

DISERTASI

**MODEL PERENCANAAN PEMBANGUNAN
BERBASIS ELEKTRONIK DI KOTA MAKASSAR**

**(ELECTRONIC-BASED DEVELOPMENT
PLANNING MODEL IN MAKASSAR CITY)**

**I C H S A N
NIM : E013171024**



**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
PASCASARJANA FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

DISERTASI

**MODEL PERENCANAAN PEMBANGUNAN BERBASIS ELEKTRONIK
DI KOTA MAKASSAR**

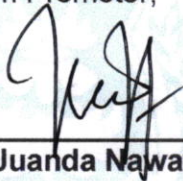
Disusun dan diajukan oleh

ICHSAN

Nomor Pokok E013171024

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi
pada tanggal **10 November 2020**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Tim Promotor,



Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si.
Promotor



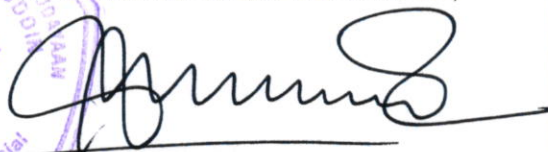
Prof. Dr. H. Rakhmat, MS.
Kopromotor



Dr. H. Muhammad Yunus, MA.
Kopromotor

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. H. Rakhmat, MS.

Prof. Dr. H. Armin, M.Si.

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Ichsan

Nomor Pokok : E013171024

Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan mengambil alih tulisan ataupun pemikiran orang lain kecuali mengutip dengan mencantumkan sumber/referensi. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa disertasi ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Januari 2021



Yang menyatakan,

Ichsan

Ichsan

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirrabilaalamin, segala puji dan syukur senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah SWT karena atas rahmat dan karunia-Nya sehingga penulisan disertasi dapat terselesaikan. Shalawat dan salam juga senantiasa tercurah kepada Rasulullah Muhammad SAW beserta keluarganya. Disertasi ini berjudul “Model Perencanaan Pembangunan Berbasis Elektronik Di Kota Makassar”

Selesaiannya penulisan disertasi ini tidak lepas dari dukungan berbagai pihak khususnya Tim Promotor. Untuk itu penulis sampaikan terima kasih kepada Yang Terhormat bapak Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si selaku Ketua Tim Promotor, bapak Prof. Dr. Rakhmat, MS selaku ko-promotor, bapak Dr Muhammad Yunus, MA. selaku ko-promotor yang telah memberikan bimbingan dan petunjuk berupa ilmu pengetahuan yang tidak ternilai harganya. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada bapak Dr. H. Muttaqin, MBA selaku penguji eksternal yang telah memberikan kritikan dan saran yang sangat konstruktif sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini.

Penulis juga sampaikan ucapan terima kasih yang tidak terhingga kepada berbagai pihak yaitu kepada :

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuh, MA. selaku Rektor Universitas Hasanuddin;
2. Prof. Dr. Armin, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin;
3. Prof. Dr. Rahkmat, M.S, selaku Ketua Program Studi Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin;
4. Bapak dan Ibu dosen pengampu mata kuliah pada program S3 Administrasi Publik Fisipol Universitas Hasanuddin yang telah menyumbangkan ilmu pengetahuannya kepada penulis dengan tekun dan tulus;
5. Kepala Bappeda Kota Makassar beserta jajarannya yang telah memberikan bantuan data dan informasi selama penelitian;
6. Para staf akademik Pascasarjana Universitas Hasanuddin atas bantuan selama mengikuti pendidikan;
7. Kepada teman, saudaraku seangkatan 2017, terima kasih keakraban, candaan dan dorongan serta masukannya selama dalam proses perkuliahan hingga proses penyusunan disertasi;

8. Secara khusus kepada ibunda tercinta Hj. Hafsa Said yang mendorong untuk melanjutkan perkuliahan ke jenjang strata tiga yang tidak pernah lelah dan selalu memberi wejangan serta mendoakan penulis serta almarhum ayahanda H.Said Aly semoga tenang di alam baqa.
9. Untuk yang spesial kepada istriku tercinta Aisah, SE, M.Si dan anak semata wayangku Muhammad Vriza Al Qhifari Said, yang telah memberikan dorongan, dukungan serta iringan doa yang tiada henti, hingga penulis dapat merampungkan disertasi ini;
10. Kepada kakanda H.M Ilyas Said, SE, dan M. Yusri Said, semua keponakan dan cucu yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan moril serta doa yang tulus kepada penulis sehingga disertasi ini dapat dirampungkan;

Akhirnya penulis mengembalikan kekuatan dan daya ini kepada Allah SWT sebagai pemilik segalaNya dan semoga karya ilmiah ini dapat bermanfaat bagi kemajuan ilmu pengetahuan dan kemaslahatan manusia khususnya perkembangan ilmu kebijakan dan perencanaan pembangunan dimasa depan. Penulis menyadari keterbatasan pengetahuan yang dimiliki, karena itu saran dan tanggapan serta kritikan untuk penyempurnaan disertasi ini akan penulis terima dengan senang hati.

Makassar, Nopember 2020

Ichsan

ABSTRAK

ICHSAN. *Model Perencanaan Pembangunan Berbasis Elektronik di Kota Makassar* (dibimbing oleh Djuanda Nawawi, Rakhmat, dan Muhammad Yunus).

Penelitian ini bertujuan (1) mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan pembangunan berbasis elektronik dokumen Kota Makassar; (2) menganalisis faktor-faktor berpengaruh terhadap proses perencanaan pembangunan yang berbasis elektronik di Kota Makassar; dan (3) mengetahui model perencanaan pembangunan yang ideal di Kota Makassar.

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan metode campuran, yaitu kuantitatif dan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan penelusuran dokumen, serta pengamatan di lapangan dengan metode campuran paralel konvergen.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) proses perencanaan pembangunan yang berbasis elektronik di Kota Makassar sudah sesuai mekanisme dan kaidah-kaidah perencanaan, namun masih terdapat beberapa tahapan yang belum optimal, di antaranya pada tahapan musrenbang kelurahan perwakilan dari instansi teknis yang hanya dihadiri oleh satu atau dua desa; (2) faktor yang berpengaruh terhadap proses perencanaan pembangunan berbasis elektronik di Kota Makassar, yaitu kurang konsisten antara indikator kinerja *output* dan *outcome* pada rencana kerja perangkat daerah berbeda dengan indikator kinerja *output* dan *outcome* yang terdapat pada dokumen rencana kerja pemerintah daerah Kota Makassar yang seharusnya sama; penentuan skala prioritas yang objektif tidak sesuai karena tim perumus tidak bekerja maksimal; pokok-pokok pikiran belum dipetakan dan diverifikasi sesuai dengan regulasi untuk dimasukkan ke dalam SIPPD; kemampuan sumber daya manusia perencana belum memadai akibat dari mutasi; penempatan yang tidak sesuai dengan disiplin ilmu; data dan informasi kurang tersedia sehingga menyulitkan dalam menganalisis; hasil riset dan survei oleh Balitbang tidak dimanfaatkan secara maksimal oleh Bappeda; dan (3) model perencanaan pembangunan di Kota Makassar yang sekarang berjalan berdasarkan proses pelaksanaan perencanaan yang melalui tahapan persiapan, penyusunan rancangan awal, penyusunan rancangan, pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan, perumusan rancangan akhir, penetapan RKP, menunjukkan bahwa model yang paling mendekati, yaitu model rasional komprehensif.

Kata kunci: perencanaan pembangunan, model perencanaan.



ABSTRACT

ICHSAN. *Electronic-Based Development Planning Model in Makassar City* (supervised by **Djuanda Namawi, Rahkmat, and Muhammad Yunus**)

The research aims to (1) describe and analyze the document of electronic city based development planning process in Makassar City, (2) analyze the factors influencing the electronic-based development planning process in Makassar City, and (3) find out the ideal development planning model in Makassar City.

This research method used a mixed method approach, i.e. quantitative and qualitative data collection techniques through interview, observation, and documentation, and observations in the field with convergent parallel mixed method.

The results indicate that (1) the electronic-based development planning process in Makassar City is in accordance with the mechanisms and rules of planning, but there are still some stages that were not optimal including the representative of technical agencies in village development planning meeting only attended by one or two people; (2) the factors affecting the electronic-based development planning process in Makassar City are the lack of consistency between the output and outcome performance indicators in the work plan of regional apparatus in which there is a difference between output and outcome performance indicators of the work plan of regional government of Makassar City that should have been the same; the objective priority scale is not appropriate because the drafting team is not working optimally; the main points of thoughts have not been mapped and verified in accordance with regulations to be included in the SIPPD; the ability of planning human resources is inadequate due to mutations; placement that is not in accordance with the discipline of science; the data and information are not available, so it is difficult to analyze them, and the result of research and surveys conducted by Balitbang are not maximally utilized by the Regional Development Planning Agency (Bappeda), and (3) the current development planning model in Makassar City is based on the process of implementing planning through several stages, i.e. preparation, preparation of initial design, preparation of design, implementation of development planning deliberations, formulation of final design, determination of RKPD, to indicate that the closest model is a comprehensive rational model.

Keywords: development planning, planning model.



DAFTAR ISI

| | Halaman |
|--|---------|
| HALAMAN JUDUL ----- | i |
| HALAMAN PENGESAHAN ----- | ii |
| ABSTRAK ----- | iii |
| KATA PENGANTAR ----- | v |
| DAFTAR ISI ----- | vii |
| DAFTAR TABEL ----- | x |
| DAFTAR GAMBAR ----- | xi |
| BAB I PENDAHULUAN ----- | 1 |
| A. Latar Belakang ----- | 1 |
| B. Rumusan Masalah ----- | 12 |
| C. Tujuan Penelitian ----- | 12 |
| D. Manfaat Penelitian ----- | 12 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA ----- | 14 |
| A. Tinjauan Konsep Teori Perencanaan Pembangunan ----- | 14 |
| 1. Konsep Dasar Perencanaan ----- | 16 |
| a. Perencanaan Komprehensif ----- | 23 |
| b. Perencanaan Induk ----- | 25 |
| c. Perencanaan Strategis ----- | 26 |
| d. Perencanaan Ekuiti ----- | 27 |
| e. Perencanaan Advokasi ----- | 27 |
| f. Perencanaan Inkremental ----- | 27 |
| 2. Konsep Dasar Pembangunan ----- | 28 |
| 3. Perencanaan Pembangunan Daerah ----- | 33 |
| a. Proses Perencanaan Pembangunan ----- | 40 |
| b. Tujuan dan Ciri-Ciri Pembangunan ----- | 45 |
| c. Unsur-Unsur Pokok Dalam Perencanaan Pembangunan | 46 |
| d. Faktor - Faktor yang Menentukan Perencanaan | |
| Pembangunan ----- | 49 |
| 4. Konsep Elektronik Governance Serta Hubungannya | |
| Dengan E-Government ----- | 49 |

| | |
|---|------------|
| 5. Ruang Lingkup dan Bentuk Perencanaan Pembangunan Daerah ----- | 57 |
| a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah ---- | 58 |
| b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah-- | 59 |
| c. Rencana Kerja Pemerintah Daerah ----- | 59 |
| B. Perencanaan Pembangunan Berbasis Elektronik ----- | 62 |
| C. Model-Model Perencanaan Pembangunan----- | 67 |
| 1. Model Rasional Komprehensif----- | 68 |
| 2. Model Inkremental ----- | 76 |
| 3. Model Pengamatan Terpadu----- | 83 |
| D. Relevansi Penelitian Terdahulu----- | 91 |
| E. Kerangka Pikir----- | 101 |
| BAB III METODE PENELITIAN ----- | 104 |
| A. Pendekatan dan Tipe Penelitian----- | 104 |
| B. Informan Penelitian ----- | 105 |
| C. Lokasi Penelitian----- | 107 |
| D. Jenis dan Sumber Data ----- | 107 |
| E. Teknik Pengumpulan Data----- | 108 |
| F. Teknik Analisis Data ----- | 110 |
| G. Fokus Penelitian ----- | 110 |
| BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN ----- | 115 |
| A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian----- | 115 |
| 1. Profil Bappeda Kota Makassar ----- | 137 |
| 2. Mekanisme Alur Perencanaan----- | 142 |
| B. Hasil Penelitian ----- | 147 |
| 1. Proses Perencanaan Pembangunan Berbasis Elektronik--- | 151 |
| 2. Faktor-Faktor Determinan Yang Mendukung dan Yang Menghambat Proses Perencanaan ----- | 200 |
| 3. Model Eksisting Perencanaan Pembangunan Berbasis Elektronik Di Kota Makassar ----- | 220 |
| C. Pembahasan Hasil Penelitian ----- | 231 |
| 1. Perencanaan Pembangunan Berbasis Elektronik----- | 232 |
| 2. Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Proses Perencanaan Pembangunan Yang Berbasis Elektronik Di Makassar ----- | 242 |

| | |
|--|-----|
| 3. Model Perencanaan Pembangunan Di Kota Makassar----- | 254 |
| BAB V PENUTUP ----- | 266 |
| A. Kesimpulan----- | 266 |
| B. Implikasi Hasil Penelitian dan Saran ----- | 267 |
| 1. Implikasi Teoritik ----- | 267 |
| 2. Implikasi Metodologis ----- | 269 |
| 3. Implikasi Praktis Sebagai Saran ----- | 270 |

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

| | | Halaman |
|-------------|---|---------|
| Tabel II. 1 | Contoh Transfer Wewenang dari Pemerintah----- | 52 |
| Tabel II. 2 | Relevansi Penelitian Terdahulu----- | 98 |
| Tabel II. 3 | Kerangka Pikir----- | 103 |
| Tabel IV.1 | Luas Wilayah dan Persentase terhadap Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kota Makassar Tahun 2019 -- | 116 |
| Tabel IV.2 | Jumlah Penduduk Dirinci Menurut Kecamatan Kota Makassar Tahun 2016-2019 ----- | 127 |
| Tabel IV.3 | Sebaran dan Kepadatan Menurut Kecamatan Kota Makassar Tahun 2017-2019 ----- | 128 |
| Tabel IV.4 | PDRB Kota Makassar Berdasarkan Harga Berlaku dan Harga Konstan (juta rupiah) Makassar Tahun 2015-2019 ----- | 130 |
| Tabel IV.5 | Nilai Kontribusi Sektor Dalam PDRB tahun 2015-2019 Atas Dasar Harga Berlaku (juta rupiah) Makassar ----- | 130 |
| Tabel IV.6 | Nilai Kontribusi Sektor Dalam PDRB tahun 2015-2019 Atas Dasar Harga Konstan (juta rupiah) Makassar ----- | 132 |
| Tabel IV.7 | Laju Rata-Rata Inflasi Tahun 2015-2019 Kota, Provinsi Sulsel, dan Nasional----- | 135 |
| Tabel IV.8 | Jumlah Pegawai Bappeda Berdasarkan Tingkat Jenjang Pendidikan ----- | 141 |

DAFTAR GAMBAR

| | Halaman |
|---|---------|
| Gambar II. 1 Model Perencanaan Rasional Komprehensif ----- | 70 |
| Gambar II. 2 Model Perencanaan Inkremental ----- | 78 |
| Gambar II. 4 Kerangka Pikir ----- | 103 |
| Gambar III 1 Metode Campuran Paralel Konvergen ----- | 104 |
| Gambar IV.1 Peta Adminstrasi Kota Makassar ----- | 118 |
| Gambar IV.2 Peta Sebaran Pulau-Pulau Kota Makassar ----- | 119 |
| Gambar IV.3 Nilai Inflasi Rata-Rata Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2019 Kota Makassar ----- | 134 |
| Gambar IV.4 PDRB Per Kapita Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2019 Kota Makassar ----- | 135 |
| Gambar IV.5 Indeks Gini Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2019 Kota Makassar ----- | 136 |
| Gambar IV.6 Siklus Perencanaan Pembangunan ----- | 143 |
| Gambar IV.7 Tahapan dan Tata Cara Penyusunan RKPD ----- | 145 |
| Gambar IV.8 Proses perencanaan dilakukan dengan melibatkan SKPD <i>Stakeholder</i> dan LSM ----- | 160 |
| Gambar IV.9 Pejabat Yang Terlibat Dalam Perencanaan Mampu Menyusun Kegiatan Sesuai Program Yang Telah Direncanakan Sebelumnya ----- | 162 |
| Gambar IV.10 Pokok pikiran DPRD digunakan untuk memasukkan program dan kegiatan yang tidak terakomodir pada Musrenbang ----- | 163 |
| Gambar IV.11 Masuk ke situs perencanaan terkendala dalam jaringan Internet ----- | 174 |
| Gambar IV.12 Pejabat yang terlibat dalam perencanaan mampu menentukan program kerja untuk kegiatan yang akan dianggarkan ----- | 183 |
| Gambar IV.13 Perencanaan berbasis elektronik sangat membantu dalam penyusunan dokumen ----- | 183 |
| Gambar IV.14 Perencanaan berbasis elektronik yang sekarang masih perlu pengembangan ----- | 184 |

| | |
|--|-----|
| Gambar IV.15 Dokumen perencanaan yang disusun oleh Bappeda sudah berkualitas----- | 186 |
| Gambar IV.16 Transparansi publik dapat mengakomodasi dan meningkatkan usulan masyarakat----- | 187 |
| Gambar IV.17 Tampilan Menu SIPD Kemendagri-- ----- | 189 |
| Gambar IV.18 Tampilan Menu SIPD Kota Makassar-- ----- | 190 |
| Gambar IV.19 Jadwal Tahapan Perencanaan Versi SIPD ----- | 191 |
| Gambar IV.20 Dashboard Menu Total Pagu-- ----- | 192 |
| Gambar IV.21 Pengaturan User Anggota Dewan-- ----- | 193 |
| Gambar IV.22 Data Sub Kegiatan-- ----- | 194 |
| Gambar IV.23 Data Rekening Pendapatan-- ----- | 195 |
| Gambar IV.24 Sumber Pendanaan, Data Sumber Dana ----- | 196 |
| Gambar IV.25 Kegiatan/Sub Kegiatan Belanja Perangkat Daerah-- --- | 197 |
| Gambar IV.26 Kegiatan/Sub Kegiatan Belanja Perangkat Daerah-- --- | 198 |
| Gambar IV.27 Dashboard Menu Total Pagu----- | 198 |
| Gambar IV.28 Dashboard Menu Total Pagu----- | 199 |
| Gambar IV.29 SDM yang ada bekerja belum memahami proses perencanaan yang berbasis elektronik----- | 208 |
| Gambar IV.30 Selain kualitas SDM, kendala dalam menyusun dokumen perencanaan adalah waktu ----- | 214 |
| Gambar IV.31 Pemahaman terhadap teori perencanaan sangat diperlukan dalam menyusun dokumen perencanaan--- | 217 |
| Gambar IV.32 Dokumen perencanaan dapat diakses oleh masyarakat | 223 |
| Gambar IV.33 Model penyusunan dokumen yang sekarang ada memudahkan dalam bekerja ----- | 226 |
| Gambar IV.34 Model inkremental memandang hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya ----- | 227 |
| Gambar IV.35 Model Eksisting-- ----- | 230 |
| Gambar IV.36 Model Rekomendasi----- | 265 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyusunan rencana pembangunan diprioritaskan untuk mengakomodir kepentingan dan kebutuhan rakyat. Alur perencanaan penyusunan rencana pembangunan pada era reformasi ditetapkan sedemikian rupa guna menghasilkan susunan perencanaan yang bersifat sistematis, berkesinambungan dan aplikatif sesuai dengan aspirasi dengan partisipasi berbagai elemen masyarakat didalamnya. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), perencanaan pembangunan terdiri dari empat tahapan yakni penyusunan rencana, penetapan rencana, pengendalian pelaksanaan rencana dan evaluasi pelaksanaan rencana. Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh. Salah satu dokumen perencanaan pembangunan yang wajib disusun oleh pemerintah daerah berupa rencana tahunan yaitu rencana kerja pemerintah daerah. Mekanisme penyusunan perencanaan pada dasarnya bertujuan melibatkan partisipasi masyarakat yang luas dan kekuatan-kekuatan politik di legislatif dalam rangka mewujudkan harmonisasi perencanaan. Berdasarkan hal tersebut maka Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia mengeluarkan aturan terkait dengan mekanisme perencanaan dan penganggaran berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah berorientasi pada proses menggunakan:

- a. Pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau perangkat daerah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah.
- b. Pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan terhadap pembangunan.
- c. Pendekatan politis dilaksanakan dengan menerjemahkan visi dan misi Kepala Daerah terpilih kedalam dokumen perencanaan pembangunan yang dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- d. Atas-bawah dan bawah-atas merupakan hasil perencanaan yang diselaraskan dalam musyawarah pembangunan yang dilaksanakan mulai dari kelurahan, kecamatan, kota hingga nasional.

Selain regulasi tersebut diatas juga telah diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 90 Tahun 2019 tentang Klasifikasi, Kodefikasi dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah, merupakan pedoman bagi pemerintah daerah dalam menyediakan dan menyajikan informasi secara berjenjang dan mandiri berupa penggolongan atau pengelompokan pemberian kode dan daftar penamaan menuju *single codebase* untuk digunakan dalam perencanaan penganggaran, pelaksanaan dan pertanggungjawaban serta pelaporan kinerja dan keuangan. Regulasi ini diterbitkan dengan latar belakang bahwa masih banyak terdapat program dan kegiatan pada pemerintah daerah saat ini belum mengacu pada Undang-Undang 23 Tahun 2014. Selain itu beragamnya klasifikasi, kodefikasi dan nomenklatur program, kegiatan, organisasi dan akun yang digunakan oleh pemerintah daerah dikarenakan dibukanya kesempatan untuk menambah dalam bentuk dan seterusnya (dst), terdapat perbedaan dalam penyajian struktur

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam laporan keuangan sehingga masih dibutuhkan adanya konversi. Hal lain yang menjadi latar belakang adalah sulitnya pemerintah dalam menyajikan data statistik kinerja dan keuangan pemerintah daerah secara nasional, terdapat perangkat daerah yang tugas dan fungsinya belum mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 beserta turunannya. Penyusunan perencanaan pembangunan diselenggarakan melalui proses kegiatan yang konsultatif dengan perangkat daerah serta seluruh *stakeholder* melalui proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) antara lain rembuk warga, musrenbang tingkat kelurahan, kecamatan, konsultasi publik, forum perangkat daerah, dan musrenbang tingkat kota.

Revolusi informasi telah merubah karakter institusi pemerintahan dan demokrasi menjadi demokrasi partisipatif. Revolusi memungkinkan akses setiap orang menggunakan informasi lebih luas sehingga transparansi, akuntabilitas pemberdayaan kepada warga semakin memungkinkan berlangsung. Peningkatan transparansi pemerintah pada dasarnya akan dapat meningkatkan keterlibatan warga didalam aktivitas pemerintahan, memperbaiki kredibilitas pemerintah. Transparansi akan berdampak kepada peningkatan akuntabilitas pemerintah yang berujung adanya upaya pemerintah untuk terus meningkatkan kinerjanya. Teknologi informasi juga dapat diterapkan informasi juga dapat diterapkan pada lembaga legislatif dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat khususnya dalam melakukan formulasi kebijakan dan evaluasinya, mempromosikan demokrasi dan penegakan hukum. Kata *e-government* dan *e-governance* digunakan saling bergantian. Keduanya setuju dan bekerja sama mengatur. *E-governance* melampaui ruang lingkup dari *e-government*.

