pertimbangan yang matang terhadap potensi, faktor eksternal dan pemangku kepentingan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Diana Conyers dan Hills (dalam Hadiwijoyo, 2019) mendefinisikan perencanaan sebagai proses yang kontinu, terdiri dari keputusan atau pilihan dari berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang ada, dengan sasaran untuk mencapai tujuan tertentu di masa mendatang.

Perencanaan adalah proses menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui serangkaian keputusan dengan mempertimbangkan sumber daya yang tersedia. Dengan pemahaman tersebut, setidaknya ada tiga kata kunci dari sebuah rencana yakni pertama, tindakan ke depan yang bertumpu pada berbagai kebijakan, program dan kegiatan yang dirumuskan berdasarkan data yang akurat dan relevan yang diyakini dapat menyelesaikan berbagai masalah. kedua, urutan pilihan, yang tercermin dalam skala prioritas. Tentu saja, tidak semua langkah yang dirumuskan dapat dilakukan pada saat yang bersamaan, tetapi menurut

serangkaian prioritas yang ditentukan oleh berbagai pertimbangan seperti tingkat kepentingan dan ketersediaan sumber daya. ketiga, sumber daya yang tersedia. Inti dari perencanaan adalah mengelola konflik antara kebutuhan yang tidak terbatas dan sumber daya yang terbatas.

2.4.2 Jenis Perencanaan

Dalam sejarah praktik perencanaan, pendekatan perencanaan komprehensif yang saat ini digunakan di Indonesia bukanlah satu-satunya pendekatan, proses atau gaya perencanaan. Jenis atau gaya perencanaan baru muncul sebagai respons terhadap pola yang ada. Selain itu, terutama saat merencanakan kota baru, gaya perencanaan lama, yaitu perencanaan induk, digunakan kembali. Secara umum, ragam gaya perencanaan yang ada dalam praktik saat ini (Djunaedi 2000), yaitu :

1. Perencanaan yang komprehensif, yaitu analisis yang dilakukan secara mendalam pada semua aspek kehidupan (penduduk, ekonomi, sosial, fisik, dll). namun, hasilnya adalah bidang fisik dan spasial. Proses perencanaan yang komprehensif meliputi pengumpulan dan pengolahan data, analisis, perumusan tujuan dan sasaran perencanaan, pengembangan rencana alternatif, evaluasi dan pemilihan rencana alternatif, dan penyusunan dokumen rencana.
2. Perencanaan induk, umumnya diterapkan pada desain bangunan fisik baru atau kompleks perkotaan. Dibandingkan dengan perencanaan menyeluruh yang dilakukan secara multidisiplin, perencanaan induk biasanya dilakukan dalam satu disiplin ilmu, yaitu arsitektur. Baik perencanaan

induk maupun perencanaan komprehensif memiliki kesamaan dalam sifat produk akhir dari rencana yang jelas. Proses perencanaan induk mengacu pada perencanaan dan desain arsitektur, yaitu dengan langkah-langkah sebagai berikut: pemecahan masalah, penjadwalan, desain.

3. Perencanaan strategis, dalam menanggapi tujuan perencanaan global yang terlalu luas, para perencana dekade terakhir abad ke-20 meminjam pendekatan perencanaan strategis yang biasa digunakan dalam bisnis dan militer. Pendekatan strategis secara efektif berfokus pada tujuan tertentu, meniru cara perusahaan swasta menerapkan gaya perencanaan publik, tanpa memprivatisasi kepemilikan publik. Perencanaan strategis tidak mengenal standar dan prosesnya memiliki variasi yang tidak terbatas. Setiap penerapan harus merancang variasinya sendiri berdasarkan kebutuhan, situasi dan kondisi lokal. Namun, secara umum proses perencanaan strategis mengandung unsur visi dan rumusan misi, evaluasi lingkungan eksternal, evaluasi lingkungan internal, perumusan isu-isu strategis dan penyusunan strategi pembangunan.
4. Perencanaan ekuiti, jenis perencanaan ini secara progresif mempromosikan kebaikan bersama yang lebih besar dan menentang ketidakadilan perkotaan. Perencanaan ekuiti mengikuti pandangan pendukung perencanaan advokasi bahwa akar ketimpangan sosial ekonomi perkotaan harus diatasi, tetapi tidak setuju bahwa perencana memiliki tanggung jawab eksplisit untuk membantu yang kurang beruntung. Hasil perencanaan ekuiti dapat digabungkan dengan hasil perencanaan global

atau perencanaan strategis jika partisipasi kelompok pinggiran (kelompok minoritas) yang memperjuangkan keadilan bagi kelompoknya telah diterima dengan baik.