Sementara *e-government* didefinisikan sebagai penyampaian layanan pemerintah dan informasi ke publik dengan menggunakan sarana elektronik.

Berbagai model eksperimen dan inisiatif muncul dalam merespon tantangan teknologi informasi dan komunikasi di era sekarang. Inisiatif muncul dari berbagai macam kelompok yang di dalam literatur berada di bawah payung dinamakan elektronik demokrasi atau digital demokrasi. Penamaan *digital government* karena terkait dengan keberadaan teknologi elektronik di dalam operasionalisasi pemerintahan melalui pengembangan berbagai sistem dengan melakukan transfer data digital yang bersumber dari potensi teknologi informasi dan komunikasi. Saat ini gagasan *digital government* merujuk kepada penggunaan secara luas pengaplikasian teknologi informasi khususnya telepon pintar dan internet. Tugas utama pemerintah adalah bagaimana menyelesaikan berbagai persoalan kemasyarakatan dan pembangunan dalam rangka mempercepat pertumbuhan ekonomi dan tingkat kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan. Kemampuan pemerintah untuk mencapai hal tersebut tidak dapat dicapai dengan hanya menggunakan cara-cara tradisional tetapi memerlukan sistem pemerintahan dengan terobosan baru yang memungkinkan masyarakat, pelaku usaha dan pemerintah secara bersama-sama mampu menemukan berbagai alternatif solusi untuk mencapai target-target dalam dokumen perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan, serta mampu mengantisipasi kemungkinan perubahan situasi yang di akan dihadapi dan menjadi penghambat pencapaian tujuan.

Pemerintah harus memiliki strategi yang eksplisit, menyusun prioritas dan sasaran yang jelas dan sekaligus mengambil peran baru dalam membantu masyarakat dan daerah untuk sukses. Peran baru model pemerintahan

tersebut harus mampu: 1) meningkatkan kinerja, 2) pengambilan keputusan bergerak ke arah yang lebih dekat dengan masyarakat sehingga masalah dapat diselesaikan, 3) hasil selalu tercapai dan merupakan wujud pemerintahan yang responsif. Berbagai keuntungan dari model struktur pemerintahan yang baru ini, yakni akan menjadi lebih cerdas mengimplementasikan struktur baru untuk mengembangkan strategi berdasarkan fakta dan menyebarkan program-program yang fokus pada pelayanan dengan *outcome* lebih baik, pelibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan yang pada akhirnya membuat pemerintahan lebih akuntabel dan transparan. Istilah *smart government* atau *smart governance* telah digunakan dalam kurun sepuluh tahun yang lalu oleh berbagai kalangan untuk menunjukkan seperangkat kapabilitas tambahan baru daripada kapasitas pemerintahan yang ada selama ini. Kapasitas yang baru ini mampu membuat batas kewenangan pemerintah yang selama ini terbatas dapat diterobos ke berbagai aspek kehidupan dan kebutuhan masyarakat. *Smart governance* didefinisikan sebagai pelaksanaan pemerintahan yang terkait dengan masa depan pelayanan publik yaitu mengenai efisiensi yang lebih baik kepemimpinan, bekerja secara *mobile* dan perbaikan layanan publik berkelanjutan melalui berbagai inovasi. *Smart governance* pada dasarnya tidak dapat melepaskan diri dari aktivitas politik dan partisipasi aktif dari warga, layanan kepada warga dan menggunakan manfaat dari kecerdasan *e-government*. Umumnya *e-government* dianggap sebagai sebuah konsep yang konsisten dalam perbaikan pemerintahan dan penyediaan layanan publik melalui teknologi informasi dan komunikasi dan perbaikan pembuatan kebijakan publik.

E-government adalah penggunaan perangkat komunikasi teknologi seperti internet dan komputer untuk menyediakan layanan publik kepada warga negara dan orang lain disuatu negara atau wilayah. *E-governance* juga memungkinkan warga berkomunikasi dengan pemerintah, partisipasi didalam pembuatan keputusan pemerintahan sesuai dengan pandangan Sangkala (2016). Hal ini akan mengubah hubungan antara warga dengan pemerintah dan juga antara warga dengan warga sekaligus memperbaiki *good governance*. Dengan *e-government* akan membuka kemungkinan terjadi dialog yang lebih jujur dengan para legislator dan eksekutif atau pemerintah. Kemampuan mengakses informasi, pengetahuan, dan umpan balik merupakan faktor penting dalam proses pembuatan kebijakan. *Digital government* merupakan sebuah alternatif yang dapat membantu pemerintah keluar dari berbagai permasalahan yang selama ini tidak berdaya menghadapi praktik korupsi, lambannya pelayanan publik yang diberikan kepada warga, proses pengambilan keputusan yang masih belum transparan dan tidak memungkinkan warga dapat berpartisipasi. Penggunaan teknologi informasi dalam kehidupan masyarakat sudah menjadi kebutuhan utama. Untuk menidaklanjuti hal tersebut Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan mengenai strategi nasional dalam pengembangan *e-government* melalui Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2001 Pengembangan dan Pendayagunaan Telematika Indonesia, selanjutnya dikeluarkan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 yang merupakan payung hukum seluruh kebijakan detail teknis dibidang *e-government* yang merupakan bentuk keseriusan pemerintah untuk memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi dalam pembangunan.

Fungsi-fungsi tersebut diatas akan sangat terbantu jika diintegrasikan ke dalam penggunaan teknologi informasi dan komunikasi, sehingga aspek 1) Transparansi (*transparency*) akan mudah terwujud ketika pemerintah transparansinya menggunakan media *online* atau *website*. Dengan ketersediaan informasi yang termuat dalam media, masyarakat dalam melihat dan mengontrol kemungkinan-kemungkinan ketidaksesuaian antara apa yang dinyatakan dengan kenyataannya dapat dilakukan. Masyarakat dapat dengan mudah memberikan masukan kepada pemerintah dalam berbagai macam aspek dari kebijakan maupun aktivitas pemerintah yang tidak atau kurang menunjukkan kurang transparansiannya. 2) Akuntabilitas (*accountability*) dengan adanya kepercayaan yang telah diberikan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk menyelenggarakan segala urusan kemasyarakatan, maka pemerintah dituntut untuk selalu mempertanggungjawabkan hasil-hasil apa yang telah pemerintah laksanakan. Dengan adanya peran teknologi informasi dan komunikasi maka dengan penuh kesadaran pemerintah harus menerapkan fungsi akuntabilitas kepada masyarakat melalui data-data yang akurat dan *update*. Dengan ketersediaan data-data maka tidak saja mempermudah masyarakat mengontrol segala aktivitas pemerintah, tetapi juga akan mengurangi biaya yang akan dikeluarkan oleh pemerintah untuk mempertanggungjawabkan hasil-hasil yang telah dilaksanakan kepada masyarakat. 3) Kepastian (*predictability*) dengan data yang selalu tersedia dan terbaru maka seluruh *stakeholder* tidak lagi mengalami kesulitan dalam mendapatkan layanan yang diberikan oleh instansi pemerintah.

Kemajuan *e-government* dewasa ini sangat luar biasa terutama dalam meningkatkan kapasitas untuk menyimpan data dan memproses data melalui

teknologi *broadband*, serta kenyataan bahwa saat ini sudah banyak orang mengakses internet. Inovasi lebih lanjut adalah munculnya berbagai jenis alat-alat *mobile* seperti *smart phones* dan berbagai teknologi lainnya, yang semuanya memungkinkan terjadinya proses komunikasi yang cepat antara masyarakat dan pemerintah atau dalam penyampaian layanan publik. Meskipun risiko penggunaan teknologi informasi dan komunikasi dapat menimbulkan risiko seperti kerahasiaan identitas seseorang, informasi tentang keamanan dan lain lain, tetapi teknologi baru juga memberikan peluang-peluang untuk mendesain ulang interaksi masyarakat dengan pemerintah.

Pemerintah Kota Makassar dalam menyusun dokumen perencanaan tahunan menerapkan teknologi dan informasi melalui perencanaan pembangunan berbasis elektronik. Pemerintah Kota Makassar melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) menyusun Peraturan Walikota Makassar Nomor 53 Tahun 2012 tentang Pedoman Perencanaan Pembangunan Daerah, pada lampiran dari Peraturan Walikota tersebut memuat tentang mekanisme pelaksanaan Musrenbang yang dimulai dengan rebug warga, Musrenbang Kelurahan, Musrenbang Kecamatan hingga Musrenbang Kota. Akan tetapi Peraturan Walikota tersebut dilakukan revisi pada tahun 2015 dengan Nomor 73 tahun 2015. Adapun substansi perubahan terletak pada lampiran.

Seringkali dalam proses perencanaan pembangunan tidak menghasilkan sebuah perencanaan yang baik atau perencanaan yang tidak sesuai dengan tujuan pembangunan masyarakat. Unsur *stakeholder* yang dilibatkan pada kegiatan perencanaan pembangunan pada tahapan musyawarah perencanaan pembangunan dalam menyusun rencana kerja pemerintah daerah yang selama

ini dilaksanakan cenderung hanya menjadi sebuah pembenaran terhadap adanya sebuah proses perencanaan pembangunan daerah. Dalam menyusun dokumen perencanaan pembangunan pemerintah memberi ruang bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses perencanaan namun pada tahapan penetapan program dan kegiatan yang akan ditetapkan sebagai kebijakan kadangkala tidak mengakomodir semua atau sebagian usulan yang berasal dari kebutuhan masyarakat. Hal ini juga sesuai dengan pandangan Bahagijo dan Triwibowo (2008) yang melakukan penelitian terhadap dominasi elite lokal dalam reformasi kebijakan. Kajian ini menemukan bahwa meskipun jalur politis, jalur teknokratis maupun birokratis dan jalur partisipatif bekerja dalam arena perencanaan dan penganggaran, namun jalur teknokratis dan politis terlihat lebih dominan. Penegasannya adalah bahwa keterlibatan masyarakat nampaknya hanya sebatas pada proses pengusulan program maupun kegiatan pembangunan melalui Lembaga Pemberdayaan Masyarakat pada setiap kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan baik di tingkat kelurahan dan kecamatan maupun pada tingkat kota.

Pandangan Conyers (1994) mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan yaitu:

- a. Untuk mendapatkan informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap serta perilaku masyarakat setempat.
- b. Program dan kegiatan pembangunan akan dapat dipercaya oleh masyarakat jika dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena lebih mengetahui kondisi program dan kegiatan yang akan dikerjakan dan mempunyai rasa memiliki untuk menjaga agar kegiatan tersebut menjadi sukses.

- c. Pelibatan masyarakat dalam program dan kegiatan dalam perencanaan akan timbul asumsi bahwa merupakan suatu hak demokrasi.

Sementara dalam penelitian yang dilakukan oleh Hasiholan Pasaribu (2018) di Kabupaten dan Kota pada Provinsi Banten menunjukkan bahwa kebijakan perencanaan pembangunan daerah berpengaruh signifikan terhadap perwujudan visi dan misi kepala daerah dan terhadap kesejahteraan masyarakat. Kebijakan penganggaran daerah berpengaruh signifikan terhadap perwujudan visi dan misi kepala daerah tetapi tidak berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Perwujudan visi dan misi kepala daerah berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Kebijakan perencanaan pembangunan daerah dan kebijakan penganggaran daerah secara bersama berpengaruh signifikan baik terhadap kesejahteraan masyarakat maupun terhadap perwujudan visi dan misi kepala daerah menyejahterakan masyarakat. Pengaruh tersebut menunjukkan terdapat hubungan kausalitas antara variabel kebijakan perencanaan pembangunan daerah, variabel kebijakan penganggaran daerah, variabel perwujudan visi dan misi kepala daerah dan variabel kesejahteraan masyarakat dalam mewujudkan visi dan misi kepala daerah terhadap menyejahterakan masyarakat. Dari penelitian terungkap bahwa dimensi paling dominan dalam membentuk pengaruh kebijakan perencanaan pembangunan daerah dan kebijakan penganggaran daerah dalam mewujudkan visi dan misi kepala daerah terhadap kesejahteraan masyarakat yaitu penerapan persyaratan perencanaan ekonomi terhadap kesejahteraan masyarakat, penerapan kompatibilitas sistem perencanaan dan penganggaran dalam mewujudkan visi dan misi kepala daerah

terhadap kesejahteraan masyarakat, pelaksanaan anggaran dan keberhasilan pelaksanaan fungsi fungsi utama pemerintah daerah.

Dari hasil pengamatan awal dan didukung oleh berbagai informasi bahwa penyusunan perencanaan pembangunan di Kota Makassar melalui mekanisme yang dimulai dari rembuk warga, musrenbang tingkat kelurahan, kecamatan, konsultasi publik, forum perangkat daerah, dan musrenbang tingkat kota belum maksimal, keterwakilan dari instansi teknis pada saat musyawarah perencanaan pembangunan baik di tingkat kelurahan maupun kecamatan masih rendah. Selanjutnya proses perencanaan pembangunan berbasis elektronik yang telah dikembangkan Pemerintah Kota Makassar belum berjalan secara optimal, kepedulian perangkat daerah dalam menyusun dokumen perencanaan pembangunan hanya sebatas retorika, sumber daya manusia yang menyusun dokumen perencanaan pembangunan masih belum memadai. Hal lain yang menjadi temuan awal adalah ketersediaan data dan informasi yang menjadi pedoman bagi perencana dalam mengambil keputusan secara cepat dan tepat belum tersedia sesuai dengan kebutuhan sehingga menyebabkan perencanaan menjadi kurang konsisten dan kurang sesuai dengan skala prioritas yang objektif.

Fokus penelitian ini adalah mendapatkan model yang tepat dalam menyusun perencanaan pembangunan tahunan terhadap dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Makassar. Dalam penelitian ini penulis beranggapan bahwa penggunaan teknologi khususnya aplikasi internet berbasis *Website* (halaman situs sistem informasi yang dapat diakses secara cepat) dapat meningkatkan akses pada proses perencanaan pembangunan berbasis elektronik di Kota Makassar tidak berjalan sesuai yang diharapkan.

Berdasarkan fakta-fakta diatas menjadi dasar pertimbangan peneliti sehingga mendorong untuk melakukan penelitian dengan judul “Model Perencanaan Pembangunan Berbasis Elektronik Di Kota Makassar”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan diatas maka dapat dirumuskan masalah dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana proses perencanaan pembangunan yang berbasis elektronik di Kota Makassar.
2. Faktor-faktor penghambat apa saja proses perencanaan pembangunan yang berbasis elektronik di Kota Makassar.
3. Bagaimana model perencanaan pembangunan di Kota Makassar.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan proses perencanaan pembangunan berbasis elektronik Kota Makassar.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor penghambat pada proses perencanaan pembangunan yang berbasis elektronik di Kota Makassar.
3. Untuk mengetahui model perencanaan pembangunan yang ideal di Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang permasalahan, rumusan masalah dan tujuan penelitian maka ada beberapa manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini antara lain :

1. Dengan penelitian ini diharapkan dapat memperoleh manfaat praktis dan pragmatis kebijakan perencanaan pembangunan daerah terhadap dokumen perencanaan di Kota Makassar.
2. Mendapatkan bentuk model yang tepat pada terhadap penyusunan dokumen perencanaan yang berbasis elektronik di Kota Makassar.
3. Pada saat ini, masih minimnya studi dan kajian tentang model dalam perumusan perencanaan pembangunan. Untuk penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam pengembangan bidang kajian ini.

Bab II

Tinjauan Pustaka

A. Tinjauan konsep teori perencanaan pembangunan

Perencanaan merupakan sebuah disiplin ilmu untuk di aplikasikan dan digunakan sebagai aktivitas manusia yang mempunyai kecenderungan pandangan pada masa depan. Menurut pandangan Chaplin (2008) bahwa orientasi masa depan sebagai suatu fenomena kognitif-motivasi yang kompleks, orientasi masa depan sangat terkait dengan skema kognitif, suatu organisasi *perceptual* yang dimaknai sebagai proses pengenalan individu terhadap lingkungan melalui gaya dan menangkap maknanya dengan sensor panca indra, baik terhadap dari pengalaman masa lalu beserta kaitannya dengan pengalaman masa kini dan masa yang akan datang. Orientasi kedepan diasosiasikan melalui tindakan preskripsi atau peramalan yang menjadi ciri perencanaan. Untuk melakukan preskripsi, diperlukan upaya seleksi elemen-elemen masa lalu yang digunakan sebagai *input* dalam analisis kondisi eksisting. Perencanaan juga dapat dijelaskan sebagai suatu proses yang dilakukan untuk mengubah masa depan sesuai dengan harapan (Abbot, 2005). Hubungan dan keterkaitan antara situasi masa lalu, masa kini, dan masa depan merupakan komponen-komponen yang berkesinambungan. Ketiga komponen tersebut menjadi prasyarat yang harus dikuasai oleh perencana, untuk membentuk masa depan yang lebih baik.

Teori dalam pandangan *positivis*, adalah alat untuk mengungkapkan kebenaran universal. Kebenaran yang berlaku umum dengan kondisi-kondisi tertentu dapat ditelusuri melalui teori-teori sains.

Pemikiran terhadap pandangan ini kemudian dipatahkan oleh aliran *postmodern* dan *post-positivist* Allmendinger (2002b) yang mengatakan bahwa tidak ada pengetahuan yang obyektif ataupun sungguh-sungguh segalanya yang bersifat universal. Pemikiran yang *post-positivist* adalah merupakan perbaikan positivisme yang dianggap kelemahan-kelemahan dan hanya mengandalkan kemampuan pengamatan secara langsung. Tetapi pada aspek yang lain *post-positivisme* berpendapat bahwa manusia tidak mungkin mendapatkan kebenaran dari realitas atau tidak terlibat secara langsung dengan realitas. Inilah yang membedakan hubungan antara peneliti dengan realitas harus bersifat interaktif, sehingga penggunaan prinsip triangulasi yaitu penggunaan bermacam-macam metode, sumber data, data dan lain-lain dianggap perlu.

Secara garis besar, teori perencanaan berkembang dari alur besar instrumental rasionalitas menuju komunikatif rasionalitas yaitu mengalir dari alur *authoritative knowledge* ke alur pelibatan berbagai pihak dalam perencanaan (Saraswati, 1989). Komunikatif rasionalitas dikemas dan dikategorikan dalam teori perencanaan komunikatif dalam bentuk konsep yang beragam seperti perencanaan kolaboratif, perencanaan radikal, perencanaan partisipatif, perencanaan transaktif dan perencanaan advokasi. Dari berbagai macam perencanaan alur komunikatif rasional tersebut, yang menjadi konsep dasar mengenai komunikasi dan kolaborasi antara budaya lokal atau kearifan lokal dengan perencanaan masih belum secara lugas dan tegas diekspos untuk didiskusikan, karena selama ini komunikatif rasional lebih banyak diperbincangkan dalam

hubungan antar individu, kelompok masyarakat, pemerintah, pelaku bisnis dan *stakeholder* perencanaan lainnya.

1. Konsep dasar perencanaan.

Konsep perencanaan dapat dijelaskan melalui pengertian perencanaan pembangunan, perencanaan pembangunan daerah, proses perencanaan dan tujuan perencanaan pembangunan serta unsur-unsur perencanaan pembangunan dan faktor penentunya.

Di dalam teori perencanaan ada tiga hal utama yang perlu dipahami, (a) defisini, (b) substansi yaitu apa yang akan direncanakan dan untuk siapa merencanakannya, (c) normatif perencanaan yaitu bagaimana dan apa alasan perencanaan yang akan disusun. Beberapa konsep dasar yang berhubungan dengan perencanaan antara lain :

- 1) Dipandang dari sudut kegiatan dasar manusia yang terkandung dalam tingkah laku manusia pada semua tingkatan masyarakat, perencanaan adalah suatu proses pemikiran dan tindakan manusia yang berorientasi masa depan.
- 2) Ditinjau dari sudut pilihan rasional, maka perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan-tindakan di masa depan yang sesuai melalui suatu tahapan pemilihan.
- 3) Ditinjau dari sudut pemecahan masalah (*problem solving*), perencanaan adalah suatu proses pemecahan masalah yang ditunjukkan pada jenis-jenis masalah yang sangat spesifik.

Berdasarkan beberapa konsep di atas perencanaan adalah kegiatan masyarakat atau lembaga yang mempunyai konsentrasi untuk mengembangkan strategi yang optimal dalam serangkaian maksud dan

tujuan yang ingin dicapai. Berbagai macam terkait dengan pengertian perencanaan yang didefinisikan secara berbeda-beda mulai yang paling sederhana sampai dengan yang kompleks. Perencanaan adalah suatu cara rasional untuk mempersiapkan masa depan. Di sisi lain perencanaan pada dasarnya adalah proses yang menentukan apa yang ingin dicapai di masa yang akan datang serta menetapkan tahapan-tahapan yang dibutuhkan untuk mencapainya. Pada aspek yang lain perencanaan merupakan suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

Perdebatan lingkungan teori perencanaan banyak diwarnai oleh dua dikotomi, pendekatan perencanaan rasional berhadapan dengan perencanaan berbasis proses dan konsensus walaupun masih terdapat pendekatan perencanaan lainnya. Perencanaan menurut Friedmann (1987) mengatakan bahwa perencanaan selain sebuah proses politik juga merupakan sebagai sebuah proses teknis. Dalam proses ini yang lebih ditekankan adalah peran dan kapasitas fasilitator untuk mendefinisikan dan mengidentifikasi *stakeholder* secara tepat.

Perencanaan sebagai suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif. Selanjutnya dikatakan bahwa, perencanaan merupakan penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagaimana, bilamana, dan oleh siapa. Menurut Terry dalam Mardikanto (2013) perencanaan diartikan sebagai suatu proses pemilihan dan menghubungkan fakta, serta menggunakannya untuk menyusun asumsi-asumsi yang diduga bakal terjadi di masa datang untuk kemudian merumuskan kegiatan-kegiatan yang akan

diusulkan demi tercapainya tujuan-tujuan yang diharapkan. Istilah perencanaan memiliki pengertian yang berbeda-beda dari para ahli. Banyak dokumen perencanaan nasional atau pernyataan dari para pemimpin politik yang memperkenalkan pengertian mereka sendiri para pakar ekonomi pun belum ada kesepakatan tentang pengertian istilah perencanaan pembangunan ekonomi tersebut.

Menurut Conyers dan Hills (1994) perencanaan sebagai suatu proses yang bersinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Definisi tersebut mengedepankan 4 (empat) unsur dasar perencanaan yakni:

1. Pemilihan, artinya perencanaan merupakan proses memilih diantara berbagai kegiatan yang diinginkan, karena tidak semua yang diinginkan itu dapat dilakukan dan dicapai dalam waktu yang bersamaan. Hal ini menandakan bahwa hubungan antara perencanaan dan proses pengambilan keputusan sangat erat.
2. Sumber daya, perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya. Hal ini menunjukkan segala sesuatu dianggap berguna dalam pencapaian suatu tujuan tertentu. Sumber daya disini antara lain mencakup sumber daya manusia, sumber daya modal dan keuangan sumber daya alam (tanah, air hasil tambang dan sebagainya). Perencanaan mencakup proses pengambilan keputusan tentang bagaimana sumber daya yang tersedia tersebut dapat digunakan sebaik-baiknya. Oleh karena itu kualitas dan kuantitas sumber daya

tersebut sangat berpengaruh dalam proses memilih diantara berbagai pilihan tindakan yang ada.

3. Tujuan, perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan. Konsep perencanaan sebagai alat pencapaian tujuan muncul berkenaan dengan sifat dan proses penetapan tujuan. Salah satu masalah yang sering dihadapi oleh seorang perencana adalah bahwa tujuan-tujuan mereka kurang dapat dirumuskan secara tepat. Seringkali tujuan tersebut didefinisikan kurang tegas karena kadang kala tujuan tersebut ditetapkan oleh pihak lain.
4. Waktu, perencanaan mengacu pada masa depan. Salah satu unsur penting dalam perencanaan adalah unsur waktu. Tujuan perencanaan dirancang untuk dicapai pada masa yang akan datang. Oleh karena itu, perencanaan berkaitan dengan masa depan.

Pandangan B.S. Muljana (2011) mengemukakan perencanaan pembangunan menurut jangka waktu pelaksanaannya dikelompokkan dalam tiga jenis perencanaan yaitu 1). Rencana Pembangunan Jangka Panjang selanjutnya disebut RPJP adalah dokumen perencanaan pembangunan dengan periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak ditetapkan. Dengan maksud memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa (pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha) didalam mewujudkan cita-cita dan tujuan sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan yang disepakati bersama, sehingga seluruh upaya yang dilakukan oleh pelaku pembangunan bersifat sinergis koordinatif dan saling melengkapi satu dengan lainnya di dalam satu pola sikap dan pola tindak. 2). Rencana Pembangunan Jangka Menengah selanjutnya disebut RPJM merupakan

pelaksanaan rencana pembangunan jangka menengah selanjutnya menjadi pedoman dalam menyusun rencana strategis (Renstra) bagi perangkat daerah dan menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam menyusun/menyesuaikan rencana pembangunan daerahnya masing-masing dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan. 3). Dalam perencanaan tahunan akan dijabarkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang akan menjadi pedoman bagi penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (RAPBD).

Menurut pandangan Charles R. Berger (1993) seorang pencetus dan ahli dalam bidang teori rencana mengemukakan tentang proses perencanaan yang dilakukan oleh manusia dalam berinteraksi dengan cara komunikasi. Komunikasi menjadi sangat penting dan diperlukan dalam perencanaan sehingga diharapkan tujuan dan sasaran yang diharapkan dapat tercapai sesuai dengan target. Dengan kata lain bahwa perencanaan itu adalah suatu cara atau proses yang menghasilkan tujuan dan sasaran yang diinginkan.

Jika dilihat dari sudut pandang perspektif administrasi publik perdebatan dilingkup teori perencanaan banyak diwarnai oleh dua dikotomi, pendekatan: perencanaan rasional vs perencanaan berbasis proses dan konsensus walaupun diluar masih terdapat pendekatan-pendekatan perencanaan lainnya. Rasionalitas adalah cara utama yang dikembangkan oleh masyarakat dan para pemikir barat sejak zaman renaisans. Rasionalitas dapat diartikan sebagai suatu acara memilih pendekatan terbaik untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan demikian, proses perencanaan pembangunan dilakukan dengan cara menguji dari berbagai

sumber pencapaian serta menganalisis berbagai hal yang belum ditetapkan dalam dokumen perencanaan yang ada, mengukur kemampuan atau kapasitas mencapainya, untuk kemudian memilih arah-arrah terbaik dan memilih langkah-langkah untuk mencapainya.

Pendekatan rasionalitas dalam proses perencanaan membutuhkan sejumlah pengetahuan yang mencukupi untuk dapat membuat keputusan-keputusan yang logis dalam menelaah semua alternatif yang ada. Oleh karenanya pendekatan rasionalitas sering juga disebut pendekatan yang komprehensif. Dengan demikian sistem perencanaan rasionalitas atau perencanaan komprehensif diharapkan dapat menjadi perencanaan pembangunan yang sempurna, walaupun dari berbagai aspek masih sulit untuk dipenuhi baik dari segi kapasitas perencana maupun pengalaman dan teknologi yang digunakan, sehingga dengan sumber daya yang ada maka kapasitas perencana menjadi terbatas (*bounded rationality*) akibat berbagai perbedaan informasi yang dimilikinya. Dalam situasi yang sangat terbatas seperti ini untuk melakukan perencanaan rasional akan sangat jauh di dalam menjawab permasalahan yang ada. Oleh karena informasi yang pada dasarnya tidak tersebar secara merata, konsentrasi informasi pada umumnya identik dengan dengan konsentrasi kekuasaan (*power*). Kecenderungan untuk mengedepankan rasionalitas akan terjebak pada pihak yang memiliki kekuatan informasi, sehingga pada akhirnya akan menimbulkan pendekatan secara *top-down* yang akan mudah menghambat sekaligus merusak tatanan sosial (*social capital*) dalam masyarakat. Fakta yang ada dalam pengambilan keputusan akhir pada proses perencanaan adalah proses politik dan keputusan politik sangat ditentukan oleh

keseimbangan dan distribusi dari power melalui mekanisme voting. Disisi lain informasi sebenarnya tersebar beragam dimasing-masing pemangku kepentingan dengan kepentingan yang berbeda-beda pula. Dalam perencanaan komprehensif sangat dibutuhkan adanya partisipasi seluruh aspek baik itu pemerintah, masyarakat, swasta maupun *stakeholder* lainnya sehingga akan didapatkan informasi yang sempurna untuk dikaji secara bersama-sama dan menghasilkan keputusan yang terbaik.

Banyaknya permasalahan pembangunan yang terjadi semakin kompleks, membuat perencana untuk berpikir keras agar perencanaan pembangunan bisa dicapai. Perkembangan *stakeholder* dari waktu ke waktu ternyata terus berkembang semakin dinamis, membuat pendekatan perencanaan partisipatif harus semakin banyak dikembangkan dan dibutuhkan baik didesa maupun di perkotaan. Proses membangun konsensus sebagai suatu metode telah membuka peluang baru didalam mereformulasikan perencanaan komprehensif. Dalam sejarah praktik perencanaan, pendekatan perencanaan komprehensif yang saat ini dipakai di Indonesia bukan satu-satunya pendekatan, aliran perencanaan tipe perencanaan yang lebih baru muncul sebagai respon terhadap tipe yang telah ada sebelumnya. Adapun model dan corak perencanaan yang ada dan berkembang selama ini adalah perencanaan induk, yang terkait dengan *urban design* juga dipakai lagi terutama dalam perencanaan kota-kota baru. Secara umum keberagaman corak perencanaan yang ada dalam praktik saat ini (Djunaedi, 2012) yaitu: 1. perencanaan komprehensif (*comprehensive planning*), 2. perencanaan induk (*master planning*), 3. perencanaan strategis (*strategic planning*), 4. perencanaan ekuiti (*equity*

planning), 5. perencanaan advokasi (*advocacy planning*) dan 6. perencanaan inkremental (*incremental planning*). Secara formal perencanaan kota di Indonesia saat ini mengikuti corak perencanaan komprehensif. Dengan demikian cara pengkajian yang dipakai disini adalah pertama menempatkan perencanaan komprehensif sebagai titik awal kemudian membandingkan dengan corak-corak yang lain dengan perencanaan komprehensif.

a. Perencanaan Komprehensif.

Perencanaan komprehensif merupakan suatu kerangka pendekatan yang logis dan teratur, yang dimulai dengan melakukan analisis dalam perencanaan komprehensif dilakukan dari semua aspek kehidupan perkotaan (kependudukan, perekonomian, sosial, fisik dan sebagainya). Meskipun demikian output yang dihasilkan berupa rencana fisik dan tata ruang. Komponen utama dalam proses perencanaan komprehensif dilakukan secara sekuensial meliputi: 1. Diagnosis masalah, melakukan analisis data dan identifikasi masalah yang ada. Untuk permasalahan yang kompleks dilaksanakan dengan melakukan pengumpulan data masa lalu, kemudian melakukan analisis terhadap data tersebut untuk kemudian diidentifikasi masalahnya. Konsep ideologis para perencana memberikan peranan yang mempengaruhi bagaimana definisi dari masalah tersebut. 2. Artikulasi tujuan, peranan para perencana yang berorientasi pada pengembangan kondisi masa kini menuju kondisi akhir yang diinginkan dengan pencapaian tujuan tertentu adalah merupakan sendi daripada perencana itu sendiri. Tujuan dari perencanaan sangat sulit diterjemahkan dan sering tidak menyatu

dengan tujuan operasional. 3. Prediksi dan Proyeksi, perkiraan tentang masa yang akan datang dengan menggunakan data-data yang ada untuk mendapatkan solusi alternatif terhadap kebutuhan dan hambatan. Informasi yang tersedia akan menentukan keberhasilan prediksi. Metode yang digunakan dalam melakukan proyeksi adalah kuantitatif terhadap pandangan masa lalu untuk diperhitungkan dengan melakukan analisis *shift share* dan perbaikan-perbaikan sekaligus penyesuaian kurva yang ada. Terdapat dua aspek perencanaan yang penting dalam melakukan prediksi dan proyeksi antara lain: Prediksi masa depan untuk memperkirakan permintaan fasilitas dan pelayanan serta menilai kapasitas untuk memenuhi kebutuhan yang diperhitungkan pada masa yang akan datang. Peramalan hasil dan dampak dari alternatif yang dapat dilakukan dengan metode ekstrapolasi yaitu perluasan data diluar data yang tersedia, tetapi tetap mengikuti pola kecendrungan data yang tersedia dan model interaksi.

4. Desain Alternatif (pengembangan alternatif). Dilakukan proses pemisahan sebagai salah satu alternatif untuk mengembangkan bentuk desain yang diperlukan sebagai bentuk respon terhadap kebutuhan atau permasalahan. 5. Uji Perencanaan (seleksi alternatif). Dalam melakukan pengujian terhadap suatu perencanaan dengan tujuan untuk memperoleh alternatif-alternatif yang dapat diimplementasikan berdasarkan hambatan dan potensi yang telah diperhitungkan. 6. Evaluasi, monitoring dan evaluasi adalah salah satu aspek yang dilakukan untuk mengetahui seberapa besar dan tepat perencanaan yang disusun sudah sesuai atau belum. 7. Implementasi, merupakan

kondisi akhir dari sebuah perencanaan apakah pelaksanaan kebijakan dasar perencanaan dapat dilaksanakan atau tidak.

Menurut pandangan A.Djunaedi (2012) perbedaan antara kegiatan perencanaan dan non-perencanaan yang berorientasi pada keputusan sosial dan kebijakan publik sebagai berikut:

1. Perencanaan bukan merupakan kegiatan individu, akan tetapi merupakan kegiatan perorangan yang mempengaruhi tindakan dari kelompok atau organisasi maupun pemerintah.
2. Perencanaan berorientasi masa depan melalui proyeksi dan prediksi berdasarkan dari hasil pengawasan.
3. Prosedur perencanaan tidak diubah setiap saat.
4. Perencanaan bukan merupakan kegiatan *trial and error*.
5. Perencanaan tidak khusus pada cara pencapaian dalam menuju tujuan di masa depan.
6. Perencanaan kegiatan harus komprehensif.
7. Perencanaan wajib melibatkan dengan masyarakat.

b. Perencanaan Induk.

Perencanaan yang mentikberatkan pada uraian kebijakan yang ditempuh dalam suatu organisasi. Pengertian lain perencanaan induk merupakan urutan dari kecil ke besar atau luas yang diimplementasikan seperti pada kompleks bangunan, kawasan atau kota baru secara fisik. Jika dibandingkan dengan perencanaan komprehensif yang multi disiplin ilmu, dalam perencanaan induk yang paling dominan adalah ilmu teknik arsitektur. Keduanya mempunyai persamaan dalam sifat

produk akhir rencana yang jelas, perinci, *end-state*, tidak fleksibel seakan masa depan sangat pasti.

c. Perencanaan Strategis.

Pendekatan strategis fokus kepada tujuan yang terdapat dalam dokumen perencanaan. Perencanaan strategis tidak berlaku adanya standar baku, prosesnya mempunyai variasi yang tidak terbatas. Adapun 5 (lima) langkah-langkah dalam perencanaan strategis:

1. Penentuan misi dan tujuan;

Dalam perencanaan strategis misi merupakan yang harus dikerjakan dalam mewujudkan suatu visi yang telah dibuat sebelumnya, sementara tujuan harus dibuatkan indikator yang jelas agar dapat dikerjakan dan dilaksanakan sesuai yang terdapat dalam perencanaan.

2. Analisis lingkungan;

Dilakukan untuk mengantisipasi berbagai ancaman maupun peluang yang akan mempengaruhi tujuan organisasi.

3. Penilaian;

Melakukan analisis dengan melihat kelemahan dan kelebihan organisasi dalam memanfaatkan peluang eksternal dengan berkonsentrasi pada kapasitas internal.

4. Pengambilan keputusan;

Dalam mengambil suatu keputusan kinerja organisasi dilihat dari kemampuan pada lingkungan eksternal dan risiko.

5. Implementasi dan pengendalian strategi;

Strategi yang baik adalah strategi yang dapat diimplementasikan dan dapat dikendalikan.

d. Perencanaan Ekuiti.

Perencanaan dengan tipe ekuiti dilandasi dari perencanaan komprehensif yang tidak bisa menjangkau persoalan-persoalan hingga ke akar permasalahannya pada aspek sosial-ekonomi. Perpaduan antara perencanaan ekuiti dan perencanaan advokasi seringkali disebut sebagai perencanaan partisipatori yang mewartakan pluralisme sehingga dapat mengurangi adanya konflik. Hasil perencanaan ekuiti hampir sama dengan perencanaan demokratis karena fokus kepada proses partisipasi atau pelibatan masyarakat dalam perencanaan yang menekankan pada program-program *substantive*.

e. Perencanaan Advokasi.

Perencanaan advokasi merupakan rencana yang dibuat oleh masing-masing kelompok dengan kepentingan yang berbeda-beda kemudian dimasukkan kedalam bentuk perencanaan pembangunan. Perencanaan advokasi muncul sebagai akibat adanya beberapa perbedaan yang mendasar pada dalam sebuah kepentingan. Hal ini dilakukan untuk menaikkan posisi tawar kelompok-kelompok tersebut untuk diakomodir dalam perencanaan pembangunan.

f. Perencanaan Inkremental

Kritikan yang paling tajam dalam sejarah terhadap pendekatan perencanaan komprehensif disampaikan oleh Charles Lindblom pada

tahun 1959. Perencanaan inkremental melakukan kritikan pada pendekatan komprehensif yang dianggap sebagai salah satu model yang memerlukan tingkat kebutuhan dan ketersediaan data yang lengkap dalam melakukan analisis yang berada diluar jangkauan para perencana. Fakta yang terjadi bahwa perencanaan pembangunan dilakukan dengan pendekatan komprehensif jarang sesuai dengan rencana, hal ini diakibatkan karena tingkat ketersediaan data yang tersaji kurang lengkap sehingga lebih dimungkinkan untuk melakukan dengan pendekatan perencanaan secara inkremental atau yang sering disebut perencanaan perbagian tertentu (sepotong demi sepotong). Dilakukan dengan cara “perbandingan terbatas dari hasil-hasil berurutan” untuk mencapai tujuan jangka pendek yang realistis. Adanya ketidakcocokan ini kemudian maka lahirlah model inkremental. Model inkremental pada hakikatnya memandang sebagai kelanjutan dari aktivitas yang pernah dilakukan oleh pemerintah di masa lalu, dengan hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya.

2. Konsep Dasar Pembangunan.

Menurut pandangan Alexander (2000) konsep dasar pembangunan yaitu proses adanya perubahan yang meliputi seluruh sistem yang ada seperti sosial, ekonomi politik, infrastruktur, wilayah pertahanan, kependidikan dan teknologi, kelembagaan, dan kebudayaan. Hal yang sama sesuai dengan pandangan Portes (1976) yang mengungkapkan bahwa pembangunan atau *development* sebagai suatu perubahan dari sektor ekonomi, sosial dan budaya, sementara menurut undang-undang tentang sistem perencanaan pembangunan nasional menyebutkan bahwa

pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Tujuan yang diinginkan dengan melakukan berbagai upaya-upaya perubahan. Proses perubahan yang direncanakan untuk menjadikan lebih baik dari berbagai aspek sendi kehidupan masyarakat kepada tujuan yang direncanakan, melalui kebijakan, strategi dan rencana. Perubahan dalam struktur ekonomi, seperti adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi yang cepat baik pada sektor industri dan jasa, sehingga kontribusinya terhadap pendapatan asli daerah semakin tercukupi. Proses pembangunan terjadi dalam semua aspek kehidupan masyarakat, baik yang berlangsung pada tingkat nasional maupun daerah.

Pandangan Ginanjar Kartasasmita (1997) memberikan pengertian yang lebih sederhana, pembangunan adalah proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana. Siagian (2008) menjelaskan bahwa pembangunan didefinisikan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar, yang ditempuh oleh suatu bangsa dan negara menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Sementara itu menurut pandangan Bratakusumah & Riyadi (2005) adalah:

“proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun non fisik (mental spiritual) dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik”.

Adapun perkembangan adalah proses perubahan yang terjadi secara alami sebagai dampak dari adanya pembangunan, yaitu sebagai berikut. a) Pembangunan sebagai transformasi ekonomi, sosial, dan

budaya. b) Pembangunan merupakan upaya untuk pemenuhan kebutuhan dasar manusia, baik secara individual maupun kelompok, dengan cara-cara yang tidak menimbulkan kerusakan bagi kehidupan sosial masyarakat maupun lingkungan. Pembangunan adalah upaya berkesinambungan menciptakan keadaan yang dapat menyediakan lebih banyak alternatif yang sah bagi warga negara untuk mencapai aspirasinya yang paling humanistik. Pembangunan harus dilaksanakan secara sadar, oleh karena itu kegiatan yang dilakukan dalam masyarakat tanpa melalui proses atau tahapan tertentu dan dilakukan secara sporadis, insidental tidak dapat dikatakan sebagai pembangunan, sekalipun mendapatkan dukungan penuh dari masyarakat setempat.

Berdasarkan perspektif administrasi publik, manajemen pembangunan merupakan bagian dari manajemen publik. Konsep administrasi pembangunan merupakan pengembangan dari konsep administrasi negara yang diterapkan ke dalam pengelolaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Sementara itu, konsep manajemen pembangunan merupakan pengembangan dari konsep manajemen yang diterapkan dalam pengelolaan pembangunan. Menurut Randi Wrihatnolo (2007) pembangunan didefinisikan sebagai proses multidimensi yang meliputi perubahan organisasi dan orientasi dari seluruh sistem sosial dan ekonomi. Lebih lanjut dapat dijelaskan bahwa administrasi negara sebenarnya adalah bagian dari proses politik dimana administrasi dalam pemerintahan berhubungan dengan kehendak golongan atau partai politik yang ikut serta menentukan metode-metode bagaimana kebijaksanaan negara dapat diselenggarakan. Menurut pandangan Henry Fayol (2016;87)

mengembangkan lima fungsi manajemen yang merupakan elemen dasar yang mengikuti didalam proses manajemen diantaranya adalah 1) *planning*, merupakan langkah awal yang diperlukan untuk menentukan sasaran dan tujuan mengatur dan mengevaluasi tindakan berikutnya, 2) *organizing*, merupakan usaha untuk mensinkronkan sumber daya yang ada didalam organisasi untuk mencapai sasaran, 3) *commanding*, dilakukan untuk memberi kepada pekerja melalui motivasi supaya mampu melaksanakan tugas dengan baik dan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan, 4) *coordinating*, untuk menjaga supaya kegiatan organisasi tetap bersinergi dengan baik, 5) *controlling*, untuk memantau dan membuktikan serta memastikan bahwa seluruh kegiatan yang telah melalui proses berjalan sesuai dengan target dalam pencapaian tujuan.

Dari uraian diatas dapat diartikan bahwa pembangunan merupakan sebuah proses perubahan kearah yang lebih teratur dan rapi dengan upaya-upaya secara sadar dan terencana. Pembangunan dilakukan dalam rangka modernitas ataupun pembinaan bangsa bisa berujud fisik maupun non fisik. Rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan. Pertumbuhan dimaksudkan agar terjadi peningkatan kemampuan ekonomi suatu negara berkembang sesuai dengan potensi yang dimiliki untuk berkembang. Pertumbuhan berarti tidak hanya mampu mempertahankan hal-hal yang sudah dimiliki, tetapi juga lebih memperlihatkan eksistensinya dalam pergaulan bangsa dan negara. Perubahan dalam pembangunan berarti melakukan antisipasi dan proaktif dalam mengantisipasi situasi dan kondisi sewaktu-waktu bisa berubah

setiap saat. Pembangunan yang ada haruslah direncanakan sebaik mungkin sehingga diperlukan suatu perencanaan dalam pembangunan.

Tujuan pembangunan, yaitu sebagai berikut. a). tujuan pembangunan adalah mewujudkan masyarakat yang sejahtera dalam segala aspek kehidupan. b). tujuan pembangunan tidak mengenal batas waktu pencapaiannya. Artinya, masih tetap berlaku sepanjang bangsa dan negara tetap ada di muka bumi ini sejalan dengan berkembangnya konsep kesejahteraan bagi masyarakat. Mulai tahap formulasi, implementasi, serta evaluasi dan umpan balik yang diberikan terhadap keseluruhan proses tersebut. Pengawasan tidak hanya mutlak menjadi milik pemerintah, tetapi semua komponen masyarakat berhak ikut serta melakukan pengawasan sesuai kemampuan masing-masing. Hal ini perlu dilakukan agar pembangunan yang telah direncanakan dan dilaksanakan memberikan manfaat yang maksimal bagi masyarakat. Selain itu, pelaksanaan pengawasan pembangunan dilakukan untuk mencegah terjadinya kebocoran dari semua tahapan pembangunan, yang pada akhirnya memberikan manfaat yang maksimal bagi masyarakat.

Menurut Siagian (2004) bahwa pembangunan nasional dilihat dalam konteks yang luas. Dalam konteksnya yang luas itu pembangunan nasional di dasarkan pada lima ide pokok: *Pertama*, pembangunan pada dirinya mengandung pengertian perubahan dalam arti mewujudkan suatu kondisi kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang lebih baik dari kondisi yang kini ada. Kondisi yang lebih baik itu harus dilihat dalam cakupan keseluruhan segi kehidupan bernegara dan bermasyarakat dan oleh karenanya tidak hanya baik dalam arti peningkatan taraf hidup, misalnya

akan tetapi juga dalam segi-segi kehidupan lainnya. Karena dapat dipastikan bahwa satu segi kehidupan bertalian erat dengan segi-segi kehidupan yang lainnya. Manusia bukan hanya makhluk ekonomi akan tetapi juga makhluk sosial dan makhluk politik. *Kedua*, ide pokok yang kedua yang berhubungan erat dalam pengertian pembangunan. Yang dimaksud dengan pertumbuhan di sini adalah kemampuan suatu negara untuk terus berkembang baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif. Mencakup seluruh segi kehidupan dan tidak ada satupun segi kehidupan yang luput dari usaha pembangunan.

3. Perencanaan Pembangunan Daerah.

Perencanaan pembangunan merupakan campur tangan sejumlah rangkaian kegiatan sosial dengan maksud untuk membetulkan kegiatan atau kejadian yang ada dengan maksud: (a) meningkatkan efisiensi dan rasionalitas, (b) meningkatkan peran kelembagaan dan profesionalitas, (c) mengubah atau memperluas pilihan-pilihan untuk menuju tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi bagi warga masyarakat. Dari aspek substansi perencanaan adalah penetapan tujuan dan penetapan alternatif tindakan. Perencanaan pada dasarnya berkisar kepada dua hal, *pertama* penentuan pilihan terhadap tujuan konkret yang ingin dicapai dalam jangka waktu yang telah ditentukan terhadap nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan, *kedua* pilihan di antara cara-cara alternatif serta rasional guna mencapai tujuan tersebut.