5. Perencanaan advokasi, perencanaan ini mempertanyakan apakah ada satu kepentingan bersama. Paul Davidoff (dalam Djunaedi, 2000) mengkritisi bahwa perencanaan yang berusaha merumuskan versi kepentingan publik berarti memonopoli otoritas perencanaan dan tidak mendorong partisipasi. Menurut penulis ini, jika perencanaan bersifat inklusif, maka suatu lembaga tidak akan mampu mengakomodir kepentingan masyarakat yang beragam dan saling bertentangan. Karena mereka tidak percaya pada kepentingan bersama, yang berarti mereka tidak percaya pada rencana bersama, maka menurut rencana advokasi, setiap kelompok masyarakat dapat memiliki rencana mereka sendiri. Oleh karena itu, ada beberapa rencana yang sesuai dengan kepentingan jamak perusahaan.
6. Perencanaan inkremental, jenis perencanaan ini lahir dari kritik Carles Lindblom terhadap perencanaan global pada tahun 1959 (Djunaedi, 2000). Para penulis mengkritik pendekatan perencanaan komprehensif sebagai model perencanaan yang membutuhkan tingkat ketersediaan data dan kompleksitas analitis yang berada di luar cakupan dan kemampuan rata-rata perencana. Menurutnya, dalam praktiknya, perencanaan jarang dilakukan secara holistik, sehingga sebaiknya dilakukan secara bertahap menggunakan perbandingan terbatas hasil sekuensial untuk mencapai tujuan jangka pendek yang realistis.

2.4.3. Konsep Pembangunan

konsep pembangunan biasanya melekat dalam konteks kajian suatu perubahan, pembangunan disini diartikan sebagai bentuk perubahan yang sifatnya direncanakan setiap orang atau kelompok orang yang tentu akan mengharapkan perubahan yang mempunyai bentuk lebih baik bahkan sempurna dari keadaan yang sebelumnya. pembangunan secara berencana lebih dirasakan sebagai suatu usaha yang lebih rasional dan teratur bagi pembangunan masyarakat yang belum atau baru berkembang (Subandi, 2011). Menurut Tikson (2005) pembangunan nasional dapat pula diartikan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan. Transformasi dalam struktur ekonomi dapat dilihat melalui peningkatan dan pertumbuhan produksi yang cepat pada sektor industri dan jasa sehingga kontribusinya terhadap pendapatan nasional semakin besar. Transformasi sosial dapat dilihat melalui pendistribusian kemakmuran melalui pemerataan untuk memperoleh akses terhadap sumber daya sosial-ekonomi, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, air bersih, fasilitas rekreasi, dan partisipasi dalam proses pembuatan keputusan politik. Sedangkan transformasi budaya sering dikaitkan dengan bangkitnya semangat kebangsaan dan nasionalisme, di samping adanya perubahan nilai dan norma yang dianut masyarakat, seperti perubahan dan spiritualisme ke materealisme/sekulerisme. Pergeseran dari penilaian yang tinggi kepada penguasaan materi, dari kelembagaan tradisional menjadi organisasi modern dan rasional.

Dalam hal ini, 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, 2004). Tema pertama adalah koordinasi, yang berimplikasi pada perlunya suatu kegiatan perencanaan seperti yang telah dibahas sebelumnya. Tema kedua adalah terciptanya alternatif lebih banyak secara sah. Hal ini dapat diartikan bahwa pembangunan hendaknya berorientasi kepada keragaman dalam seluruh aspek kehidupan. Adapun mekanismenya menuntut kepada terciptanya kelembagaan dan hukum yang terpercaya dan mampu berperan secara efisien, transparan dan adil. Tema ketiga mencapai aspirasi yang paling manusiawi, yang berarti pembangunan harus berorientasi kepada pemecahan masalah dan pembinaan nilai-nilai dan etika ummat. Michael P. Todaro (dalam Hadiwijoyo 2019) mengungkapkan pembangunan adalah suatu proses yang berdimensi jamak yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam : struktur sosial, sikap masyarakat dan lembaga-lembaga nasional, percepatan pertumbuhan ekonomi, pemerataan, pemberantasan kemiskinan. Merujuk pada pengertian tersebut, terdapat tiga sasaran pembangunan yaitu :

1. Meningkatkan ketersediaan dan memperoleh distribusi kebutuhan pokok yang berarti adanya perubahan ekonomi.
2. Meningkatkan taraf hidup sehingga menumbuhkan kesejahteraan material dan kepercayaan diri sebagai individu dan bangsa, karena ada kebebasan memilih yang berarti ada perubahan sosial.

3. Memperluas pilihan-pilihan, sosial ekonomi sehingga bebas dari ketergantungan, kebodohan dan kesengsaraan, yang berarti meningkatnya harga diri.

Secara umum dapat kita artikan pembangunan sebagai proses perencanaan yang dilakukan oleh birokrat untuk melakukan perubahan sebagai proses peningkatan kesejahteraan bersama bagi masyarakat. Konseptualisasi pembangunan adalah suatu proses perbaikan terus-menerus dalam suatu masyarakat menuju kehidupan yang lebih baik atau lebih sejahtera, sehingga ada beberapa cara untuk menentukan tingkat kesejahteraan suatu negara. Indikator pembangunan tidak hanya pendapatan per kapita, tetapi juga harus berjalan seiring dengan distribusi pendapatan yang lebih baik, berkurangnya kemiskinan dan berkurangnya pengangguran.

2.4.4. Pembangunan Berkelanjutan

Terdapat beberapa definisi tentang *sustainable development* (pembangunan berkelanjutan), salah satu yang paling sering dikutip yaitu definisi dalam *Our Common Future* atau yang juga dikenal dengan sebutan *Brundtland Report* yakni : *sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts : The concept of needs, in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given and the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs.*

Pembangunan berkelanjutan pertama kali dipopulerkan oleh *World commission on Environment and Development* (Komisi Dunia tentang Lingkungan dan Pembangunan) pada tahun 1987 melalui laporan *Our Common Future* (Masa Depan Bersama). Dalam laporannya tersebut, isu utama yang dianggap penting dalam kaitan dengan masalah ekologi dan lingkungan, yaitu bahwa pada kenyataannya banyak kegiatan pembangunan telah mengakibatkan kemiskinan dan kemerosotan, serta kerusakan lingkungan. Kesepakatan ini juga meyakinkan para anggota komisi bahwa suatu jalan baru untuk pembangunan perlu ditempuh, yaitu jalan yang akan membawa kemajuan kemanusiaan, tidak saja hanya di beberapa bagian dunia untuk sementara waktu, tetapi untuk seluruh bagian dunia dan untuk jangka waktu yang lebih lama. Dengan demikian, persoalan lingkungan telah diterapkan sebagai isu utama pembangunan (Todaro,2003).

Menurut Sutamihardja (dalam Hadiwijoyo,2019), dalam pembangunan berkelanjutan, tabrakan kebijakan yang memungkinkan dapat terjadi antara kebutuhan menggali sumber daya alam untuk memerangi kemiskinan dan kebutuhan mencegah degradasi lingkungan perlu dihindari serta sejauh mungkin dapat berjalan secara berimbang. Pembangunan berkelanjutan juga mengharuskan pemenuhan kebutuhan dasar bagi masyarakat dan adanya kesempatan yang luas kepada warga masyarakat untuk mengejar cita-cita akan kehidupan yang lebih baik dengan tanpa mengorbankan generasi yang akan datang. Konsep keberlanjutan dalam pembangunan merupakan konsep yang sederhana namun kompleks sehingga pengertian keberlanjutan pun sangat multidimensi dan

multiinterpretasi. Menurut Heal sebagaimana dikutip oleh Fauzi (Hadiwijoyo,2019), konsep keberlanjutan ini paling tidak mengandung dua dimensi : pertama, dimensi waktu karena keberlanjutan tidak lain menyangkut apa yang akan terjadi di masa yang akan datang. Kedua, dimensi interaksi antara sistem ekonomi dan sistem sumber daya alam dan lingkungan.