Ciri-ciri perencanaan pembangunan yang bersifat usaha pencapaian tujuan-tujuan pembangunan yang biasanya berkaitan dengan peranan

pemerintah sebagai pendorong pembangunan. Adapun ciri-ciri perencanaan pembangunan sebagai berikut:

1. Usaha untuk melakukan peningkatan pertumbuhan ekonomi yang sehat;
2. Meningkatkan pendapatan per kapita;
3. Melakukan restrukturisasi ekonomi dengan mendorong sektor industri;
4. Peningkatan kesempatan kerja;
5. Pemerataan pembangunan baik pemerataan pendapatan maupun pembangunan antar daerah;
6. Upaya pembangunan secara bertahap dengan dasar kemampuan sendiri atau nasional;
7. Suatu usaha terus menerus untuk menjaga stabilitas ekonomi.

Ilmu perencanaan pembangunan sebenarnya berasal dari perencanaan ekonomi yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan. Menurut Todaro (2009) Perencanaan pembangunan merupakan usaha secara sadar dari suatu organisasi pusat atau pemerintah untuk mempengaruhi, sekaligus mengarahkan dalam beberapa hal bahkan mengendalikan perubahan dalam variabel-variabel utama. Perencanaan menurut Todaro tersebut menguraikan pendekatan perencanaan dalam perekonomian kapitalis, kolektivitas dan ekonomi campuran.

Model ini tidak mempunyai komitmen pada rezim dengan tipe tertentu, apakah itu otoritarian ataupun demokratis. Berbeda dengan konsep *good governance* yang berkembang sejak era 1990-an, dengan komitmen normatif terhadap demokrasi dan upaya untuk memperkuat

peranan demokrasi, *developmental state* tidak memiliki komitmen seperti itu Fritz dan Menochal (2007). Selain itu harus ada *embedded autonomy*, yaitu bahwa negara harus melekat dalam masyarakat dan memenuhi keinginan masyarakat, tetapi birokrasi harus rasional, profesional, dan dilindungi dari tekanan-tekanan politik dan kelompok-kelompok pencari rente. Namun, adanya perlindungan terhadap teknokrat atau birokrat di sisi lain telah meminggirkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Dengan dalih efektivitas, efisiensi, dan masalah keahlian, suara-suara masyarakat dipinggirkan.

Peminggiran suara masyarakat dalam sistem teknokratik ala *developmental state* ini telah memunculkan pendekatan-pendekatan baru dalam perencanaan pembangunan, seperti *Rural Rapid Appraisal* (RRA) yang kemudian berkembang menjadi *Participatory Rural Appraisal* (PRA) pada tahun 1980 hingga 1990-an (Chambers, 1996). Dalam pendekatan baru itu ada tuntutan untuk pemberdayaan dan memberikan ruang yang lebih besar bagi partisipasi masyarakat. Perkembangan pemikiran tentang pendekatan pembangunan yang lebih berorientasi pada kepentingan dan suara masyarakat ini sangat jelas terjadi di Indonesia.

Menurut pandangan Imawan (2002) desentralisasi atau otonomi daerah merupakan produk penting yang merupakan pilar utama dari proses reformasi dan demokratisasi di Indonesia. Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, maka daerah memiliki hampir semua kewenangan atas pelayanan kepada masyarakat, kecuali dalam beberapa

bidang yang merupakan wewenang pemerintah pusat, seperti pertahanan, politik luar negeri, keuangan, yudisial, agama, dan urusan lain. Besarnya kewenangan daerah, terutama kewenangan kabupaten dan kota, seringkali menjadikan sulitnya koordinasi antar daerah. Keluhan gubernur tentang banyaknya bupati dan wali kota yang berjalan dengan agenda pembangunan mereka masing-masing, misalnya, bukan hal yang jarang terdengar. Kebijakan desentralisasi diharapkan memberi ruang politik yang lebih luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan pembangunan. Dalam kenyataannya, partisipasi masyarakat belum sepenuhnya bisa dilaksanakan. Memang pemerintah telah mulai melibatkan masyarakat dalam beberapa aspek perencanaan, implementasi, dan pengawasan program pembangunan. Namun dibanyak tempat para pengambil kebijakan hanya menginformasikan kepada masyarakat ketika keputusan telah dibuat. Akibatnya seringkali partisipasi yang dilakukan masyarakat hanyalah berupa protes atau demonstrasi atas kebijakan yang dinilai tidak sesuai dengan keinginan masyarakat atau ketika terjadi penyelewengan. Partisipasi yang ada belum merupakan alternatif usulan kebijakan yang secara kritis mengarahkan optimalisasi sumber daya.

Ada tiga alasan utama perencanaan pembangunan masih tetap digunakan di negara berkembang.

1. Karena mekanisme pasar belum berjalan secara sempurna (*market failure*), maka kondisi masyarakat banyak yang masih sangat terbelakang tingkat pendidikannya menyebabkan mereka belum mampu bersaing dengan golongan yang sudah maju dan mapan.

Disamping itu informasi belum tersebar merata ke seluruh tempat karena masih banyak daerah yang terisolir karena keterbatasan sarana dan prasarana perhubungan. Dalam hal ini campur tangan pemerintah yang dilakukan secara terencana menjadi sangat penting dan menentukan terlaksananya proses pembangunan secara baik.

2. Karena adanya ketidakpastian masa datang sehingga perlu disusun perencanaan pembangunan untuk mengantisipasi kemungkinan situasi yang buruk timbul dikemudian hari berikut tindakan dan kebijakan preventif yang perlu dilakukan sebelumnya.
3. Untuk dapat memberikan arahan dan koordinasi yang lebih baik terhadap para pelaku pembangunan, baik dikalangan pemerintah, swasta maupun masyarakat secara keseluruhan sehingga dalam jangka panjang akan terwujud proses pembangunan yang terpadu bersinergi dan saling menunjang satu sama lainnya.

Namun demikian perencanaan pembangunan yang banyak diterapkan di negara berkembang bukanlah perencanaan secara terpusat (*central plan*) sebagaimana yang pernah dilakukan negara-negara yang menganut paham sosialis dan komunis seperti Rusia dan China dimasa lalu. Perencanaan pembangunan yang banyak dilakukan di negara berkembang pada dasarnya adalah bersifat perencanaan indikatif (*indicative planning*) yaitu sistem perencanaan yang pencapaian tujuannya digerakkan tidak dengan paksaan tetapi dengan memberikan insentif tertentu kepada pelaku pembangunan.

Perubahan ini terutama disebabkan oleh beberapa pertimbangan ilmiah sebagai berikut: *pertama*, Peningkatan kemajuan ekonomi dalam bentuk pertambahan pendapatan per kapita ternyata belum dapat menjamin terjadinya pembangunan yang menyeluruh dengan alasan karena kemajuan pembangunan juga terkait dengan kemajuan bidang sosial seperti pendidikan dan kesehatan. Ukuran kemajuan proses pembangunan menggunakan indikator Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*) yang mencakup tiga unsur yaitu peningkatan daya beli, peningkatan kualitas pendidikan dan perbaikan derajat kesehatan masyarakat. *kedua*, Pengalaman dimasa lalu berbagai negara menunjukkan bahwa keberhasilan pelaksanaan program pembangunan ekonomi sangat tergantung pada kemajuan pelaksanaan program-program pembangunan dibidang sosial, hukum dan politik seperti yang dikemukakan Tjokroamidjojo (1994). Hal ini sangat terasa pada negara-negara berkembang dimana faktor sosial, politik dan hukum memegang peranan penting dalam kemajuan pembangunan secara keseluruhan. *Ketiga*, Kemajuan pembangunan memerlukan perubahan yang signifikan dalam sikap dan tingkah laku masyarakat.

Perencanaan pembangunan mempunyai ciri-ciri yang membedakan antara perencanaan pembangunan dengan perencanaan lainnya. Hal ini dapat dilihat dari maksud serta tujuan yang direncanakan. Perencanaan pembangunan tidak jauh berbeda dengan kegiatan penelitian dikarenakan indikator maupun instrumen yang dipakai adalah metode metode riset. Kegiatannya berawal dari teknik pengumpulan data, analisis data, sampai dengan studi lapangan untuk memperoleh data-data yang akurat.

Perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu proses perencanaan pembangunan yang ditujukan untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik bagi masyarakat dan pemerintah. Selain itu juga perbaikan lingkungan dalam daerah atau zona tertentu dengan memberdayakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh lengkap tapi tetap berpegang teguh pada azas skala prioritas sesuai yang dikemukakan oleh Bratakusumah (2005). Kemudian *German Technical Cooperation* and USAID – Clean Urban Project 2005 mengungkapkan makna dari perencanaan pembangunan daerah adalah:

“suatu yang sistemik dari berbagai aktor, yang terdiri dari masyarakat umum (citizen), swasta maupun stakeholder lainnya pada strata yang berbeda untuk dalam menghadapi kecenderungan terhadap aspek-aspek fisik, sosial ekonomi dan aspek lingkungan lainnya dengan cara a) terus menerus menganalisis kondisi pelaksanaan pembangunan daerah, b) merumuskan tujuan-tujuan dan kebijakan pembangunan daerah, c) menyusun konsep strategi strategi bagi pemecahan masalah atau solusi, d) penggunaan sumber sumber daya yang ada dalam menghadapi masalah sehingga ruang gerak memberikan kemungkinan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara sustainable”

Dari definisi tersebut mempunyai makna yaitu bahwa proses perencanaan pembangunan harus melibatkan para aktor yang terlibat secara langsung pada masing-masing tingkatan yang berbeda-beda. Dengan demikian perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan dipergunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik atau material maupun non fisik mental/spiritual, untuk mencapai tujuan yang lebih baik. Perencanaan

pembangunan daerah wajib memperhatikan hal-hal yang bersifat sangat kompleks sehingga prosesnya memperhitungkan sumber daya yang tersedia, antara lain: sumber daya manusia, sumber daya alam, sumber daya fisik, keuangan serta sumber-sumber daya lainnya.

a. Proses Perencanaan Pembangunan.

Proses perencanaan pembangunan dimulai dengan rencana pembangunan atau dengan formulasi kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan yang efektif untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan, kemudian diikuti dengan berbagai langkah-langkah kegiatan formulasi rencana dan implementasinya, dapat diusahakan rencana itu bersifat realistis dan dapat menanggapi masalah-masalah yang benar-benar dihadapi, sehingga alat bagi implementasi dan implementasi berdasar pada suatu rencana. Perencanaan sebagai suatu proses yang meliputi (Tjokroamidjo,1994) sebagai berikut

“Proses perencanaan dapat dimulai dengan suatu rencana pembangunan atau mungkin hanya dengan formulasi kebijakan dan pelaksanaan pembangunan yang efektif untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan kemudian diikuti langkah-langkah kegiatan (measure) untuk merealisasinya. Biarpun diakui bahwa suatu rencana pembangunan memang suatu alat yang lebih baik untuk proses perencanaan dan pelaksanaannya. Dengan melihat perencanaan sebagai suatu proses yang meliputi formulasi rencana dan implementasinya, dapat diusahakan rencana itu bersifat realistis dan dapat menanggapi masalah-masalah yang benar-benar dihadapi, Rencana dengan demikian merupakan alat bagi implementasi, dan implementasi berdasar suatu rencana.”

Dalam proses perencanaan pembangunan, perlu diketahui bahwa masyarakat memiliki tingkat peradaban yang berbeda-beda, namun pada dasarnya dapat dibedakan berdasarkan sejarahnya menjadi tiga kategori, *pertama* masyarakat yang bersifat tradisional,

kedua masyarakat yang bersifat peralihan atau tradisional, dan *ketiga* adalah masyarakat maju atau modern. Sudah barang tentu klasifikasi tersebut memuat berbagai variasi, yang ada dalam masyarakat bangsa-bangsa tertentu yang telah mempunyai sektor kehidupan maju tetapi di lain pihak ada wilayah-wilayah kehidupan dalam masyarakat yang masih bersifat tradisional. Kategori yang pertama dan yang terakhir menggambarkan suatu keadaan keseimbangan atau *equilibrium*, oleh karena itu seringkali keadaan mereka relatif lebih stabil, sedangkan kategori yang dalam masa peralihan, relatif lebih bersifat sementara tidak stabil dan pengembangan bidang-bidang kehidupan tertentu baru dalam taraf permulaan.

Negara-negara berkembang seperti disebutkan terdahulu pada umumnya berusaha untuk mengembangkan dirinya dari suatu keadaan dan sifat masyarakat tradisional dengan keadaan ekonomi terbelakang, menuju ke arah keadaan yang dianggap lebih baik. Paling sedikit apabila hal ini menyangkut ekonomi, ditujukan ke arah mendapatkan kesejahteraan dan tingkat ekonomi yang lebih baik. Apabila dilihat dari segi konteks perkembangan secara menyeluruh, beberapa pengarang menyebutkan sebagai usaha menuju kepada modernitas. Tetapi oleh karena istilah modernisasi sering sulit untuk dirumuskankan, maka ada pula pengarang yang tidak menggunakannya. Oleh karena itu lebih baik dikemukakan bahwa negara-negara baru berkembang pada umumnya melakukan atau sedang dalam proses perubahan-perubahan sosial yang besar. Didalam proses perubahan sosial atau *social change* tersebut dapat berarti suatu proses dan usaha pembangunan. Pada

dasarnya suatu usaha dalam melakukan perubahan pembangunan keadaan atau kondisi kemasyarakatan tertentu menjadi keadaan atau kondisi wawasan yang dianggap lebih teratur. Beberapa kalangan cendekiawan menyebut sebagai pembangunan bangsa, yang lain mengemukakan sebagai pembangunan sosial ekonomi. Pemerintah dapat melakukan perubahan yang terjadi pada masyarakat secara holistik dengan mengembangkan potensi yang dimiliki. Akan tetapi perubahan perlu proses yang didukung oleh kekuatan-kekuatan dari masyarakat sehingga pembaharuan menghasilkan pembangunan yang diakui karena telah melibatkan unsur masyarakat. Pada umumnya negara-negara yang baru berkembang mempunyai kekuatan dalam melakukan pembaharuan di masyarakat masih terkesan lemah. Hal tersebut seringkali mengakibatkan adanya frustrasi, alienasi kegoncangan dalam identitas dan lain-lain. Disamping itu kemerdekaan suatu bangsa seringkali meningkatkan pula perasaan persamaan sebagai warga masyarakat dan bangsa. Semua hal tersebut menjadi beban yang berat bagi elite pemerintah untuk memimpin, mengarahkan dan membina kegiatan-kegiatan mendorong proses pembangunan. Memang perlu kiranya dipikirkan cara-cara pengembangan kekuatan-kekuatan pembaharuan di dalam masyarakat itu sendiri, tetapi ini pun seringkali menjadi beban daripada elite pemerintah. Oleh karena itu pula menjadi penting apabila elite pemerintah sendiri menjadi unsur pembaharu. Bagaimanapun juga para ahli berpendapat bahwa usaha pembaharuan dan pembangunan seringkali tergantung dari sekelompok kecil unsur-unsur pembaharu. Orientasi komitmennya

terhadap usaha pembangunan secara berencana dan kesediaan menggunakan prinsip-prinsip ekonomi dan administrasi serta peralatan analisis ilmu-ilmu yang dikembangkan dalam rangka perumusan kebijaksanaannya.

Pada umumnya pembangunan nasional banyak negara-negara baru berkembang ditekankan pada pembangunan ekonomi. Hal ini disebabkan karena yang paling terasa adalah keterbelakangan ekonomi dan pembangunan di bidang ini dapat mendukung pencapaian tujuan atau mendorong perubahan-perubahan dan pembaruan dalam kehidupan lain daripada masyarakat. Akan tetapi perhatian yang diberikan terhadap pembangunan ekonomi saja, tidak cukup memberikan jaminan bahwa proses pembangunan nasional berjalan stabil dan kontinyu, apabila diabaikan berbagai sektor antara lain dibidang: keamanan, sosial, budaya. Kecuali itu kemajuan-kemajuan kesejahteraan ekonomi apalagi dibarengi dengan adanya ketidakadilan ekonomi, tidak selalu mencerminkan kemajuan dan kualitas hidup suatu masyarakat.

Dalam melakukan perubahan-perubahan kearah keadaan yang dianggap lebih baik yaitu dimana pembangunan seringkali peran pemerintah dilaksanakan atas dasar cara yang berencana. Perencanaan dipakai sebagai suatu alat untuk mencapai tujuan-tujuan perubahan masyarakat tersebut lebih baik. Dalam hal ini perencanaan yang dapat dipakai mungkin bersifat campur tangan pemerintah yang ketat dalam kegiatan pembangunan bangsa tetapi dapat pula merupakan perencanaan yang memberikan keleluasaan yang cukup

besar terhadap sektor swasta. Perencanaan dilakukan terutama dalam pola pembangunan bersifat serba negara. Peran pemerintah disini dilaksanakan secara luas dengan melalui perencanaan pembangunan untuk masyarakat. Perencanaan juga dilakukan di dalam suatu pola pembangunan di mana arah dan kegiatan pembangunan diserahkan kepada kekuatan-kekuatan dalam masyarakat serta berjalannya mekanisme pembangunan. Peran pemerintah dalam bentuk perencanaan pada umumnya hanya menjaga keseimbangan dan kestabilan saja. Kadangkala ditambah dengan pembangunan daerah-daerah terbelakang atau studi-studi perspektif jangka panjang. Dalam hal ini peran pemerintah melalui perencanaan lebih sadar bersifat pengarah pertumbuhan pembangunan, namun memberikan cukup keleluasaan bagi sektor swasta, masyarakat untuk pada akhirnya yang melakukan kegiatan-kegiatan pembangunan. Berpangkal tolak dari kenyataan bahwa pembangunan secara berencana lebih dirasakan sebagai suatu kebutuhan masyarakat yang belum atau baru berkembang, perlu kiranya ditelaah berbagai kondisi masyarakat tersebut terutama keadaan keterbelakangan.

Ciri keterbelakangan di bidang sosial adalah sifat masyarakat yang tradisional terkait pada nilai-nilai asli atau primordial yang pada dirinya memang ingin memelihara secara tetap apa yang ada. Dengan demikian tidak memberikan peluang cukup untuk adanya perubahan perubahan serta tumbuhnya kekuatan-kekuatan pembaharuan dalam masyarakat. Suatu kondisi tertentu belakangan memperkuat hal tersebut adalah rendahnya sistem dan mutu pendidikan.

Mekanisme politik kini dipikirkan pula supaya dapat lebih menjamin kestabilan politik. Dibiidang ekonomi usaha ditujukan untuk menambah peralatan modal dan keterampilan agar satu sama lain dapat mendukung suatu usaha peningkatan pendapatan perkapita serta produktivitas perkapita. Keterbatasan di bidang ini sering diperlukan dana-dana dari luar negeri sebagai komponennya. Diversifikasi ekonomi juga salah satu tujuan untuk mengatasi keterbelakangan ekonomi. Demikian pula pembinaan keterampilan kewirausahaan. Salah satu unsur penting usaha pembangunan ekonomi yang lebih terasa pada akhir-akhir ini adalah orientasi keadilan sosialnya.

b. Tujuan dan Ciri-ciri Perencanaan Pembangunan.

Tujuan suatu perencanaan pembangunan disebut juga tujuan-tujuan *development objectives* adalah adanya usaha mencapai tujuan-tujuan pembangunan tertentu yang merupakan ciri-ciri dari suatu perencanaan pembangunan. Ciri perencanaan pembangunan yang bersifat usaha pencapaian tujuan tujuan pembangunan biasanya berkaitan pula dengan peran pemerintah sebagai pendorong atau *agent of development*. Oleh karena itu perencanaan pembangunan umumnya dilakukan oleh negara-negara baru berkembang. Hal ini tidak menutup kenyataan bahwa banyak negara-negara lain terutama negara sosialis bahkan juga dengan negara maju dengan sektor swasta yang kuat, juga melakukan suatu perencanaan pembangunan. Beberapa ciri perencanaan pembangunan antara lain:

1. Menghasilkan program dan kegiatan yang sesuai dengan perencanaan

2. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan cara meningkatkan pendapatan perkapita.
 3. Mengadakan perubahan struktur ekonomi dengan melakukan analisis perencanaan yang bersifat makro.
 4. Peningkatan sumber daya manusia yang universal terhadap perencanaan agar fleksibel dan mudah dijadikan sebagai pedoman dalam perencanaan.
 5. Melakukan skala prioritas dari segi pentingnya tujuan.
 6. Melakukan penetyapan sasaran dan secara makro dan sektoral.
- c. Unsur-Unsur Pokok Dalam Perencanaan Pembangunan.

Menurut pandangan Wrihatnolo (2007) menjelaskan unsur-unsur pokok dan siklus dalam perencanaan pembangunan adalah sebagai berikut:

1. Arah kebijakan dasar rencana pembangunan perlu ditetapkan dengan tujuan-tujuan rencana atau *development objective / plant objective*.
2. Kerangka rencana yang menunjukkan hubungan variabel-variabel pembangunan dan implikasinya.
3. Perkiraan sumber-sumber pembangunan utama pembiayaan.
4. Kebijaksanaan yang konsisten dan serasi seperti kebijaksanaan fiskal moneter anggaran harga sektoral dan pembangunan daerah.
5. Program investasi yang dilakukan secara sektoral seperti pertanian industri pendidikan kesehatan dan lain-lain.
6. Administrasi pembangunan yang mendukung perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Sedangkan menurut pandangan Riant Nugroho (2007) pendekatan perencanaan pembangunan ada tiga :

1. Perencanaan pembangunan menurut ilmu politik.

Merupakan proses kesepakatan atau permufakatan diantara masyarakat atau kelompok warga negara dan konsensus antara negara yang diperankan oleh kepala pemerintah dan kelompok atau warga negaranya. Kesepakatan antara warga negara akan menghasilkan keputusan publik. Pembangunan sangat diperlukan oleh masyarakat atau publik dalam bentuk intervensi pembangunan dari unsur-unsur pemerintah yang dalam hal ini adalah kepala pemerintah. Intervensi pembangunan sangat diperlukan agar seluruh kepentingan masyarakat dapat diakomodir secara adil dan bijaksana. Sehingga peran negara betul-betul hadir ditengah-tengah masyarakat untuk menjamin kemakmuran warga negaranya.

2. Perencanaan pembangunan menurut ilmu ekonomi.

Jika ditinjau dari aspek ekonomi, perencanaan pembangunan merupakan pentingnya pemerintah melakukan intervensi dalam mekanisme pasar dalam menciptakan keseimbangan antara persediaan dan permintaan. Adanya informasi dan pengetahuan yang sama di antara warga negara dan adanya abses pada faktor produksi yang sama di antara warga negara.

3. Perencanaan pembangunan menurut ilmu administrasi.

Salah satu ilmu administrasi adalah ilmu perencanaan pembangunan yang merupakan penerapan dari konsep administrasi pembangunan. Ketika ilmu politik tidak dapat menemukan cara yang efektif untuk

mengantarkan intervensi pemerintah kedalam publik, karena aspek kewenangan saja tidak cukup untuk menjamin efektivitas intervensi pemerintah konsep administrasi pembangunan muncul menawarkan pendekatan pilihan publik merupakan instrumen dalam administrasi pembangunan yang dikonstruksikan dari pendekatan administrasi negara yang diterapkan di negara berkembang. Dalam ilmu administrasi fokus perhatian perencanaan pembangunan diletakkan cara yang paling efektif untuk menyalurkan manfaat pembangunan, yang telah ditentukan secara terukur melalui pendekatan ilmu politik dan ilmu ekonomi. Konsep ini dikenal sebagai mekanisme penyaluran *delivery mechanism*. Menurut sudut pandang ilmu administrasi terdapat tiga asumsi agar perencanaan dapat berlangsung baik yaitu:

- a. kepemimpinan pembangunan.
 - b. manajemen sumberdaya pembangunan.
 - c. prosedur perencanaan.
- d. Faktor-faktor yang menentukan perencanaan pembangunan.

Secara umum perencanaan pembangunan ditentukan oleh faktor-faktor sebagai berikut:

1. Proses perencanaan pembangunan harus melibatkan partisipasi dari masyarakat, *stakeholder* dan swasta secara optimal.
2. Penyusunan dokumen perencanaan pembangunan dengan tujuan untuk kesejahteraan masyarakat bukan didominasi oleh kekuatan politik.

3. Penguasaan dan pemahaman teori tentang perencanaan pembangunan terhadap perencanaan nasional dan sektoral serta lokal termasuk alokasi pendanaan program dan kegiatan.
4. Peningkatan kualitas sumberdaya manusia bagi para perencana.
5. Pemahaman tentang pengawasan pembangunan dilakukan secara nasional oleh BPK BPKP dilakukan secara kedaerahan oleh Inspektorat dilakukan oleh BPK.
6. Pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.

4. Konsep Elektronik *Governance* Serta Hubungannya Dengan *E-Government*.

Menurut pandangan Denhard & Denhard (2003) salah satu intisari dari prinsip *New Public Service* adalah bagaimana administrator publik mengartikulasikan dan membagi kepentingan warga negara. Untuk mengantisipasi agar kepentingan kelompok masyarakat atau warga negara dirasakan semuanya maka diperlukan adanya sarana pertemuan antara pemerintah dan kelompok masyarakat, sehingga semua kepentingan dapat terakomodasi. Saat ini media yang dapat digunakan untuk menangkap kebutuhan masyarakat dengan cepat yaitu pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK).

Pemerintah mempunyai tugas utama yaitu menyelenggarakan pemerintahan dengan melaksanakan proses pembuatan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan publik. Pada dekade 1950-an Indonesia dalam proses penyelenggaraan pemerintahan fokus kepada pembangunan ekonomi, pemerintah merupakan pemeran utama yang mempunyai wewenang yang besar dalam pembuatan kebijakan serta merupakan aktor

yang dominan dalam pelaksanaan kebijakan. Akan tetapi pada tahun 1990-an terjadi peralihan kewenangan yang disebut dengan pergantian paradigma era *government* (pemerintah) menjadi era *governance* (kepemrintahan). Peralihan tersebut adalah transfer kewenangan dari pemerintah kepada sektor swasta seperti sektor privat, lembaga swadaya masyarakat maupun masyarakat secara individual sehingga sektor swasta semakin baik dan meningkat karena terbukanya jalan dalam proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan.

Peralihan terjadi karena ruang yang tersedia atau daya tampung oleh pemerintah yang kurang mampu dalam memenuhi persyaratan akibat perubahan tatanan organisasi seperti dengan terbentuknya organisasi internasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan organisasi regional sementara tekanan sosial dan ekonomi misalnya tuntutan untuk perubahan dalam kesejahteraan serta berkembangnya proses globalisasi. Dengan demikian pemerintah tidak lagi menjadi aktor yang dominan namun bergantung pada pada sektor lainnya.

Selain transfer atau peralihan kewenangan dari pemerintah ke pihak swasta, transfer kewenangan juga terjadi antar level tingkat *governance*. Pada level *governance* yang terdiri dari empat level antara lain; internasional, nasional, regional dan lokal. Peralihan kewenangan antar level *governance* dikelompokkan dalam tiga jenis. *Pertama*, peralihan kewenangan ke level lebih tinggi, seperti dari pemerintah pusat ke level internasional seperti ASEAN dan APEC. Peralihan tersebut dikarenakan oleh semakin banyak isu internasional yang berkembang tidak bisa dikerjakan oleh pemerintah sendiri, akan tetapi harus bersama-sama dan diperlukan koordinasi

dengan negara tetangga atau negara lain bahkan jika diperlukan organisasi internasional bisa dilibatkan untuk menyelesaikan masalah seperti isu perubahan iklim, perdagangan manusia, penyebaran penyakit, kejahatan narkoba yang terorganisasi dan lain-lain. *Kedua*, peralihan kewenangan ke level yang lebih rendah seperti adanya peralihan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah misalnya proses desentralisasi. Salah satu tujuan dengan adanya desentralisasi adalah untuk meningkatkan pelayanan publik yang lebih dekat dan responsif terhadap kebutuhan lokal, meningkatkan akuntabilitas dan meningkatkan proses demokrasi. *Ketiga*, peralihan kewenangan dari pemerintah ke pihak swasta (privat, organisasi non profit), seperti adanya kewenangan pemerintah dalam melimpahkan sebagian rangkaian kegiatan untuk pemenuhan kebutuhan akan pelayanan publik atau dengan melakukan transfer sebagian asset pemerintah kepada pihak swasta dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi dalam menjalankan sesuatu dengan tidak membuang waktu, tenaga dan biaya serta efektivitas yang menunjukkan tingkat keberhasilan pencapaian tujuan yang diukur melalui kualitas dan kuantitas.

Tabel II.1.

Contoh Transfer Wewenang dari Pemerintah Pusat ke Level Lebih Tinggi, Bawah dan Non-pemerintah.

| Transfer dari Pemerintah Pusat | Ke Level Lebih Tinggi | Ke Level Lebih Bawah | Ke Non Pemerintah |
|--------------------------------|--|---|---|
| Aktor | - Organisasi internasional - Perusahaan transnasional | Pemerintah daerah/lokal | - Sektor privat/bisnis - Organisasi non profit |
| Kegiatan | Pembuatan kebijakan | Proses desentralisasi | Privatisasi |
| Tujuan | Memecahkan masalah internasional/regional | - Meningkatkan akuntabilitas - Meningkatkan proses demokrasi | Meningkatkan efisiensi pada pelayanan publik |

Sumber : Seminar Nasional Informasi, UPN Veteran Yogyakarta, 2009.

Sehingga dari uraian *governance* dan tabel II.1 diatas dapat dijelaskan bahwa *governance* adalah merupakan suatu proses dimana organisasi swasta (privat, organisasi non profit) akan lebih eksistensi dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama pada proses perumusan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan publik yang secara serentak berkolerasi setiap levelnya antara lain antar level lokal, regional, nasional, dan global.

Penguatan dalam perumusan kebijakan pada pengembangan *e-government* wajib dilakukan dengan mengedepankan harmonisasi dengan mengefektifkan hubungan antara setiap perangkat daerah sehingga pengaturan keterpaduan dalam proses bekerja akan lebih baik. Beberapa konsep elektronik *governance* hubungannya dengan *elektronik government* antara lain:

1. Tipe Relasi *E-government* menurut Indrajit (2002):
 - a. *Government To Citizens* (Pemerintah ke Masyarakat) Dalam G-to-C ini aplikasi *e-government* yang paling umum adalah inisiatif membangun jaringan yang berbasis teknologi oleh pemerintah melalui penerapan aplikasi teknologi informasi dengan tujuan harmonisasi hubungan interaksi pemerintah dengan masyarakat. Tujuan utama dari aplikasi G-to-C ini adalah untuk mendekatkan layanan pemerintah dengan rakyatnya melalui kanal-kanal akses yang beragam agar masyarakat dengan mudah menjangkau berbagai kebutuhan pelayanan sehari-hari, seperti: pembayaran pajak secara *online* demikian pula pada dokumen pribadi antara lain; akte kelahiran, kartu keluarga, elektronik Kartu Tanda Penduduk, elektronik Surat Izin Mengemudi dan lain-lain.
 - b. *Government To Business*, dalam model ini pemerintah melakukan kerjasama dengan pelaku usaha, ini merupakan tipe penyediaan layanan dengan dukungan adanya penggunaan teknologi informasi yang mendekatkan antara pemerintah dengan pelaku usaha. Pemerintah dengan pelaku usaha saling membutuhkan antara satu dengan lainnya dengan membangun relasi dengan tujuan untuk memperlancar para praktisi bisnis dalam menjalankan bisnisnya, dengan saling menguntungkan seperti pada proses pengurusan perizinan pendirian usaha dan investasi, unit layanan pengadaan oleh pemerintah, dan beberapa pekerjaan lain yang membutuhkan teknologi informasi secara *online* bagi pelaku usaha. Adapun interaksi *government to business* maupun *business to government* adalah sistem *e-procurement* manfaatnya adalah:

- Pelaku usaha wajib pajak dimudahkan dalam menghitung jumlah besaran pajak yang akan dibayarkan melalui aplikasi *web*. Sehingga sebelum dilakukan pembayaran pajak sudah diketahui nominal yang akan dibayarkan sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah yang akan digunakan dalam pembangunan.
 - Proses layanan pengadaan barang dan jasa secara elektronik difungsikan sebagai unit layanan pengadaan. Hal ini bentuk untuk menjawab transparansi serta persaingan sehat dalam pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang menganut prinsip-prinsip ekonomis, efektif dan efisien. Unit layanan pengadaan dilakukan melalui *website* sehingga lebih transparan, menghemat biaya transportasi dan komunikasi.
- c. *Government To Governments*. Model ini lebih banyak mengedepankan adanya komunikasi antara pemerintah dengan negara lainnya, tidak hanya bersoal pada masalah diplomasi saja akan tetapi juga yang bersifat kebudayaan, industri maupun kerjasama terkait dengan perdagangan. Sebagai contohnya konkrit hubungan diplomasi dengan sejumlah kedutaan-kedutaan besar atau konsulat jenderal untuk membantu penyediaan data dan informasi akurat yang dibutuhkan oleh para warga negara asing yang sedang berada di Indonesia, maupun sebaliknya warga negara Indonesia yang berada diluar negeri yang membutuhkan informasi dapat dengan mudah lihat hanya dengan menggunakan aplikasi. Aplikasi yang memfasilitasi interaksi *government to government* adalah:

- Perbaikan terhadap kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah kepada para *stakeholder* maupun pelaku usaha dan industri terutama dalam hal mengukur keberhasilan layanan tersebut sehingga dirasakan manfaatnya.
 - Dapat lebih meningkatkan keterbukaan dalam melakukan pengawasan pekerjaan atau kegiatan serta akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan untuk memenuhi penerapan konsep *good governance* di pemerintahan.
 - Dapat mengurangi biaya administrasi yang timbulkan secara signifikan, sehingga penghematan terhadap biaya-biaya yang lain diminimalisir, dan penghematan tersebut dapat digunakan pada pos-pos keperluan yang lain.
 - Memberikan ruang kepada pemerintah untuk mendapatkan sumber- sumber pendapatan yang baru melalui interaksi dengan berbagai pihak.
 - Dapat menjawab permasalahan yang ditimbulkan akibat berbagai perubahan global dan kondisi terkini.
 - Proses perumusan dan pengambilan kebijakan dengan melibatkan *stakeholder* atau masyarakat sebagai mitra pemerintah menjadikan sebagai wujud demokrasi.
- d. *Government To Employees*, Model pemerintah ke aparat atau pegawai dikembangkan untuk peningkatan kinerja serta menuju kepada kondisi yang lebih baik dalam peningkatan kesejahteraan para aparatur sipil negara yang bekerja pada perangkat daerah sebagai pelayan masyarakat. Adapun contoh pada sistem pengembangan karir pegawai

negeri sipil selain bertujuan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia juga sebagai salah satu untuk mendapatkan promosi jabatan yang lebih baik. Adanya sistem asuransi kesehatan yang terhubung secara langsung dengan lembaga kesehatan seperti Badan Penyelenggara Jaminan Sosial merupakan contoh lain yang dapat meningkatkan kesejahteraan aparatur sipil negara beserta keluarganya.

2. Implementasi *e-government* di Indonesia dikelompokkan kedalam 4 (empat) phase sebagai berikut:

- a. *Web Presence*, yaitu pemerintah daerah wajib membuat *website* daerah di internet sehingga masyarakat yang membutuhkan informasi terkait dengan data-data maupun perkembangan yang terkini pada daerah dapat diketahui secara cepat dan dapat dipertanggungjawabkan karena sumbernya jelas dan akurat.
- b. *Interaction*, yaitu pemerintah daerah wajib menyediakan fasilitas interaksi untuk berkomunikasi antara *stakeholder* dengan pemerintah daerah. Fasilitas yang dimaksud tersebut adalah *WEB* yang merupakan sejumlah kumpulan berisi dokumen yang tersimpan dalam server komputer induk sehingga memudahkan untuk dapat diakses serta terhubung melalui jaringan internet. Pengambilan dokumen dapat melalui proses pengunduhan dan *e-mail* yang terdapat dalam *website* pemerintah daerah.
- c. *Transaction*, yaitu web yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang berfungsi selain memiliki fasilitas interaksi juga dilengkapi dengan fasilitas transaksi pelayanan publik dari pemerintah.

- d. *Transformation*, yaitu pemberian layanan dari pemerintah daerah dalam meningkatkan perubahan secara terintegrasi.

5. Ruang Lingkup dan Bentuk Perencanaan Pembangunan Daerah.

Perencanaan pembangunan daerah sangat bermanfaat dalam mengurangi ketidakpastian serta perubahan pada masa mendatang, mengarahkan semua aktivitas pada pencapaian visi, misi organisasi dan sebagai wahana untuk pengukuran tingkat keberhasilan atau kegagalan kinerja organisasi, (Baharuddin dan Nurdin, 2019).

Perencanaan pembangunan daerah mempunyai ruang lingkup dan berbentuk tersendiri sesuai dengan arah, tujuan dan sifat pembahasan serta kegunaannya dalam pelaksanaan pembangunan. Menurut Abe (2008) secara umum ada empat ruang lingkup dan bentuk perencanaan pembangunan yang satu sama lainnya berkaitan. *Pertama*, Perencanaan Makro yang analisisnya bersifat menyeluruh meliputi kesemua aspek dan sektor pembangunan. Perencanaan makro menyangkut dengan ruang lingkup dan bentuk perencanaan yang berkaitan dengan kegiatan pembangunan secara keseluruhan. Aspek utama dalam perencanaan makro meliputi: pertumbuhan ekonomi daerah, kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat, pengentasan kemiskinan dan pemerataan pembangunan, keuangan dan sumber pembiayaan pembangunan serta kebutuhan investasi, strategi dan kebijakan pembangunan secara menyeluruh. *Kedua*, Perencanaan Sektoral dikenal karena mencakup hanya satu bidang atau sektor tertentu saja seperti pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya. Perencanaan sektoral diperuntukkan khusus untuk perangkat daerah tertentu, maka penyusunannya harus mengacu pada tugas pokok dan fungsi institusi yang

bersangkutan. Analisis tentang sumber pembiayaan pembangunan tidak perlu dicantumkan dalam perencanaan sektoral, dengan pertimbangan. *Ketiga*, Perencanaan Wilayah yang mencakup hanya untuk wilayah administrasi tertentu seperti provinsi, kabupaten dan kota. *Keempat*, Perencanaan Proyek (kegiatan) yang mencakup perencanaan untuk membangun suatu proyek atau kegiatan tertentu saja seperti pembangunan sekolah, jalan dan lain sebagainya.

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, terdapat 3 (tiga) ruang lingkup perencanaan pembangunan daerah, yaitu:

a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD).

Dokumen RPJPD merupakan salah satu dokumen resmi terkait dengan perencanaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dokumen tersebut menjadi salah satu yang persyaratan untuk mengarahkan pembangunan daerah dalam jangka waktu 20 (dua puluh) tahun ke yang akan datang. Dokumen RPJPD menjadi acuan bagi pemerintah daerah dalam menyusun dokumen perencanaan jangka menengah seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Strategis Perangkat Daerah (Renstra PD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Selain itu juga menjadi pedoman dalam penyusunan rencana daerah dengan hirarki Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Dokumen RPJPD berisi sasaran yang akan dicapai pada empat tahapan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sehingga menjadi jelas sasaran yang ingin dicapai pada setiap tahapan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah berisi visi dan misi kepala daerah yang mempedomani pada dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), sehingga sasaran yang direncanakan pada dokumen pada jangka panjang tersebut dapat terpenuhi sesuai dengan target yang direncanakan. Dokumen RPJMD oleh pemerintah daerah sebagai salah satu panduan pelaksanaan pembangunan oleh kepala daerah dalam mengarahkan program dan kegiatan untuk dipertanggungjawabkan sekaligus sebagai wujud kredibilitas kepala daerah selama lima tahun memimpin.

c. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah atau RKPD adalah merupakan penjabaran dari dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dalam kurun waktu selama 1 (satu) tahun ke depan. Dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah (dokumen RKPD) yang berorientasi pada substansi, menggunakan beberapa pendekatan antara lain: pendekatan holistik-tematik, integratif dan spasial. Pendekatan holistik-tematik dilaksanakan dengan menentukan program dan kegiatan pembangunan sebagai satu kesatuan faktor yang mempunyai potensi, tantangan, hambatan atau permasalahan yang saling berkaitan satu dengan lainnya. Sementara pendekatan integratif dilaksanakan dengan menyamakan sejumlah kewenangan yang dimasukkan ke dalam satu proses terpadu dan fokus yang jelas dalam upaya pencapaian tujuan pembangunan daerah. Sementara pada pendekatan spasial dilaksanakan dengan

memperhatikan serta mempertimbangkan dimensi keruangan dalam perencanaan.

Untuk menjamin terciptanya keberhasilan pembangunan dan guna mengatasi tantangan pelaksanaan pembangunan tahun berkenaan, maka diperlukan keselarasan dan kesinambungan pembangunan antara program dan kegiatan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi maka pemerintah daerah kabupaten/kota dengan menentukan tema yang diusung sejalan dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi, sehingga tercipta harmonisasi dan sinkronisasi dengan tujuan yang direncanakan dalam dokumen. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah proses penyusunan dokumen RKPD dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

Pertama, persiapan penyusunan RKPD meliputi: pembentukan Tim Penyusun RKPD yang berasal dari unsur pejabat dan staf Perangkat Daerah, Orientasi mengenai RKPD untuk menyamakan masukan dan tanggapan dalam memberikan pemahaman terhadap adanya berbagai kebijakan dan peraturan perundangan terkait dengan teknis penyusunan RKPD, Penyusunan agenda kerja yang dimaksudkan untuk memastikan agar seluruh tahapan dapat berjalan sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan, serta penyiapan data dan informasi yang dibutuhkan dalam perencanaan pembangunan daerah dalam mendukung kelancaran dan meningkatkan kualitas dokumen RKPD. *Kedua*, penyusunan dokumen Rancangan Awal RKPD berkenaan dengan berpedoman kepada target-target yang dicurahkan

dalam dokumen RPJMN dan rancangan awal RKP; dan Hasil Evaluasi RKPD Tahun sebelum tahun rencana serta RKPD tahun berjalan untuk triwulan satu. *Ketiga*, penyusunan rancangan RKPD. Penyusunan Rancangan RKPD adalah proses penyempurnaan pada rancangan awal RKPD yang berdasarkan: a. rancangan awal Renja seluruh Perangkat Daerah yang telah diverifikasi; b. hasil penelaahan terhadap rancangan RKPD provinsi, RKP dan program strategis nasional. Proses penyusunan rancangan RKPD kabupaten/kota diselesaikan paling lambat minggu pertama bulan April. *Keempat*, pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan oleh BAPPEDA melaksanakan dan mengkoordinasikan Musrenbang RKPD yang dihadiri oleh para pemangku kepentingan yang dilaksanakan paling lambat pada minggu keempat bulan Maret bagi kabupaten/kota dan minggu kedua bulan April bagi provinsi. *Kelima*, perumusan Rancangan Akhir RKPD Tahun rencana merupakan proses penyempurnaan rancangan RKPD menjadi rancangan akhir RKPD berdasarkan berita acara kesepakatan hasil Musrenbang RKPD Tingkat Kota. *Keenam*, penetapan RKPD Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang RKPD yang telah disempurnakan disampaikan oleh kepala BAPPEDA kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah untuk persetujuan penetapan dan pengundangan. Rancangan Peraturan Bupati/Walikota disampaikan paling lambat 2 (dua) minggu setelah pelaksanaan fasilitasi Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang RKPD.

B. Perencanaan Pembangunan Berbasis Elektronik.

Salah satu misi pembangunan nasional sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menjelaskan bahwa esensi dari perencanaan pembangunan merupakan kegiatan dalam menentukan arah kebijakan yang sesuai kebutuhan masyarakat dengan berbagai metode dan alur kegiatan yang sistematis dengan melihat sumber daya yang dimiliki. Perencanaan pembangunan daerah terdiri dari dua aspek penting, yaitu merupakan kegiatan perumusan rancangan pembangunan dan sebagai proses yang akan menentukan keberhasilan pembangunan.

Bappeda sebagai aktor dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah harus memiliki kompetensi dan kredibilitas yang tinggi dalam mengangkat isi-isu strategis daerah dan menjadikan proses perencanaan pembangunan tersebut lebih bersifat dinamis dan sesuai dengan kaidah-kaidah perencanaan. Optimalisasi perencanaan pembangunan dapat berhasil jika didukung dengan sumber daya aparatur yang kompeten dan penggunaan teknologi informasi komunikasi yang akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam melayani masyarakat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan *e-government*. Konsep *e-government* ditindaklanjuti dengan mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 3 tahun 2003 tentang kebijakan dan strategi pengembangan *e-government*.

Laudon dan Laudon (2007) mengemukakan bahwa *e-government* mengacu kepada aplikasi internet dan teknologi jaringan untuk secara digital

memungkinkan hubungan pemerintah dan agen sektor publik dengan masyarakat, bisnis, dan perpanjangan pemerintah lainnya. Pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam pemerintahan di daerah lebih kita kenal dengan nama *e-government*. *E-government* dapat didefinisikan sebagai pemberian pilihan kepada warga ketika dan dimana mereka mengakses informasi dan layanan pemerintah. Keuntungan dengan penerapan *e-government* adanya transparansi yang keakuratannya sangat tinggi, bekerja tanpa menggunakan kertas, kurang tertunda, memperbaiki langkah dan efektifitas pemerintahan. Menurut Young (2003) *e-government* bermakna pemerintah yang menggunakan teknologi khususnya aplikasi internet berbasis *web* untuk meningkatkan akses dan pemberian layanan oleh pemerintah kepada masyarakat, partner bisnis, pegawai dan pemerintahan lainnya. Sementara berbagai pihak mendefinisikan *e-government* adalah suatu proses reformasi di dalam cara pemerintah bekerja berbagi informasi dan memberikan layanan baik kepada pihak internal maupun eksternal klien bagi keuntungan pemerintah masyarakat maupun pelaku bisnis. Definisi lain yang menyebutkan *e-government* yaitu pemanfaatan teknologi seperti *wide area network* (WAN), internet, world wide web atau (WWW) komputer oleh instansi pemerintah untuk menjangkau masyarakat, bisnis dan cabang-cabang pemerintah lainnya untuk memperbaiki layanan kepada masyarakat, memperbaiki layanan kepada dunia bisnis dan industri, memberdayakan masyarakat melalui akses kepada pengetahuan dan informasi dan membuat pemerintah bekerja lebih efisien dan efektif.