Tujuan pembangunan berkelanjutan atau *Sustainable Development Goals* (SDGs) merupakan inisiatif global dengan tujuan untuk menciptakan kehidupan manusia menjadi lebih baik dalam aspek sosial dan ekonomi serta dapat bersinergi dengan lingkungan. *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang disepakati tahun 2015 merupakan keberlanjutan dari Millenium Development Goals (MDGs). Dipilihnya SDGs sebagai pengganti MDGs karena daya dukung alam terhadap kehidupan manusia semakin menurun sehingga perlu penyelamatan. Dalam konteks agenda pembangunan global, tujuan pembangunan berkelanjutan atau *Sustainable Development Goals* (SDGs) menjadi sebuah babak baru dalam pembangunan global. Hal tersebut disebabkan karena dalam kesepakatan yang ditandatangani dalam Forum Sidang Umum PBB ke-70 tahun 2015 tersebut memiliki tujuan yang lebih universal dan harus tercapai secara tuntas pada tahun 2030. Tujuan pembangunan berkelanjutan atau *Sustainable Development Goals* (SDGs) memiliki 17 tujuan, 169 target, dan 241 indikator yang lebih menyeluruh, yaitu sebagai berikut (Hoelman dkk, 2015).

1. Menghapus segala bentuk kemiskinan.
2. Mengakhiri kelaparan, mencapai ketahanan pangan dan peningkatan gizi, dan mencanangkan pertanian berkelanjutan.

3. Menjamin kehidupan yang sehat dan meningkatkan kesejahteraan penduduk di segala usia.
4. Menjamin kualitas pendidikan yang adil dan inklusif serta meningkatkan kesempatan belajar seumur hidup untuk semua.
5. Mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan.
6. Menjamin ketersediaan dan manajemen air dan sanitasi secara berkelanjutan.
7. Menjamin akses terhadap energy yang terjangkau, dapat diandalkan, berkelanjutan, dan modern.
8. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang merata dan berkelanjutan, tenaga kerja yang optimal dan produktif, serta pekerjaan yang layak untuk semua.
9. Membangun infrastruktur tangguh, mempromosikan industrialisasi inklusif, berkelanjutan dan mendorong inovasi.
10. Mengurangi ketimpangan dalam dan antar negara.
11. Membuat kota dan pemukiman penduduk yang inklusif, aman, tangguh, dan berkelanjutan.
12. Menjamin pola produksi dan konsumsi yang berkelanjutan.
13. Mengambil tindakan segera untuk memerangi perubahan iklim dan dampaknya,
14. Melestarikan samudera, laut, dan sumber daya kelautan secara berkelanjutan untuk pembangunan berkelanjutan.

15. Melindungi, memulihkan, dan meningkatkan pemanfaatan secara berkelanjutan terhadap ekosistem darat, mengelola hutan secara berkelanjutan, memerangi disertifikasi, dan menghentikan dan memulihkan degradasi lahan dan menghentikan hilangnya keanekaragaman hayati.
16. Meningkatkan masyarakat yang inklusif dan damai untuk pembangunan berkelanjutan, menyediakan akses terhadap keadilan bagi semua, dan membangun institusi yang efektif, akuntabel dan inklusif di semua.
17. Memperkuat sarana pelaksanaan dan merevitalisasi kemitraan global untuk pembangunan berkelanjutan.

Pemerintah Indonesia telah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 59 tahun 2017 sebagai upaya dan respon terhadap agenda pembangunan global yakni *Sustainable Development Goals* (SDGs). Oleh karena itu penting kiranya untuk mengintegrasikan seluruh perencanaan pemerintah baik di pusat maupun di daerah ke dalam suatu komitmen untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan.