The World Public Sector Report tahun 2007 telah mengeluarkan prinsip dasar bagi setiap negara yang ingin sukses menerapkan e-government prinsip tersebut yaitu 1) pengembangan *e-government* seyogyanya terkait dengan prioritas pembangunan yang dibutuhkan oleh masyarakat. 2) efisiensi dan efektivitas merupakan kunci sukses kriteria keterlibatan pemerintahan dalam penggunaan teknologi dan informasi komunikasi. 3) ketersediaan pendanaan dan aspek ini harus dipandang sebagai bentuk investasi dan reformasi pemerintahan. 4) harus dapat melakukan perubahan terhadap keterampilan dan budaya pegawai. 5) kemampuan melakukan koordinasi lintas operasional menghindari duplikasi dan mampu memenuhi harapan pengguna, 6) memiliki kerangka hukum yang jelas. 7) ketersediaan infrastruktur teknologi informasi. 8) komitmen pemimpin eksekutif dan politik dalam jangka panjang. 9) keterlibatan publik dalam pengembangan *e-government*. 10) melakukan rencana pengembangan terhadap sumber daya manusia dan infrastruktur teknis. 11) melakukan kerjasama dengan berbagai pihak baik pelaku bisnis maupun organisasi kemasyarakatan. 12) melakukan monitoring dan evaluasi. 13) harus mampu menciptakan persepsi bahwa *e-government* dapat memberikan nilai tambah bagi masyarakat. 14) mudah diakses dari sisi waktu biaya dan keterampilan yang dibutuhkan. 15) memberi rasa aman dan privasi bagi si pengguna.

Pada esensinya *e-government* merupakan aplikasi teknologi informasi dan komunikasi dalam administrasi publik. *E-government* di bangun sebagai upaya untuk merevitalisasi organisasi dan manajemen pemerintahan. Hal ini dimaksudkan agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara prima,

dalam pengelolaan pelayanan publik. Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi dalam kehidupan masyarakat sudah menjadi kebutuhan utama dalam mengembangkan masyarakat informasi (*information society*) dan masyarakat berpengetahuan (*knowledge society*) dan hal ini tercantum dalam deklarasi konferensi tingkat tinggi masyarakat bagi negara-negara dunia agar pada tahun 2015 setiap negara telah mengupayakan di setiap lembaga pendidikannya lembaga pemerintah dan rumah sakit telah terhubung dengan jaringan komunikasi dan informasi serta 50% penduduk dunia memiliki kemampuan mengakses informasi melalui teknologi informasi dan komunikasi.

Secara umum proses perencanaan pembangunan tahunan sebagai implementasi dari dokumen RPJM adalah dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Dalam dokumen RKPD memuat rencana program dan kegiatan yang merupakan kompilasi persandingan usulan dari masyarakat berdasarkan musyawarah perencanaan pembangunan dengan usulan dari Perangkat Daerah yang mengacu kepada RPJMD melalui forum rembung warga, Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Musrenbang) Kelurahan, Kecamatan, Konsultasi Publik, Forum Perangkat Daerah hingga Musrenbang Kota. Penginputan hasil Musrenbang melalui *website* Sistem Informasi Perencanaan Pembangunan (SIPPD) yang merupakan bagian dari perencanaan kegiatan dan penganggaran. Hal ini senada dengan yang dikemukakan oleh Kotler (1997;34) penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien.

SIPPD yang dikembangkan oleh Bappeda Kota Makassar untuk mentransformasikan perencanaan konvensional kepada pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik (*web-based*). SIPPD yang merupakan bagian dari implementasi *road map e-Government* Kota Makassar, telah mulai dikembangkan tahun 2013. Dengan berlakunya sistem perencanaan berbasis elektronik perencanaan akan lebih akuntabel dan lebih mudah untuk dipertanggungjawabkan. Bappeda Kota Makassar memanfaatkan instrumen atau *tool* ini dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Makassar. Hal ini dimaksudkan untuk membantu perencanaan yang dibuat oleh Perangkat Daerah Kota Makassar agar sesuai dengan RPJMD, RPJPD dan arahan yang terkandung dalam Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017. Untuk menampung kebutuhan masyarakat daerah dalam anggaran pembangunan ditempuh dengan sistem perencanaan dari bawah ke atas (*bottom up planning*). Akan tetapi dengan terbitnya regulasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 70 Tahun 2019 Tentang Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD) yang bertujuan untuk memudahkan penyampaian informasi pemerintah daerah yang terhubung dengan satu sistem, sehingga penggunaan Sistem Informasi Perencanaan Pembangunan (SIPPD) yang dikelola oleh Bappeda Kota Makassar sudah tidak berlaku lagi. SIPD merupakan sistem yang mendokumentasikan administrasi serta mengolah data pembangunan daerah menjadi informasi yang disajikan kepada masyarakat untuk dijadikan sebagai bahan pengambilan keputusan dalam rangka perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi kinerja pemerintah daerah.

Selain itu juga mendukung regulasi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 90 Tahun 2019 Tentang Klasifikasi, Kodefikasi dan Nomenklatur Perencanaan Pembangunan dan Keuangan Daerah ini untuk mendukung sistem pembinaan dan pengawasan pemerintahan daerah. Kedua regulasi tersebut menjadi pedoman dalam menyusun dokumen perencanaan pembangunan pada tahun 2021. Dengan terbitnya kedua regulasi tersebut sistem informasi perencanaan pembangunan yang terdapat di pusat, pemerintah daerah baik provinsi, kabupaten dan kota akan terintegrasi dan terpadu menjadi satu sistem yang mencakup seluruh data pembangunan dalam satu *platform* berbasis elektronik yang terdiri dari informasi utama yakni informasi pembangunan daerah, informasi keuangan daerah dan informasi daerah lainnya.

C. Model-Model Perencanaan Pembangunan.

Negara berkembang menggunakan perencanaan pembangunan sebagai alat untuk menyokong dan mengontrol proses pembangunan yang dilakukan secara keseluruhan. Hal ini disebabkan karena peranan pemerintah sangat besar sedangkan peranan sektor swasta sangat dibatasi. Mengingat perencanaan pembangunan pada dasarnya merupakan upaya pemerintah, maka dalam situasi yang demikian, perencanaan pembangunan mempunyai peranan yang sangat besar dalam mengkoordinasikan kegiatan pelaku pembangunan. Prinsip dalam perencanaan program sangat tergantung pada asumsi dasar yang dipakai dalam mencapai tujuan dari perencanaan tersebut. Asumsi dalam tujuan perencanaan tidak ada yang sama, akan tetapi tergantung pada model perencanaan yang dipilih. Sehingga untuk mengetahui prinsip-prinsip dalam perencanaan dapat

dilakukan melalui penelaahan terhadap model-model perencanaan sosial. Terdapat empat model perencanaan yang memuat model perencanaan yaitu:

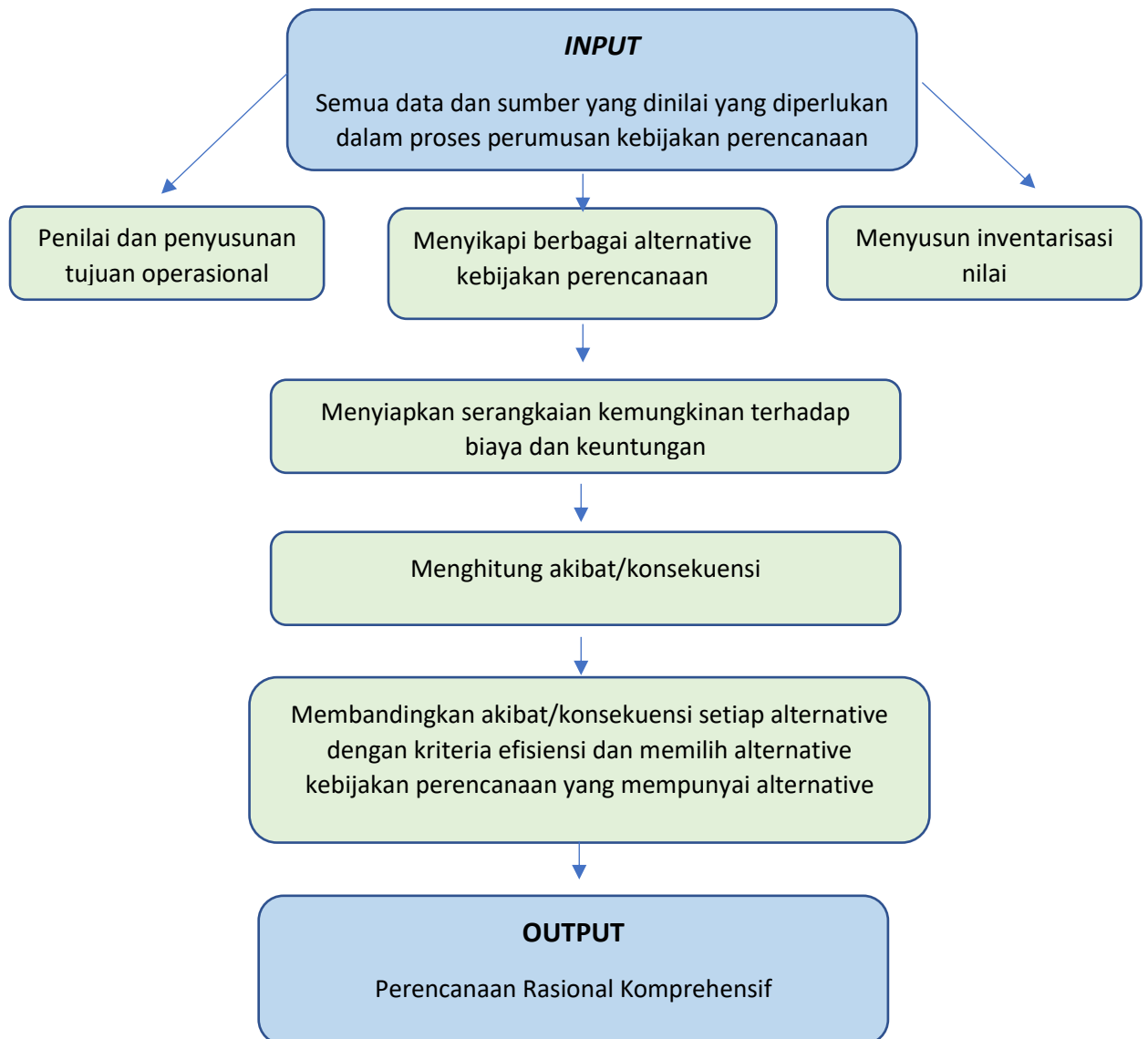
1. Model Rasional Komprehensif.

Akhir-akhir ini, setidaknya sejak lima tahun terakhir banyak kalangan yang menyangsikan relevansi dan keandalan teori dan praktik perencanaan kota konvensional (*Rational Comprehensif Planning*) yang selama ini dianut. Rasional komprehensif merupakan model perencanaan yang sangat dipengaruhi oleh *Classical Scientific Method* yang dilandasi oleh pandangan *positivisme* dan *Cartesian – Newtonian*. Model ini adalah model yang paling dikenal luas dan diterima oleh para pembuat keputusan karena melakukan analisis dari sudut hasil atau dampak sehingga proses perumusan kebijakan publik akan menghasilkan dampak yang baik karena didukung oleh data dan informasi yang lengkap. Prinsip utama dalam model ini adalah bahwa perencanaan merupakan proses yang teratur yang dimulai dengan penentuan analisis masalah hingga program dan kegiatan sebagai jawaban akibat dari masalah yang telah dianalisis tersebut. Model rasional komprehensif sangat menekankan pada hal-hal yang bersifat teknis metodologis yang didasarkan pada kondisi riil yang ada, teori yang digunakan dan nilai-nilai tertentu yang berguna secara langsung. Dalam penentuan masalah model rasional komprehensif harus dilakukan terlebih dahulu diagnosis, kemudian solusi pemecahannya melalui perencanaan program yang lengkap, setelah itu dilakukan uji efektivitasnya sehingga didapatkan solusi pemecahan masalah dan pencapaian tujuan yang sempurna.

Pengertian rasional komprehensif pada terminologi perencanaan adalah merupakan perencanaan yang bersifat holistik yang ditinjau berbagai aspek sehingga diperoleh perencanaan yang secara keseluruhan baik dampak maupun masalah yang akan ditimbulkan dapat diantisipasi karena telah didukung oleh data dan informasi yang lengkap. Perencanaan rasional komprehensif bukan sebagian saja yang dikerjakan atau beberapa bagian yang terpisah (parsial) dari suatu sistem perencanaan. Namun, bukan berarti memasukkan seluruh elemen dan aspek yang dapat diidentifikasi dari suatu entitas atau komunitas tetapi harus mempertimbangkan cakupan yang lengkap dari elemen-elemen pokok yang dapat ditangani didalam proses analisis. Oleh karena itu komprehensif harus mencakup sebanyak mungkin faktor internal yang dapat di kontrol dan faktor eksternal pokok yang berkait. Model rasional-komprehensif adalah model analisis yang memperjuangkan kesempurnaan dalam perumusan kebijakan dengan menggunakan data yang lengkap dan diharapkan valid, agar dalam perumusannya memberikan hasil kebijakan publik yang baik.

Hoogerwerf dalam (Islamy,1988) model analisis perencanaan rasional-komprehensif (sinoptis) adalah salah satu analisis dari sudut hasil atau dampak yang memiliki maksud bahwa proses perumusan perencanaan kebijakan publik akan membuahkan hasil atau dampak yang baik kalau didasarkan atas proses pemikiran yang rasional yang didukung oleh data atau informasi yang lengkap. Menurut pandangan Suwitri (2009) langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam membuat model Rasional Komprehensif seperti yang tergambar dibawah ini :

Gambar II.1
Model Perencanaan Rasional Komprehensif



Sementara yang membentuk model rasional komprehensif menurut pandangan Wahab (2012) sebagai berikut :

1. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah lain atau setidaknya nilai sebagai masalah-masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain.

2. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau saran yang mempedomani keputusan amat jelas dan dapat diterapkan rankingnya sesuai dengan urutan kepentingannya
3. Teliti secara seksama berbagai alternative untuk memecahkan masalah tersebut.
4. Teliti akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternative yang dipilih.
5. Setiap alternative dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan *alternative* lain yang ada.
6. Pembuat keputusan akan memilih *alternative* dan akibat-akibat yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang telah ditentukan.

Namun demikian berbagai ahli perencana mendapati terdapat beberapa kelemahan pada model rasional komprehensif seperti yang terdapat dibawah ini (Winarto, 2012) antara lain:

- a. Para pembuat keputusan dalam menetapkan suatu kebijakan kadangkala mengabaikan program dan kegiatan yang diusulkan karena faktor masalah dan alternatif yang disampaikan sangat banyak dan rumit untuk dilaksanakan.
- b. Seringkali tidak realistis karena mengenai masalah-masalah yang dikaji dan alternatif-alternatif yang diajukan seringkali menghadap hambatan, misalnya dalam hal waktu dan biaya.
- c. Para pembuat keputusan misalnya berhadapan dengan situasi konflik antar berbagai kelompok kepentingan.

Pada awal tahun 1950-an para ilmuwan ramai-ramai melakukan kritikan terhadap model rasional komprehensif, salah satu diantaranya yaitu Herbert Simon. Beliau terkenal dengan teori rasionalitas terbatasnya (*bounded rationality*) atau dengan rasional komprehensif yang murni, dengan penekanan bahwa perumusan keputusan publik pada praktiknya tidak dapat bekerja secara maksimal akan tetapi lebih cenderung hanya untuk memuaskan para pembuat perumusan keputusan saja. Hal ini disebabkan karena manusia (individu) mempunyai keterbatasan intelektual, waktu, tenaga dan informasi.

Rasional komprehensif adalah model perencanaan diakui oleh para pakar sebagai pangkal dari berbagai model perencanaan publik yang berkembang. Proses pemecahan masalah dengan melakukan analisa pada model rasional komprehensif dilakukan dengan pendekatan keilmuan (*scientific approach*) dengan maksud untuk pencapaian tujuan seperti yang diinginkan. Untuk mencapai tujuan tersebut harus dengan mempertimbangkan secara sistemik dengan melakukan berbagai evaluasi terhadap berbagai alternatif. Penerapan kaidah atau norma sangat dituntut dalam model rasional komprehensif dengan tidak memihak atau tidak memiliki tendensi lain sehingga betul-betul keputusan yang dihasilkan mempunyai manfaat sebagai konsekuensi dari perbuatan keputusan. Akan tetapi dari berbagai pandangan para pakar kebijakan publik merasa keberatan dan melakukan kritikan terhadap model rasional komprehensif karena : *Pertama*, para pakar kebijakan publik berpendapat bahwa dalam model rasional komprehensif para pembuat perumusan keputusan tidak

diperhitungkan terhadap masalah-masalah yang nyata terjadi di lapangan sehingga terjadi kesulitan dalam melakukan analisis maupun pada saat dievaluasi sehingga mengakibatkan keputusan yang dihasilkan tidak maksimal dan tidak tepat atau jauh dari yang diharapkan. *Kedua*, kritikan lain yang sering disampaikan oleh para pakar kebijakan publik terhadap model rasional komprehensif adalah bahwa teori rasional komprehensif tidak realistis terhadap tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh para pembuat keputusan. Pandangan para pakar tersebut menurutnya model rasional komprehensif, seharusnya pembuat perumusan keputusan mempunyai sejumlah data dan informasi yang sangat memadai sehingga didapatkan berbagai alternatif-alternatif pemecahan masalah berdasarkan faktor biaya dan keuntungan yang akan dicapai sebelum mengambil keputusan. *Ketiga*, dalam melahirkan suatu keputusan oleh para pembuat keputusan publik selalu diperhadapkan pada aspek nilai. Pada aspek nilai tersebut diperhadapkan pada situasi konflik, karena nilai-nilai tersebut susah untuk dinilai bobotnya. *Keempat*, salah satu yang menjadi kritikan adalah bahwa para pembuat keputusan tidak mempunyai keinginan yang besar untuk menetapkan keputusan-keputusan berdasarkan tujuan-tujuan yang diinginkan oleh masyarakat, akan tetapi sebaliknya mereka berkeinginan untuk mencoba memaksimalkan hukuman yang diberikan pada mereka sendiri, seperti misalnya kekuasaan, kedudukan, sehingga mereka berharap agar dipilih kembali pada pemilu yang akan datang. *Kelima*, untuk menghasilkan suatu keputusan dengan dasar rasionalitas yang tinggi sangat mustahil

dilakukan oleh para pengambil keputusan, hal ini disebabkan karena banyak mengalami hambatan dan tantangan yang besar. Kelemahan tersebut terjadi secara alamiah yang dimiliki setiap individu. *Keenam*, meskipun para pembuat keputusan bisa menggunakan teknik analisis dengan komputer yang paling hebat, sulit dilakukan prediksi dalam menghitung rasio biaya dan keuntungan secara tepat bila sejumlah besar terdapat nilai yang berbeda-beda. *Ketujuh*, adanya investasi dengan nilai yang besar dalam program dan kebijakan sehingga menyebabkan para pembuat keputusan sulit mempertimbangkan adanya alternatif yang telah ditetapkan oleh keputusan sebelumnya. *Kedelapan*, dalam mengumpulkan sumber data dan informasi tidak mudah dilakukan sehingga diperlukan beberapa alternatif-alternatif yang ditimbulkan termasuk waktu dan biaya serta ketersediaan data dan informasi yang dibutuhkan. Adapun bila dikaitkan dengan isu-isu organisasi dan pengelolaan, maka model rasionalitas komprehensif lebih mengarah kepada perbaikan sistem sentralisasi di dalam birokrasi baik prosedural maupun depersonifikasi. Selanjutnya bila dikaitkan dengan individu atau unit organisasi atau komunitas maka rasionalitas cenderung mendorong *self interests*.

Pandangan beberapa pakar mengemukakan, bahwa model perencanaan rasional komprehensif terdapat keunggulan yang signifikan, walaupun tidak terlepas dari kelemahan yang dimiliki model tersebut antara lain:

- a) Keunggulan utama yang dimiliki oleh perencanaan dengan model rasional komprehensif yaitu meliputi memiliki lingkup

- yang luas tentang berbagai aspek dan tahapan perencanaan serta menampilkan beragam alternatif rencana yang kemungkinan dapat dilaksanakan dalam mencapai tujuan (*goals*) dan sasaran (*objectives*) sesuai perancangan dengan melihat potensi yang dimiliki serta kendala yang akan dihadapi.
- b) Memiliki gambaran secara holistik atau menyeluruh terhadap kemungkinan-kemungkinan paling optimal yang akan terjadi.
 - c) Terkandung unsur penyederhanaan (*simplicity-reductionis*) dari sistem entitas/ komunitas/kesatuan.
 - d) Program dan kegiatan yang akan disusun untuk dilakukan evaluasi dengan menggunakan pendekatan *scientific methods* dengan pihak-pihak yang tidak terlibat di dalam proses perencanaan.
 - e) Proses perencanaan tidak berjalan secara garis lurus melainkan bersifat pengulangan (*multiple iteratif*) dan siklikal yaitu adanya umpan balik dan kolaborasi lebih mendalam pada setiap sub proses, sehingga perencanaan rasional komprehensif bersifat fleksibel terhadap kemungkinan perubahan yang terjadi di lingkungan perencanaan.
 - f) Perencanaan rasional komprehensif adanya partisipasi dari masyarakat (*public participation*) sehingga dapat menutupi kekurangan-kekurangan dari model perencanaan ini.

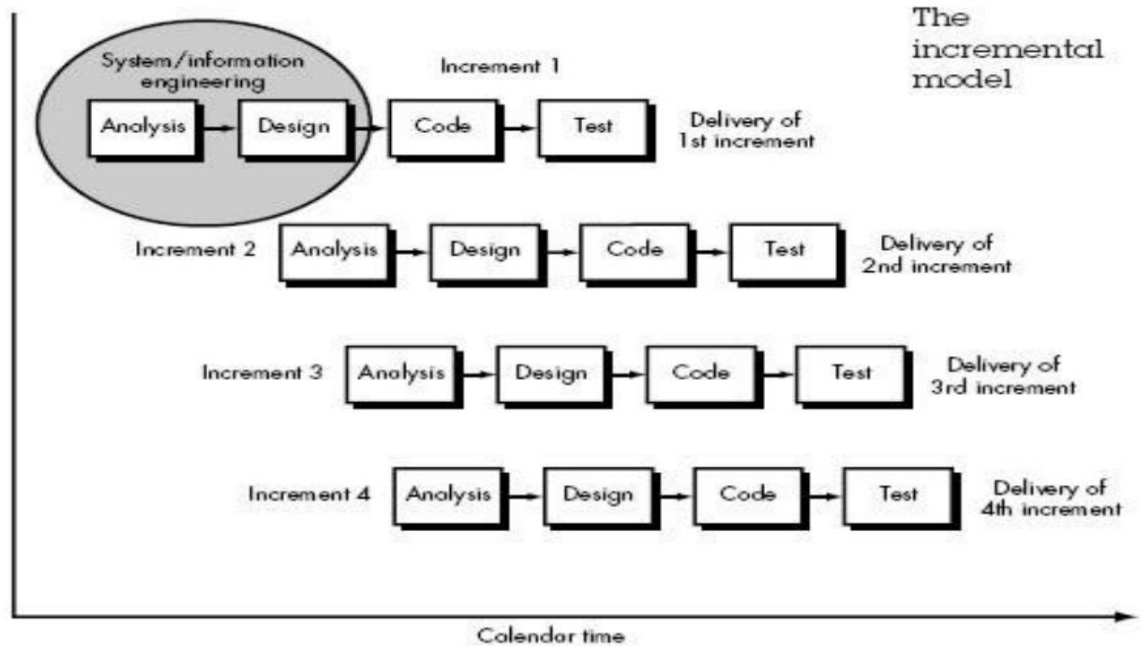
2. Model Inkremental.

Model inkremental pada dasarnya melihat kebijakan publik sebagai keberlanjutan dari program dan kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah di masa lalu, dengan hanya melakukan perubahan-perubahan seperlunya. Model inkremental ini untuk pertama kalinya dikembangkan oleh ekonom Charles E. Lindblom, bukunya yang berjudul *The Science of Muddling Through* dikutip dari Islamy (1988), mengemukakan bahwa dalam proses pengambilan keputusan pada model inkremental disebut *disjointed incrementalism*. Model inkremental berarti kebijakan yang dilakukan secara sepotong-sepotong sehingga mengalami perubahan sedikit-sedikit. Model inkremental melihat kebijakan publik sebagai keberlanjutan dari program dan kegiatan pemerintah dimasa lalu dengan hanya menambah atau mengurangi sehingga terjadi perubahan (modifikasi) sedikit-sedikit. Para penganut paham model inkremental menyatakan bahwa perubahan tambahan lebih cepat dilaksanakan daripada perubahan dengan model rasional komprehensif. Bahaya akibat adanya potensi konflik jauh lebih rendah dibandingkan dengan perubahan jika dilakukan secara radikal. Oleh karena perubahan yang dilakukan dengan model inkremental dapat beradaptasi secara kontribusi pada redefinisi kebijakan.

Para pakar kebijakan publik berpendapat bahwa model inkremental dapat dikatakan dengan nama model tambal sulam, dimana cara pengambilan kebijakan model ini memiliki konsep yang berbeda jauh dengan model rasional komprehensif yang menjabarkan masalah secara detail dan membutuhkan analisa yang cermat dan teliti. Karena namanya model tambal sulam, maka model inkremental perubahan hanya dilakukan

dengan mengotak atik, memperbaiki bagian yang mengalami permasalahan. Sebuah kebijakan dikatakan sudah dianalisis jika sudah diotak atik, sudah dilakukan perubahan sedikit tanpa harus melihat atau meneliti permasalahan dan alternative kebijakan yang akan digunakan secara mendalam. Kebijakan yang dihasilkan biasanya hanya mampu menyelesaikan satu permasalahan saja bukan keseluruhan permasalahan karena kebijakan yang dibuat tidak benar-benar untuk dijadikan pemecahan masalah secara berkelanjutan. Kebijakan yang diambil hanya untuk menyelesaikan kebijakan yang hadir sekarang. Apabila muncul masalah lain atau kebijakan yang dihasilkan ternyata menyebabkan permasalahan lain dikemudian hari, masalah akan ditangani dengan mengotak atik sedikit kebijakan kembali dan begitu seterusnya. Seperti tambal sulam yang hanya akan menambal bagian yang perlu ditambah tanpa melakukan pengkajian yang lebih dalam apakah yang memang diperlukan hanya penambalan kebijakan atau perombakan atau bahkan mungkin kebijakan baru yang sangat berbeda dengan kebijakan yang pernah ada. Secara visual, model inkremental dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar II.2
Model Perencanaan Inkremental.



Dari gambar tersebut tampak bahwa kebijakan ini berusaha mempertahankan komitmen kebijakan dimasa lalu untuk mempertahankan kinerja yang telah dicapai (Nugroho, 2014). Menurut pandangan pakar inkrementalis, mengemukakan bahwa para pembuat keputusan dalam menjalankan tugasnya berada di bawah kondisi yang tidak ada kepastian terhadap konsekuensi-konsekuensi logis dari aksi di masa yang akan datang, maka keputusan yang diambil pada model inkremental dapat mengurangi risiko dan biaya yang ditimbulkan akibat ketidakpastian tersebut. Inkrementalisme juga memiliki sifat realistis karena landasi dengan kenyataan bahwa para pembuat keputusan tidak memiliki waktu yang cukup, kapasitas sumber daya yang terbatas, dan sumber-sumber lain yang dibutuhkan untuk melakukan analisis yang tajam secara menyeluruh terhadap semua penyelesaian alternatif masalah-masalah yang ada. Karena pada hakikatnya manusia ingin

bertindak secara praktis dan instan, tidak selalu mencari cara yang paling baik dalam menyelesaikan suatu masalah. Dapat digambarkan bahwa paham inkrementalisme menghasilkan keputusan-keputusan yang terbatas sehingga dapat dilakukan dan diterima oleh masyarakat. Adapun kelemahan yang paling hakiki dari kebijakan inkremental adalah model kebijakan ini hanya mampu menyelesaikan masalah rutin dan tidak dapat dilaksanakan pada kondisi masalah kritis yang sudah menyebar ke berbagai sektor, sehingga sudah barang tentu saja membutuhkan analisa yang lebih tajam dan mendalam. Pokok-pokok model inkremental dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Dalam menentukan tujuan dan sasaran serta analisis dilakukan dengan berpedoman kepada pengalaman yang pernah dilewati, sehingga setaiap tahapan yang dilewati saling terhubung satu sama lainnya, bukan merupakan rangkaian suatu hal yang saling terpisah.
- b. Para pembuatan keputusan dipandang hanya sebatas mempertimbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah.
- c. Terhadap alternatif kecil yang ditimbulkan dari akibat yang mendasar saja yang akan dilakukan evaluasi.
- d. Masalah yang ditimbulkan dan harus dihadapi oleh para pembuat keputusan akan didefinisikan secara teratur. Penganut paham inkrementalis mengarahkan untuk dapat mempertimbangkan kemungkinan dalam menyesuaikan tujuan dan sarana yang direncanakan sehingga dampak dari masalah tersebut lebih dapat diselesaikan.

- e. Tidak ada keputusan atau cara pemecahan masalah yang digunakan secara tepat bagi setiap masalah yang dihadapi, sehingga perlu dilakukan batas uji keputusan. Uji keputusan yang baik terdapat pada sumber keyakinan bahwa beragam analisis yang dilakukan pada akhirnya sepakat pada keputusan tertentu saja, meskipun tidak bersepakat bahwa keputusan itu adalah yang paling tepat dan masuk akal sebagai sarana untuk mencapai tujuan dan sasaran yang direncanakan.
- f. Para pembuat keputusan inkremental menjelaskan bahwa pada hakekatnya model inkremental hanya bersifat perbaikan atau perubahan kecil yang lebih diarahkan untuk menyempurnakan dari upaya nyata dalam menyelesaikan masalah sosial yang dihadapi sekarang daripada sebagai upaya untuk memperbaiki tujuan-tujuan sosial yang sama sekali baru di masa yang akan datang.

Analisis dengan model inkremental memberikan jalan berbeda dari rasional-komprehensif, selain menawarkan kemudahan dalam analisis karena tidak perlu melakukan analisis secara cermat dan teliti, cukup melihat kebijakan yang telah ada kemudian disesuaikan dengan permasalahan yang terus berubah, cukup melakukan utak-atik penyesuaian, hal tersebut sudah merupakan analisis. Kebijakan dibuat oleh perumus kebijakan tanpa harus melihat atau meneliti dengan komprehensif. Pendekatan model ini memilih diantara rentang alternatif yang terbatas yang berbeda sedikit dari kebijaksanaan yang ada, atau bisa juga disebutkan sebagai:

1. Pendekatan yang mengutamakan unsur atau sub sistem tertentu sebagai yang perlu diprioritaskan.
2. Pendekatan yang dianggap memungkinkan bagi para pembuat keputusan untuk menerapkan strategi untuk mengambil keputusan dengan kapasitas kognitif yang terbatas dan lebih rasional.
3. Pendekatan ini tidak perlu ditunjang oleh sistem informasi dan data yang terinci tentang unsur atau sub sistem tertentu yang diprioritaskan tersebut. Ini dianggap sebagai suatu penghematan dana dan waktu menelaah, analisis dan proses teknis penyusunan rencana.
4. Sasaran dan tujuan bersifat langsung pada kebutuhan pengembangan suatu unsur atau sub sistem tertentu saja.

Meskipun pembuatan keputusan yang inkremental pada hakikatnya bersifat perbaikan-perbaikan kecil. Namun teori inkremental ini kemudian dikritik karena kurang memperhatikan orientasi tujuan. Teori inkremental akan membuat berbagai persimpangan berulang-ulang tanpa mengetahui kemana tujuan yang akan dicapai. Model ini di kritik karena cenderung inheren pada konservatisme, terlalu pesimis terhadap perubahan berskala besar pada inovasi. Selain itu, model inkremental ini dikritik karena dianggap tidak demokratis, sebab terlalu membatasi pengambilan keputusan yang hanya tawar menawar pada kelompok kecil pilihan orang-orang, para pembuat kebijakan senior. Jadi ciri-ciri utama model perencanaan ini adalah :

1. Rencana ini tidak perlu di tunjang oleh penelaahan serta evaluasi alternatif rencana secara menyeluruh.
2. Hanya mempertimbangkan bagian-bagian dari kebijaksanaan umum (kalau sudah ada) yang berkaitan langsung dengan unsur atau subsistem yang di prioritaskan.
3. Terbatasnya lingkup perencanaan yaitu pada unsur atau subsistem tertentu saja maka anggapan bahwa pelaksanaan lebih mudah realistik.

Ada beberapa kelemahan dalam teori inkremental ini diantaranya adalah, keputusan-keputusan di ambil akan lebih mengedepankan dan mengutamakan golongan atau kelompok dari yang dominan kuat dengan mengabaikan golongan atau kelompok yang lemah. Adapun keputusan yang dilakukan hanya berupa keputusan yang mempunyai durasi waktu singkat sehingga pengambilan keputusan yang dilakukan dengan metode inkremental tidak mampu memberikan solusi yang tepat atas permasalahan publik. Metode inkremental pada umumnya tidak cocok untuk dipakai dan diterapkan pada negara-negara yang sedang berkembang, karena lebih membutuhkan perubahan yang besar dan signifikan serta langsung kepada permasalahan yang mendasar. Keputusan yang dihasilkan dengan menggunakan metode inkremental sering berjalan lamban yang menyebabkan adanya *status quo*, sehingga perubahan tidak cepat dan tidak signifikan. Asumsi yang mendasari model tersebut:

- a. Menolak kemungkinan terjadinya konsensus dalam isu perencanaan yang luas.
- b. Konsensus sangat sulit dicapai dan kemungkinan besar yang terjadi hanya pada usulan-usulan yang menghendaki perubahan yang inkremental.
- c. Membutuhkan suatu modal perencanaan yang terdesentralisasi.

3. Model Pengamatan Terpadu.

Model pengamatan terpadu merupakan gabungan dari model rasional komprehensif dan model inkremental. Dilihat bahwa kedua model tersebut sama-sama memiliki kekurangan yang cenderung membuat pengambilan keputusan tidak rasional dan tidak efisien. Seorang ahli sosiologi yang bernama Amitai Etzioni (dalam Islamy, 1982) yang mempelajari kedua model tersebut mencetuskan suatu model kebijakan hibrida yang merupakan gabungan atau campuran unsur-unsur kelebihan dari model rasional komprehensif dan inkremental. Model ini disebut *mixed scanning* yang artinya model perpaduan dari dua model dengan melakukan pengamatan gabungan atau campuran. Menurutnya kelebihan dari model *mixed scanning* adalah setiap elemen atau unsur pada masing-masing jenis keputusan fundamental maupun inkremental cenderung saling menciptakan keseimbangan (*counter balance*) terhadap masing-masing kekurangan. Karena sifatnya adalah *mixed scanning* maka ketika pengambilan keputusan akan dilaksanakan telah memperhitungkan kelebihan dan kekurangan dari masing-masing model tersebut antara lain pada model pendekatan inkremental harus mengutamakan prioritas pertama terlebih dahulu dengan pertimbangan bahwa proses perumusan kebijakan fundamental yang memberikan arahan

besar, sementara pada model pendekatan inkremental proses perumusan kebijakannya yang memberi jalan bagi keputusan-keputusan fundamental sesudah keputusan ini tercapai. Strategi yang dilakukan pada pengamatan terpadu akan mencakup elemen-elemen yang terdapat pada kedua model pendekatan tersebut dengan cara menggunakan dua kamera. Penempatan kamera pertama, yang memiliki sudut lebar dan luas tetapi tidak terlalu rinci, sementara penempatan kamera kedua memfokuskan pengamatan pada daerah-daerah yang memerlukan lebih mendalam atau pengamatan yang lebih rinci.

Model pengamatan terpadu lebih memudahkan para pembuat keputusan untuk memanfaatkan kelebihan dan kekurangan baik teori rasional komprehensif maupun teori inkremental pada kondisi yang berbeda-beda. Terdapat beberapa kasus permasalahan dalam melakukan pengambilan keputusan dengan penggunaan model inkremental sangat cocok untuk diimplementasikan, akan tetapi penggunaan dengan metode rasional komprehensif untuk kasus tertentu terkadang tidak maksimal. Hal ini memungkinkan dilakukan penggunaan dengan metode pengamatan terpadu karena model ini juga telah memperhitungkan tingkat kemampuan yang dimiliki oleh para pembuat keputusan yang berbeda-beda. Sehingga secara umum dapat dikatakan, bahwa semakin besar kemampuan yang dimiliki oleh para pembuat keputusan dalam menggunakan kekuasaannya untuk mengimplementasikan keputusan-keputusan mereka, maka semakin besar pula penyelidikan yang dilakukan sehingga mempersempit ruang abu-abu, maka keputusan yang diambil semakin efektif. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa model pengamatan terpadu hakikatnya merupakan

pendekatan kompromistis yang menggabungkan pemanfaatan model rasional komprehensif dan inkremental dalam proses pengambilan keputusan.

Pada konsep implementasi perencanaan pembangunan di latar belakang oleh peran dan fungsi daerah otonom dalam menentukan strategi dan arah kebijakan yang termuat dalam dokumen perencanaan pemerintah daerah. Dengan pertimbangan-pertimbangan akan kebutuhan kapasitas, pelibatan masyarakat dalam pelaksanaan proses perencanaan ditingkat daerah dalam rangka desentralisasi dan otonomi daerah menjadi sangat penting. Salah satu asumsi mendasar diterapkannya kebijakan otonomi daerah adalah penguatan rakyat melalui penguatan kelembagaan pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Penguatan ini dimaksudkan untuk membuka peluang pembuatan kebijakan publik di daerah yang menjadi kewenangan daerah (Nawawi Juanda, 2019). Strategi perencanaan dalam prinsip pemerintahan yang baik akan menghasilkan keputusan yang demokratis, partisipasi, transparansi, dan bertanggungjawab. Adapun konsep model perencanaan pembangunan berdasarkan fungsi daerah otonom sebagai berikut:

1. Model Agregat.

Model agregat merupakan tipe model perencanaan yang paling sederhana yang berhubungan langsung dengan perekonomian secara keseluruhan dan mempertimbangkan komponen-komponen agregat seperti yang terdapat pada Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dengan menggunakan asumsi yang disederhanakan. Kebanyakan negara-negara berkembang menganut model model pertumbuhan

agregat. (*aggregate growth model*). Pada model agregat membahas masalah-masalah tentang perekonomian secara keseluruhan yang menggunakan variabel-variabel makro ekonomi. Dalam keputusan perencanaan agregat biasanya ditunjukkan bagaimana rencana agregat berhubungan dengan perencanaan proses secara keseluruhan. Model pertumbuhan agregat ini merupakan model yang cocok untuk meramalkan pertumbuhan *output* dalam kurun waktu antara tiga sampai dengan lima tahun.

a. Model *Input-Output* dan Proyeksi Sektoral: Gagasan Dasar.

Model input output pertama kali dikembangkan oleh pemenang nobel untuk bidang ekonomi Wassiley Leontief pada tahun 1973. Model ini lebih moderen untuk digunakan dalam menyusun perencanaan pembangunan karena lebih banyak varian model antar industri atau model *input-output*. Pendekatan ini menyajikan informasi transaksi barang dan jasa yang terjadi antar sektor dengan memperhitungkan kegiatan ekonomi dalam sektor-sektor industri yang utama yang saling berhubungan satu sama lain dalam suatu bentuk penyajian berupa matrik simultan yang menunjukkan proses produksi dengan penggunaan teknologi pada masing-masing sektor industri.

b. Penilaian Proyek dan Analisis Manfaat Biaya Sosial.

Pada umumnya di negara-negara berkembang badan perencanaan pembangunan lebih sering menggunakan *output-input* sektoral yang telah disederhanakan, akan tetapi dalam kegiatan operasional keseharian lebih fokus pada alokasi pendanaan investasi pemerintah yang terbatas berdasarkan teknik analisis makro ekonomi

atau yang sering disebut dengan penilaian proyek (*project appraisal*). Model pertumbuhan makro dengan analisis biaya manfaat merupakan teknik analisis yang mapan dan banyak digunakan dalam pemerintahan maupun organisasi internasional. Kebijakan yang diambil terlebih dahulu melakukan analisis dengan cara menghitung total biaya dalam bentuk uang dan total keuntungan dalam bentuk uang. Lebih sering digunakan pada proyek-proyek pemerintah karena keuntungannya tidak dapat diukur. disebabkan proyek-proyek pemerintah bukan berorientasi profit, melainkan keuntungannya adalah jika proyek-proyek tersebut bermanfaat dirasakan oleh masyarakat. Sebaliknya sangat berbeda jika proyek swasta yang berorientasi profit.

2. Model Transaksi.

Model transaksi memberi penekanan bahwa perencanaan memadukan proses interaksi dan komunikasi antara para perencana dan para penerima manfaat dari pelayanan. Oleh karena itu, model transaksi menganjurkan bahwa para perencana membuka ruang komunikasi antar perencana dan penerima pelayanan dalam menyusun program dan kegiatan.

Berry (1973) mengidentifikasi empat model perencanaan perkotaan yang prinsip-prinsipnya dapat pula diterapkan dalam perencanaan secara umum yaitu :

1. *Ameliorative problem-solving*, yaitu perencanaan yang disusun berdasarkan permasalahan yang ada, dan cenderung berorientasi pada waktu yang singkat.

2. *Allocative trend-modifying*, yaitu perencanaan yang berorientasi masa yang akan datang yang disusun berdasarkan kondisi sekarang untuk mengantisipasi munculnya permasalahan-permasalahan pada masa depan.
3. *Exploitive opportunity seeking* yaitu perencanaan tidak melakukan identifikasi terhadap permasalahan di masa yang akan datang akan tetapi langsung melihat kesempatan atau peluang baru yang muncul. Model *Exploitive opportunity seeking* menjadikan masyarakat dan swasta sebagai pelaku utama dalam sektor-sektor ekonomi yang bertujuan untuk mendapatkan keuntungan dengan sebayak-banyaknya dengan memberi perhatian yang cukup pada masa yang akan datang.
4. *Normative goal oriented planning* yaitu perencanaan yang berorientasi ke masa depan dengan melakukan identifikasi terhadap tujuan jangka panjang. *Normative goal oriented planning* kebanyakan digunakan pada negara-negara yang berbentuk sentralisasi. Perencanaan pembangunan ekonomi yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya dalam mengendalikan perekonomian untuk mencapai sasaran dan tujuan tertentu dalam jangka waktu agar mencapai tujuan-tujuan pada masa yang akan datang.

Pelibatan *stakeholder* (masyarakat) dalam proses penentuan kebijakan publik merupakan salah satu cara yang terbaik untuk menampung dan mengakomodir beragam kepentingan. Upaya pengikutsertaan masyarakat melalui perencanaan partisipatif akan

memberikan dampak keuntungan nyata. Keputusan publik yang diambil berdasarkan hasil kompromi antara masyarakat, swasta dan pemerintah akan lebih efektif dan bermanfaat secara langsung kepada masyarakat, disamping itu memberi sebuah rasa kepuasan dan dukungan publik yang cukup kuat terhadap suatu proses pembangunan. Dengan demikian keterlibatan masyarakat pada penentuan kebijakan publik akan memberikan pengaruh nilai strategis bagi masyarakat sendiri dalam upaya pembangunan yang dilaksanakan. Selain itu perencanaan didefinisikan sebagai proses pengambilan keputusan yang berdasarkan fakta, terhadap program dan kegiatan yang harus dikerjakan demi tercapainya tujuan serta arah kebijakan pemerintah daerah yang diinginkan.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, maka Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup lima pendekatan yaitu : 1) politik, 2) teknokratik, 3) partisipatif, 4) atas-bawah (*top down*), 5) bawah-atas (*bottom up*). Ahli-ahli teori perencanaan publik mengemukakan beberapa proses perencanaan 1) perencanaan Teknokrat; 2) perencanaan partisipatif; 3) perencanaan *top-down*; 4) perencanaan *bottom up*.

1. Perencanaan Teknokrat.

Menurut Suzetta (2007) perencanaan teknokratik merupakan proses partisipasi dari masyarakat yang terlibat secara utuh pada perencanaan berdasarkan hasil investigasi atas kebutuhan masyarakat. Partisipasi tersebut bisa melalui perseorangan maupun

kelompok masyarakat terdidik walau tidak mengalami secara langsung namun berbekal pengetahuan yang dimiliki dapat mengambil kesimpulan bahwa masyarakat membutuhkan sesuatu barang yang tidak tersedia di pasar. Pengamat ini bisa pejabat pemerintahan, bisa non pemerintah, atau dari perguruan tinggi. Menurut penjelasan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan teknokrat dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka pikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.

2. Perencanaan Partisipatif.

Menurut Wrihatnolo & Dwidjowijoto (2007) adalah proses perencanaan yang diwujudkan dalam musyawarah ini, dimana sebuah rancangan rencana dibahas dan dikembangkan bersama semua pelaku pembangunan (*stakeholders*). Pelaku pembangunan berasal dari semua aparat penyelenggara negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif), masyarakat, rohaniwan, dunia usaha, kelompok profesional, organisasi-organisasi non-pemerintah.

3. Perencanaan *top down*.

Pendekatan perencanaan dengan *top down* yaitu penjabaran rencana induk pada dokumen perencanaan untuk diturunkan kedalam dokumen rencana lebih rinci. Target nasional yang terdapat dalam dokumen rencana induk menjadi wajib untuk dimasukkan kedalam dokumen turunan dibawahnya. Misalnya dokumen Rencana Kerja Pemerintah dalam skala nasional wajib dijabarkan ke dalam dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) baik pemerintah provinsi

maupun pemerintah kabupaten ataupun kota. Perencanaan *top down planning* merupakan perencanaan yang disusun oleh pemerintah untuk ditujukan kepada masyarakat yang akan menerima dan melaksanakan sesuai dengan yang direncanakan.

4. Perencanaan *Bottom Up*.

Salah satu proses perencanaan selain *top down* sistem perencanaan pembangunan *bottom up*. *Bottom Up Planning* memberikan peran aktif yang lebih besar dari masyarakat terhadap gagasan maupun ide yang di buat berdasarkan kebutuhan, dan permasalahan yang dihadapi dalam menetapkan kebijakan atau pengambilan keputusan. Masyarakat akan mengetahui lebih detail perencanaan hingga pelaksanaan pembangunan untuk dilakukan evaluasi yang mendasar. Kelemahan dari *bottom up* adalah sering terjadi pemahaman dan persepsi yang berbeda dengan pemerintah sehingga terjadi kesalahpahaman karena perbedaan sudut pandang. Dalam sistem ini pemerintah hanya sebatas dan bertindak sebagai fasilitator pembangunan.