2.4.5. Pengertian Perencanaan Pembangunan

Tahapan awal dalam proses pembangunan sering disebut sebagai proses perencanaan. Pentingnya hal ini untuk menjaga keselarasan dan konsistensi kegiatan yang akan dilakukan dengan pencapaian tujuan dalam kegiatan pembangunan. Penyusunan rencana pembangunan di Indonesia berpedoman pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pengertian perencanaan pembangunan dalam undang-

undang tersebut diartikan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Berbagai definisi tentang perencanaan pembangunan telah banyak dikemukakan oleh para ahli. Moeljarto Tjokrowinoto (1993) memberikan definisi perencanaan pembangunan sebagai konsep yang menyangkut dua aspek yaitu pertama sebagai suatu proses perumusan rencana pembangunan, hal ini berkaitan dengan aktivitas bagaimana sebuah perencanaan pembangunan disusun, kapan dan siapa saja pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan perencanaan tersebut, yang kedua sebagai substansi perencanaan pembangunan itu sendiri, hal ini berbicara mengenai apa isi dari rencana pembangunan yang telah disusun, permasalahan pokok dan isu-isu strategis yang mendesak untuk diselesaikan dalam pembangunan (Tjokrowinoto, 1993).

Arthur W. Lewis (dalam Sjafrizal 2017) mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai suatu kumpulan kebijaksanaan dan program pembangunan untuk merangsang masyarakat dan swasta dalam menggunakan sumber daya yang tersedia secara lebih produktif. Rangsangan tersebut diberikan dalam bentuk insentif-insentif ekonomi baik secara mikro maupun makro yang dapat mendorong penggunaan sumber daya secara lebih produktif sehingga proses pembangunan akan menjadi lebih meningkat. Kemudian M.L. Jhingan seorang ahli perencanaan pembangunan yang berasal dari India memberikan definisi yang lebih konkret mengenai perencanaan pembangunan. Menurut pendapat Jhingan perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah merupakan pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa (pemerintah) pusat

untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu dan dalam jangka waktu tertentu pula. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Michael Todaro yang mendefinisikan bahwa perencanaan ekonomi dapat digambarkan sebagai berikut : suatu upaya pemerintah secara sengaja untuk melakukan koordinasi pengambilan keputusan ekonomi dalam jangka panjang untuk mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung tingkat pertumbuhan dari beberapa variable utama perekonomian nasional (Sjafrizal 2017).

German Technical Cooperation dan *USAID Clean Urban Project* (2000) mendefinisikan perencanaan pembangunan daerah sebagai sesuatu yang sistematis dari pelbagai pelaku (aktor), baik umum, swasta maupun kelompok masyarakat lainnya pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan aspek-aspek fisik, sosial-ekonomi dan aspek-aspek lingkungan lainnya dengan cara :

- a. Terus menerus menganalisis kondisi dan pelaksanaan pembangunan daerah.
- b. Merumuskan tujuan-tujuan dan kebijakan pembangunan daerah.
- c. Menyusun konsep strategi bagi pemecahan masalah (solusi).
- d. Melaksanakannya dengan menggunakan sumber daya masalah sehingga peluang-peluang baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dapat ditangkap secara berkelanjutan.

Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 dikemukakan bahwa “perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses

penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan di dalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan social dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu”.

Proses perencanaan pembangunan dapat dibagi menjadi empat proses (permendagri 54/2010) :

- a. Proses teknokratik, yaitu perencanaan yang dilakukan oleh perencana professional, atau oleh lembaga/unit organisasi yang secara fungsional melakukan perencanaan. Pendekatan teknokratis dalam perencanaan pembangunan daerah yaitu dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah.
- b. Proses partisipatif, yaitu perencanaan yang melibatkan para pemangku kepentingan pembangunan antara lain melalui pelaksanaan musrembang.
- c. Proses politik, pemilihan langsung dipandang sebagai bagian dari proses perencanaan karena hal demikian melahirkan rencana pembangunan dalam bentuk visi, misi, dan program yang ditawarkan presiden/kepala daerah terpilih selama kampanye
- d. Proses *bottom up* dan *top down*, proses perencanaan dari atas kebawah atau dari bawah ke atas, kemudian hasilnya diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan mulai dari desa, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan nasional, sehingga tercipta integrasi dan sinergi pencapaian sasaran rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah.

Perencanaan pembangunan dirumuskan (Permendagri 54/2010) secara :

- a. Transparan, yaitu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap mempertimbangkan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.
- b. Responsif, yaitu dapat mengantisipasi berbagai potensi, masalah, dan perubahan yang terjadi di daerah.
- c. Efisien, yaitu pencapaian keluaran tertentu dengan masukan terendah atau masukan terendah dengan keluaran maksimal.
- d. Efektif, yaitu kemampuan mencapai target dengan sumber daya yang dimiliki dengan cara atau proses yang paling optimal.
- e. Akuntabel, yaitu setiap kegiatan dan hasil akhir dari perencanaan pembangunan daerah harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Partisipatif, yaitu merupakan hak masyarakat untuk terlibat dalam setiap proses tahapan perencanaan pembangunan daerah dan bersifat inklusif terhadap kelompok yang termarginalkan melalui jalur khusus komunikasi untuk mengakomodasi aspirasi kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses dalam pengambilan kebijakan.
- g. Terukur, yaitu penetapan target kinerja yang akan dicapai dan cara-cara untuk mencapainya.

- h. Berkeadilan, yaitu prinsip keseimbangan antar wilayah, sektor, pendapatan, gender dan usia.

Tujuan perencanaan pembangunan adalah menyusun suatu agenda pembangunan untuk dijadikan dokumen acuan dalam melaksanakan pembangunan daerah. Perencanaan pembangunan daerah menghasilkan rencana yang menetapkan kegiatan-kegiatan pembangunan social-ekonomi, infrastruktur, yang dilaksanakan secara terpadu oleh pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.

2.4.6. Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah

Bentuk konkret dari hasil kegiatan perencanaan pembangunan adalah tersusunnya dokumen perencanaan yang diperlukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dokumen perencanaan ini tentunya berbeda menurut jenis dan cakupan perencanaan yang bersangkutan. Dalam kaitan dengan hal ini, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional 2004 menetapkan adanya lima dokumen perencanaan pembangunan yang perlu disusun badan perencana, baik pada tingkat nasional maupun tingkat daerah. Kelima dokumen perencanaan tersebut adalah (Sjafrizal, 2017) :

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)

RPJP Nasional maupun RPJP Daerah adalah merupakan dokumen perencanaan pembangunan jangka panjang untuk periode selama 20 tahun yang berisikan penjabaran tujuan dari dibentuknya negara Indonesia atau suatu daerah tertentu. RPJP ini pada dasarnya berisikan hal-hal yang bersifat umum dan menyeluruh seperti visi dan misi serta arah pembangunan jangka panjang untuk masa 20 tahun ke depan. RPJP ini

selanjutnya dijadikan dasar dalam penyusunan RPJM dan dokumen perencanaan lainnya yang terkait.

2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan daerah dan keungan daerah, serta program perangkat daerah dan lintas perangkat daerah yang disertai dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif untuk jangka waktu lima tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPD, RTRW dan RPJMN. Persiapan penyusunan RPJMD, sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 meliputi langkah yaitu : penyusunan rancangan keputusan kepala daerah tentang pembentukan tim penyusun RPJMD, orientasi mengenai RPJMD, penyusunan agenda kerja tim penyusun RPJMD, penyiapan data dan informasi perencanaan pembangunan daerah berdasarkan SIPD, penyusunan rancangan teknokratik RPJMD. Dalam proses penyusunan rancangan teknokratik RPJMD dilakukan oleh tim penyusun bersama dengan perangkat daerah. Hal tersebut dilakukan untuk mengidentifikasi permasalahan dan isu strategis serta masukan dari seluruh Perangkat Daerah yang ada di provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan tugas dan fungsinya. Penyusunan rancangan teknokratik RPJMD tersebut, dikoordinasikan oleh Kepala Bappeda sebagai ketua tim penyusun. Setelah rancangan teknokratik yang disesuaikan dengan visi dan misi kepala daerah terpilih, maka harus segera disusun rancangan RPJMD yang

memuat visi dan misi kepala daerah terpilih. Penyusunan rancangan awal RPJMD tersebut dimulai sejak kepala daerah dan wakilnya yang terpilih dilantik, dan merupakan penyempurnaan rancangan teknokratik RPJMD dengan berpedoman pada visi, misi dan program kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Rancangan awal RPJMD tersebut selanjutnya dibahas dengan para pemangku kepentingan melalui forum konsultasi publik, yang dilaksanakan paling lambat tiga puluh hari setelah rancangan awal RPJMD disusun, dan di koordinasikan oleh Bappeda. Selanjutnya Bappeda mengajukan rancangan awal RPJMD kepada kepala daerah untuk memperoleh persetujuan pembahasan dengan DPRD. Tahap berikutnya adalah gubernur dan atau bupati/walikota mengajukan rancangan awal RPJMD kepada menteri dan atau gubernur untuk dikonsultasikan. Konsultasi dilaksanakan paling lambat lima puluh hari setelah kepala daerah dan wakilnya dilantik.

3. Rencana Strategis Institusi (Renstra SKPD)

Renstra dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) 2004 adalah merupakan perencanaan untuk suatu institusi tertentu seperti dinas dan Instansi Atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Renstra SKPD ini berisikan jabaran dari visi dan misi kepala SKPD yang diturunkan dari visi dan misi kepala daerah. Renstra dan RPJMD pada dasarnya adalah sama-sama rencana lima tahunan. Bedanya hanyalah bahwa RPJMD mencakup semua bidang dan sektor dalam daerah administrative tertentu, sedang Renstra SKPD hanya mencakup bidang tertentu saja.

4. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Rencana kerja pemerintah daerah merupakan rencana tahunan (*Annual Planning*) yang bersifat lebih operasional dibandingkan RPJMD. RKPD merupakan jabaran dari RPJMD yang berisikan kebijakan, program, dan kegiatan untuk satu tahun sesuai dengan sumber daya yang tersedia. RKPD tersebut selanjutnya dijadikan dasar utama untuk penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).

5. Rencana Kerja Institusi (Renja SKPD)

Renja SKPD juga merupakan rencana tahunan bersifat operasional yang isinya mirip dengan RKPD. Perbedaannya adalah RKPD merupakan jabaran dari RPJMD yang disusun oleh Bappeda sedangkan Renja SKPD merupakan jabaran dari Renstra yang dibuat oleh masing-masing SKPD terkait sesuai dengan tupoksinya masing-masing.

Dalam proses perencanaan pembangunan daerah, berpegangan pada prinsip-prinsip sistem perencanaan pembangunan sebagai berikut (UU nomor 25/2004) :

- a. Memperkuat kooperasi/kemitraan antara politisi, masyarakat, pakar, dan aparat pemerintah pusat/daerah dalam suatu rangkaian proses politik, proses teknokratik, proses partisipatif, dan proses bottom up dan top-down.
- b. Merangkai Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Strategis

Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam hubungan kesinambungan antar dimensi materi, ruang dan waktu yang nyata.

- c. Memastikan bahwa perencanaan pembangunan terpadu ini searah dengan kebutuhan masyarakat dan prioritas politik; bahwa pelaksanaan rencana pembangunan tidak bisa dipisahkan dengan kekuasaan/kewenangan kepemimpinan penyelenggaraannya yang lahir dari proses politik. Dalam konteks rencana pembangunan jangka menengah, proses politik masuk sebagai bagian awal proses perencanaan.
- d. Mengembangkan kesatuan antara proses-proses perencanaan, pengelolaan kinerja, dan penganggaran; prinsip dasarnya adalah membiayai keluaran bukan membiayai kegiatan atau proyek.
- e. Memastikan pengembangan program-program, proyek-proyek, aktivitas-aktivitas, dan target-target untuk mencapai strategi (rencana) pembangunan daerah ; prinsip hubungan structural dan organic batang-cabang-ranting.
- f. Memperkuat keterkaitan dan keterpaduan penyediaan pelayanan ke seluruh wilayah berdasarkan pendekatan sektor, kewilayahan, dan kelembagaan.
- g. Memberdayakan dan membudayakan pelaporan pertanggung jawaban kinerja dan keberhasilan secara jelas/eksplisit dan terukur, menuju

objektifitas dan mmeninggalkan subjektivitas yang sejalan dengan meningkatkan kredibilitas komunikasi perencanaan.

- h. Memastikan bahwa rencana pembangunan jangka menengah mewujudkan basis dari sistem pengelolaan kinerja organisasi dan individu; rencana jangka menengah memuat rancangan yang nyata, bukan lagi indikatif.
- i. Membangun komitmen pada para pengelola organisasi (khususnya non pemerintah) dengan rasa turut memiliki strategi (rencana) pembangunan daerah pada masyarakat dan organisasi non pemerintah.
- j. Memperkenalkan struktur dan konsistensi tentang proses perencanaan kepada seluruh pemangku kepentingan pembangunan daerah; modal dasar untuk mengembangkan rasa memiliki dan pematapan komitmen bersama.

2.4. Penelitian Terdahulu

Dalam melakukan penelitian ini penulis mengambil bebrapa penelitian terdahulu sebagai referensi untuk membedakan antara penelitian yang di lakukan oleh penulis dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis lain. Beberapa diantaranya penulis menemukan penelitian yang relevan dengan variabel dalam penelitian ini. Penelitian tersebut diantaranya adalah :

Judul Penelitian dan Penulis	Fokus Penelitian	Metode Penelitian	Lokus Penelitian	Perbedaan
Perencanaan Partisipatif dalam Proses	Partisipasi Masyarakat	Metode Kualitatif Deskriptif	Kabupaten Dairi	Fokus dan teori

Penyusunan RPJM Kabupaten Dairi Tahun 2014-2019				
Aspek Politik Perencanaan Pembangunan RPJMD DIY 2017-2022	Aspek Politik Perencanaan Pembangunan	kualitatif yang dibingkai oleh metode studi kasus secara eksploratif	Pemerintah DIY	Fokus dan teori
Peranan E-Government Dalam Mendukung Trasparansi dan Keterbukaan Informasi Publik (Studi Kasus Website Resmi Pemerintah Kabupaten Klungkung) (Putu Krishna Yogiswara, Piers Andreas Noak, I Ketut Winaya. Program Studi Administrasi Negara FISIP Universitas Udayana, 2010)	Peranan <i>e-gov</i> dalam mendukung transparansi	Metode penelitian kualitatif deskriptif.	Pemerintah Kabupaten Klungkung	Fokus dan teori
Partisipasi, Transparansi, dan Akuntabilitas Perencanaan dan Penganggaran	Penganggaran Dana Desa	Metode penelitian kualitatif deskriptif.	Pemerintah Desa Setro Kabupaten Gersik Provinsi Jawa Timur	Fokus dan teori

Dana Desa (Erna Hendrawati, dan Mira Pramudianti, 2020)				
Transparansi Informasi Program Kerja Pemerintah Daerah (Suatu Studi Portal Resmi Pemerintah Kota Bandung), Dedy Tumpal. 2016	Tumpal,Dedy. 2016	Metode penelitian kualitatif deskriptif.	Pemerintah Kota Bandung	Fokus dan teori

Sumber : *Google Scholar*

2.6. Kerangka Pikir

Agenda transparansi dalam menyelenggarakan pemerintahan merupakan hal yang saat ini sulit dihindari. Transparansi telah menjadi ciri utama dalam *Open Government* maupun *Good Governance*. Sebagai salah satu negara yang tergabung didalam *Open Government Partnership* (OGP), Indonesia wajib melaksanakan transparansi dalam menyelenggarakan pemerintahan baik itu pada tingkat pusat maupun daerah. Pemerintahan yang transparan, yaitu pemerintahan yang akuntabel dan menyampaikan informasi kepada warga tentang strategi, rencana, dan kinerjanya (Gasco, 2014). Selanjutnya Gasco (2014) merangkum tiga prinsip dalam *Open Government* yaitu Pemerintahan yang transparan, kolaboratif dan partisipatif. Dimensi Transparansi terdiri atas akses informasi, akuntabilitas, legitimasi dan kepercayaan pada pemerintah.

Berdasarkan teori yang telah dikemukakan diatas, maka penulis akan mengkaji pelaksanaan transparansi dalam penyusunan RPJMD Kab. Luwu Tahun 2019-2024 dengan kerangka pikir sebagai berikut :