D. Relevansi Penelitian Terdahulu.

Penelitian yang berkaitan dengan model perencanaan yang telah dikemukakan oleh penelitian terdahulu yang relevan sangat penting bagi seorang calon peneliti. Hasil penelitian berikut ini adalah hasil penelitian model perencanaan. Namun menunjukkan adanya perbedaan mulai dari lokasi penelitian hingga pada fokus penelitian yang berbeda, sehingga menunjukkan adanya hasil penelitian yang berbeda.

Anhar (2011) dengan penulisan ilmiah berjudul “Peranan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Dalam Perencanaan Pembangunan Di Kabupaten Konawe Provinsi Sulawesi Tenggara”. Penelitian ini bertujuan menganalisis peranan Bappeda dan tingkat partisipasi dinas instansi terkait dalam proses perencanaan pembangunan di daerah Kabupaten Konawe penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dan dokumentasi kemudian dianalisis secara kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) peranan Bappeda dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Konawe sudah berjalan dengan baik walaupun dilihat dari aspek penyesuaian jadwal kegiatan yang berada dalam kategori kurang baik sedangkan aspek memadukan kegiatan yang sejenis, mengidentifikasi keterkaitan dan kepentingan instansi, evaluasi perencanaan dan aspek, memberi petunjuk dalam kategori pelaksanaannya baik. (2) partisipasi instansi pemerintah dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Konawe berjalan dengan baik pula dapat dilihat dari aspek pemahaman koordinasi perencanaan, kepatuhan terhadap petunjuk dan bimbingan serta keaktifan mengikuti rapat koordinasi sudah terlaksana dalam kategori baik.

Thobias Solosa (2012) mengangkat judul “Pendekatan Perencanaan Pembangunan Partisipatif Untuk Mereduksi Asymmetric Information Dalam Pembangunan Ekonomi di Provinsi Papua” dalam penelitiannya menganalisa tiga hal yaitu: (1) peranan diseminasi informasi tentang program-program pembangunan terhadap persepsi masyarakat tentang kesejahteraan ; (2) apakah model perencanaan yang ada saat ini benar-benar bersifat

partisipatif; dan (3) bagaimana pengembangan model perencanaan pembangunan partisipatif yang dapat mereduksi *asymmetric information* di Provinsi Papua. Beberapa temuan yang berhasil diperoleh yaitu diseminasi informasi mampu mengubah persepsi masyarakat tentang pembangunan dan kesejahteraan. Model perencanaan partisipatif melibatkan masyarakat dapat membantu pencapaian tujuan pembangunan. Selama ini diseminasi informasi dalam Musrenbang dan Program RESPEK masih belum optimal. Sehingga, diperlukan modifikasi dalam pelaksanaan Musrenbang agar menjadi lebih ideal yang didalamnya terdapat muatan program RESPEK dengan tidak meninggalkan budaya masyarakat Papua. Sementara perbedaan yang mendasar dalam penelitian yang peneliti lakukan terletak pada model proses perencanaan pembangunan berbasis elektronik di Kota Makassar.

Iskandar Ibrahim (2012) dengan judul "*Human Resource Scorecard* di Bappeda Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo". Penelitian ini bertujuan menganalisis (1) pengukuran kinerja Sumber Daya Manusia (SDM) dengan menggunakan metode *Human Resource Scorecard* pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Pohuwato, (2) dimensi *Human Resource Scorecard* yang paling dominan mempengaruhi kinerja SDM dalam mewujudkan visi dan misi Bappeda Kabupaten Pohuwato. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif (*mix method*). Sampel yang diambil sebanyak 31 pegawai Bappeda yang dilakukan dengan melalui teknik sampling *non probability sampling* yaitu *purposive sampling*. Pengumpulan data dilakukan melalui kuesioner, wawancara dan dokumentasi. Data dianalisis dengan menggunakan analisis

kualitatif dan kuantitatif. Hasil penelitian berdasarkan pengukuran melalui dimensi dalam *Human Resources (HR) Scorecard* terdiri dari atas dimensi *HR competensis, High Performance Work System (HPWS), HR alignment, HR efficiency dan HR deliverable* menunjukkan bahwa kinerja sumber daya manusia sebagai faktor kunci dalam pencapaian visi organisasi pada realitasnya masih belum maksimal. Dimensi yang paling dominan mempengaruhi kinerja sumber daya manusia *human resources scorecard* dalam mewujudkan visi dan misi Bappeda Kabupaten Pohuwato adalah dimensi *High Performance Work System (HPWS)*. Dimensi *Human Resource* agak lebih baik mencapainya dibanding dengan keempat dimensi *Human Resource Scorecard* lainnya.

Dalam penelitian yang dilakukan Milwan (2013), tentang “Analisis Partisipasi Publik Dalam Perumusan Kebijakan Daerah, Studi Kasus Perumusan Peraturan Daerah DKI Jakarta”, memfokuskan pada tahapan dalam perumusan Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 4 Tahun 2007 menunjukkan adanya upaya Pemerintah Jakarta melibatkan partisipasi publik dalam perumusan Peraturan Daerah walaupun masih dalam taraf dengar pendapat umum masyarakat. Publik yang dilibatkan masih sangat terbatas dan masyarakat yang terkena dampak langsung kebijakan belum secara optimal dilibatkan. Sementara perbedaan yang mendasar dalam penelitian yang peneliti lakukan terletak pada model proses perencanaan pembangunan berbasis elektronik di Kota Makassar.

Sementara Hermansyah (2017) dalam disertasi yang berjudul “Model Partisipasi Publik Yang Demokratis Dalam Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Di Kabupaten Sinjai”. Penelitian ini bertujuan 1)

mengetahui proses partisipasi dalam pelaksanaan tahapan musrenbang desa di Kabupaten Sinjai, 2) menjelaskan tingkat partisipasi masyarakat dalam tahapan musrenbang, 3) mendeskripsikan faktor-faktor yang menghambat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan di Kabupaten Sinjai, 4) model partisipasi publik dalam pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Sinjai. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif pengumpulan data dilakukan melalui pengamatan wawancara dan dokumentasi data dianalisis dengan menggunakan model dari *Miles dan Huberman* yang terdiri atas reduksi data penyajian data dan pengambilan kesimpulan atau verifikasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) proses partisipasi dalam pelaksanaan tahapan musrenbang desa di Kabupaten Sinjai dilakukan dalam dua tahapan yaitu: tahapan perencanaan dan tahapan pelaksanaan kegiatan. Pada proses tahapan perencanaan kegiatan musrenbang desa, partisipasi publik belum terwujud dengan baik. Adapun pada tahapan pelaksanaan kegiatan musrenbang partisipasi publik mulai muncul, namun belum secara utuh wujud partisipasi masyarakat terlihat dalam proses penyusunan rencana kegiatan pembangunan desa. (2) tingkat partisipasi masyarakat dalam musrenbang masih rendah yaitu masih sebatas pada tingkat manipulatif sampai pada tingkat konsultatif. (3) faktor-faktor yang menghambat partisipasi masyarakat dalam proses perumusan perencanaan pembangunan antara lain kualitas pendidikan yang rendah, tingkat pendapatan yang rendah, lapangan kerja kurang, kepedulian warga kurang serta kepercayaan masyarakat kurang kepada pemerintah. (4) model partisipasi publik dalam pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Sinjai belum menunjukkan adanya partisipasi

warga yang sehingga dibutuhkan adanya pengembangan model berubah berupa kegiatan perencanaan yang baik dimulai dari musrenbang sebagai media partisipasi langsung warga masyarakat dalam memberikan usulan rencana kegiatan pembangunan.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Hasiholan Pasaribu (2018) dengan judul “Pengaruh Kebijakan Perencanaan Pembangunan Daerah Dan Penganggaran Daerah Dalam Mewujudkan Visi Dan Misi Kepala Daerah Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Di Kabupaten Dan Kota Pada Provinsi Banten”, menunjukkan bahwa kebijakan perencanaan pembangunan daerah berpengaruh signifikan terhadap perwujudan visi dan misi kepala daerah dan terhadap kesejahteraan masyarakat. Kebijakan penganggaran daerah berpengaruh signifikan terhadap perwujudan visi dan misi kepala daerah tetapi tidak berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Perwujudan visi dan misi kepala daerah berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Kebijakan perencanaan pembangunan daerah dan kebijakan penganggaran daerah secara bersama berpengaruh signifikan baik terhadap kesejahteraan masyarakat maupun terhadap perwujudan visi dan misi kepala daerah menyejahterakan masyarakat. Pengaruh tersebut menunjukkan terdapat hubungan kausalitas antara variabel kebijakan perencanaan pembangunan daerah, variabel kebijakan penganggaran daerah, variabel perwujudan visi dan misi kepala daerah dan variabel kesejahteraan masyarakat dalam mewujudkan visi dan misi kepala daerah terhadap menyejahterakan masyarakat. Dari penelitian terungkap bahwa dimensi paling dominan dalam membentuk pengaruh kebijakan perencanaan pembangunan daerah dan kebijakan penganggaran daerah dalam

mewujudkan visi dan misi kepala daerah terhadap kesejahteraan masyarakat yaitu penerapan persyaratan perencanaan ekonomi terhadap kesejahteraan masyarakat, penerapan kompatibilitas sistem perencanaan dan penganggaran dalam mewujudkan visi dan misi kepala daerah terhadap kesejahteraan masyarakat, pelaksanaan anggaran dan keberhasilan pelaksanaan fungsi fungsi utama pemerintah daerah.

Tabel II.2.
Relevansi Hasil Penelitian Terdahulu.

| No | Nama Dan Tahun Penelitian Judul Penelitian | Hasil Penelitian | Perbedaan |
|----|---|---|--|
| 1 | Anhar (2011) "Peranan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Konawe Provinsi Sulawesi Tenggara". | Peranan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Konawe Provinsi Sulawesi Tenggara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) peranan Bappeda dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Konawe sudah berjalan dengan baik walaupun dilihat dari aspek penyerasian jadwal kegiatan yang berada dalam kategori kurang baik sedangkan aspek memadukan kegiatan yang sejenis, mengidentifikasi keterkaitan dan kepentingan instansi, evaluasi perencanaan dan aspek, memberi petunjuk dalam kategori pelaksanaannya baik. (2) partisipasi instansi pemerintah dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Konawe berjalan dengan baik pula dapat dilihat dari aspek pemahaman koordinasi perencanaan, kepatuhan terhadap petunjuk dan bimbingan serta keaktifan mengikuti rapat koordinasi sudah terlaksana dalam kategori baik | Penelitian yang dilakukan Anhar (2011) terkait dengan Peranan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Konawe Provinsi Sulawesi Tenggara. Penelitian ini bertujuan menganalisis peranan Bappeda dan tingkat partisipasi dinas instansi terkait dalam proses perencanaan pembangunan di daerah Kabupaten Konawe penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dan dokumentasi kemudian dianalisis secara kualitatif deskriptif. Sementara penelitian yang dilakukan adalah melihat bagaimana proses perencanaan pembangunan berbasis elektronik dengan menggunakan pendekatan metode kualitatif dan kuantitatif (<i>mix method</i>) |
| 2 | Thobias Solosa (2012) mengangkat judul "Pendekatan Perencanaan Pembangunan Partisipatif Untuk Mereduksi Asymmetric Information Dalam | Beberapa temuan yang berhasil diperoleh yaitu diseminasi informasi mampu mengubah persepsi masyarakat tentang pembangunan dan kesejahteraan. Model perencanaan partisipatif melibatkan masyarakat dapat membantu pencapaian tujuan pembangunan. Selama ini diseminasi informasi dalam Musrenbang dan Program | Penelitian yang dilakukan oleh Thobias Solosa ditemukan bahwa model perencanaan partisipatif pada pelaksanaan Musrenbang diperlukan inovasi terhadap program RESPEK sehingga lebih ideal, sementara penelitian yang dilakukan ini untuk mendapatkan informasi model yang |

| | | | |
|---|--|--|---|
| | Pembangunan Ekonomi di Provinsi Papua” | RESPEK masih belum optimal. Sehingga, diperlukan modifikasi dalam pelaksanaan Musrenbang agar menjadi lebih ideal yang didalamnya terdapat muatan program RESPEK dengan tidak meninggalkan budaya masyarakat Papua. | cocok dan tepat dalam proses perencanaan pembangunan yang berbasis elektronik di Kota Makassar |
| 3 | Iskandar Ibrahim (2012) “Human Resource Scorecard di Bappeda Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo”. | Hasil penelitian berdasarkan pengukuran melalui dimensi dalam <i>Human Resources Scorecard</i> terdiri dari atas dimensi <i>Human Resources competensis, High Performance Work System (HPWS), Human Resources alignment, Human Resources efficiency dan Human Resources deliverable</i> menunjukkan bahwa kinerja sumber daya manusia sebagai faktor kunci dalam pencapaian visi organisasi pada realitasnya masih belum maksimal. Dimensi yang paling dominan mempengaruhi kinerja sumber daya manusia <i>human resources scorecard</i> dalam mewujudkan visi dan misi Bappeda Kabupaten Pohuwato adalah dimensi <i>High Performance Work System (HPWS)</i> . Dimensi <i>Human Resource</i> agak lebih baik mencapainya dibanding dengan keempat dimensi <i>Human Resource Scorecard</i> lainnya. | Penelitian yang dilakukan Iskandar Ibrahim bertujuan menganalisis (1) pengukuran kinerja Sumber Daya Manusia (SDM) dengan menggunakan metode Human Resource Scorecard pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Pohuwato, (2) dimensi Human Resource Scorecard yang paling dominan mempengaruhi kinerja SDM dalam mewujudkan visi dan misi Bappeda Kabupaten Pohuwato. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif (mix method), yang menjadi pembeda adalah untuk mengetahui bagaimana proses perencanaan disusun berdasarkan sumber daya yang ada pada Bappeda Kota Makassar dalam penggunaan teknologi informasi dan komunikasi dengan melibatkan berbagai unsur seperti perangkat daerah teknis, Kecamatan dan <i>Stakeholder</i> |
| 4 | Milwan (2013), tentang “Analisis Partisipasi Publik Dalam | Menunjukkan bahwa adanya upaya Pemerintah Jakarta melibatkan partisipasi publik dalam perumusan Peraturan Daerah walaupun masih | Penelitian yang dilakukan oleh Milwan ada pengaruh positif dan signifikan antara partisipasi warga |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Perumusan Kebijakan Daerah, studi kasus perumusan Peraturan Daerah DKI Jakarta”. | dalam taraf dengar pendapat umum masyarakat. Publik yang dilibatkan masih sangat terbatas dan masyarakat yang terkena dampak langsung kebijakan belum secara optimal dilibatkan. Kemudian untuk meningkatkan partisipasi dapat dilakukan dengan memberikan advokasi bagi warga masyarakat yang terlibat secara langsung dalam perumusan peraturan. | masyarakat dalam perumusan kebijakan daerah sedangkan dalam penelitian ini fokus kepada model yang cocok dan tepat proses perencanaan pembangunan yang berbasis elektronik. |
| 5 | Hermansyah (2017) “Model partisipasi publik dalam pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kabupaten Sinjai”. | Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) proses partisipasi dalam pelaksanaan tahapan Musrenbang desa dilakukan dengan dua tahap yaitu tahap perencanaan dan tahap pelaksanaan, dimana tahap perencanaan belum terwujud dengan baik, sementara tahap pelaksanaan muncul tetapi tingkat partisipasi masyarakat masih rendah hanya sebatas pada tingkat manipulative sampai pada tingkat konsultatif. Sementara faktor yang menghambat adalah dalam proses perencanaan pembangunan antara lain: kualitas Pendidikan yang rendah, lapangan kerja kurang, kepedulian masyarakat kurang serta kepercayaan rendah kepada pemerintah. Model partisipasi publik dalam pelaksanaan Musrenbang belum menunjukkan adanya partisipasi warga yang baik sehingga dibutuhkan adanya pengembangan model berupa kegiatan perencanaan yang dimulai dari Musrenbang dusun sebagai media partisipasi langsung warga masyarakat dalam memberikan usulan rencana kegiatan pembangunan. | Penelitian yang dilakukan oleh Hermansyah: Model partisipasi publik dalam pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kabupaten Sinjai menekankan pada model partisipasi publik yang sangat rendah dalam perencanaan pembangunan, sementara penelitian ini fokus bagaimana mendapatkan model perencanaan pembangunan yang tepat dengan berbasis elektronik menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif (<i>mix method</i>) |
| 6 | Hasiholan Pasaribu (2018) “Pengaruh kebijakan perencanaan pembangunan daerah dan penganggaran daerah dalam | Dari penelitian terungkap bahwa dimensi paling dominan dalam membentuk pengaruh kebijakan perencanaan pembangunan daerah dan kebijakan penganggaran daerah dalam mewujudkan visi dan misi kepala daerah terhadap kesejahteraan masyarakat yaitu penerapan | Penelitian yang dilakukan oleh Hasiholan Pasaribu menemukan dimensi yang paling dominan dalam membentuk pengaruh kebijakan perencanaan dan penganggaran daerah di kabupaten dan kota pada Provinsi Banten, |

| | | |
|---|--|---|
| mewujudkan visi dan misi kepala daerah terhadap kesejahteraan masyarakat di Kabupaten dan Kota pada Provinsi Banten”. | persyaratan perencanaan ekonomi terhadap kesejahteraan masyarakat, penerapan kompatibilitas sistem perencanaan dan penganggaran dalam mewujudkan visi dan misi kepala daerah terhadap kesejahteraan masyarakat, pelaksanaan anggaran dan keberhasilan pelaksanaan fungsi fungsi utama pemerintah daerah. | sementara penelitian yang dilakukan dengan pendekatan metode <i>mix method</i> yang fokus kepada bagaimana mengetahui proses perencanaan pembangunan yang berbasis elektronik pelibatan masyarakat dan <i>stakeholder</i> . Sementara terkait dengan proses penganggaran tidak dibahas. |
|---|--|---|

E. Kerangka Pikir

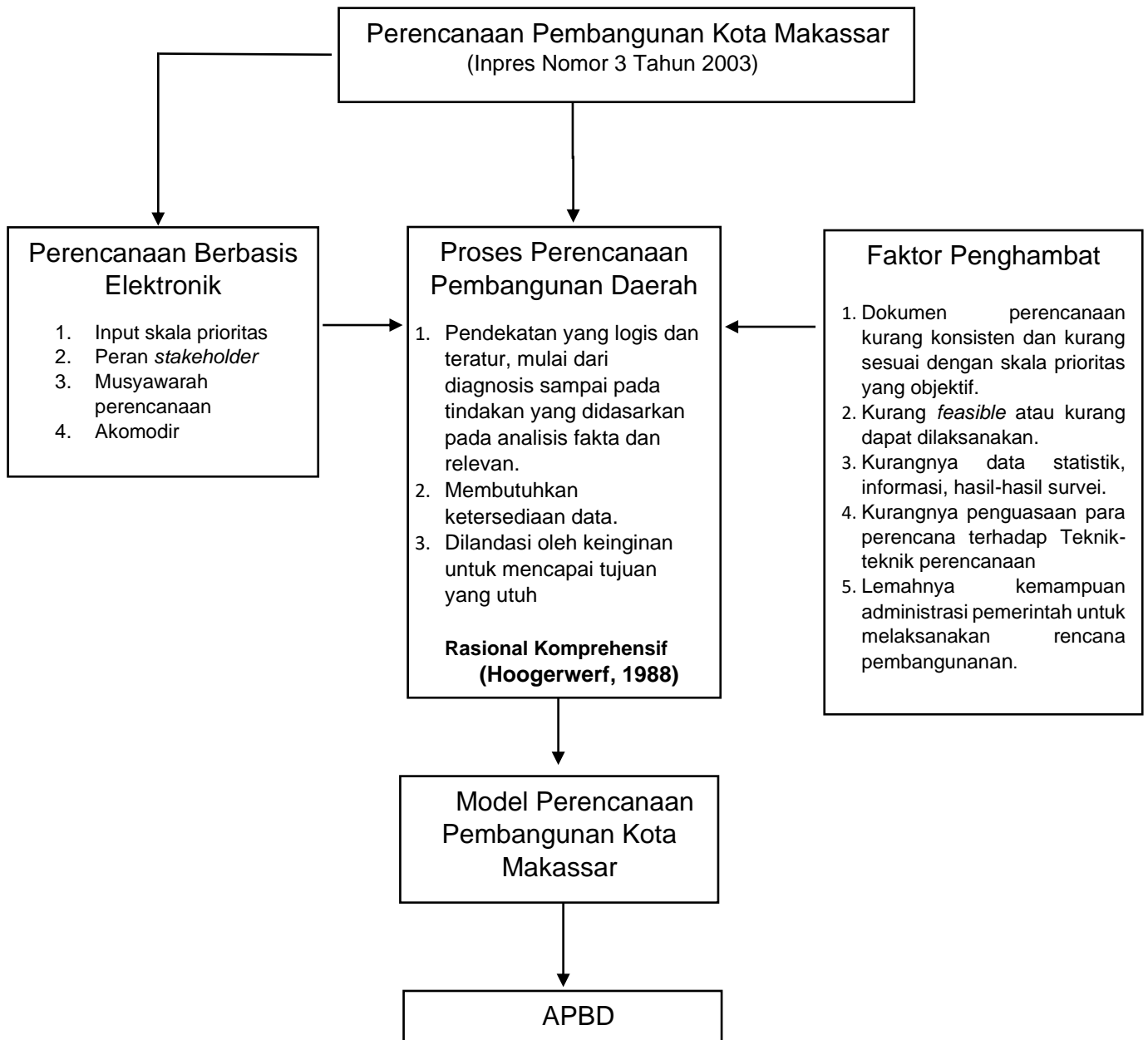
Mencermati beberapa hasil penelitian terdahulu sebagaimana tabel diatas, maka nampak bahwa pada umumnya penelitian-penelitian yang sudah pernah dilakukan menunjukkan hasil yang berbeda-beda. Berdasarkan teori dan bukti empiris di lapangan, kerangka pemikiran pada penelitian ini menggambarkan tentang fokus penelitian berdasarkan masalah yang ada, merupakan sebuah pemikiran tentang ilmu administrasi publik yang berkaitan dengan model proses perencanaan pembangunan berbasis elektronik di Kota Makassar.

Penelitian ini masuk kedalam lingkup kajian ilmu Administrasi Publik baru yang terdapat pada dimensi kebijakan publik dimana fokus studinya adalah pada model proses perencanaan pembangunan berbasis elektronik di Kota Makassar. Penelitian ini mengambil variabel-variabel dari teori yang mempengaruhi perencanaan dari beberapa pandangan ahli yang digabungkan menjadi satu kesatuan, dalam konteks inilah penelitian akan menunjukkan perbedaan dengan penelitian yang pernah dilakukan sehingga

menampakkan unsur kebaharuan (*novelty*) dari penelitian yang cukup signifikan.

Berdasarkan alasan tersebut maka peneliti mencoba memodifikasi proses perencanaan untuk mengkaji fenomena yang terjadi pada penyusunan dokumen perencanaan tahunan yang berbasis elektronik yang dimulai pada kegiatan di level Rembug Warga, Kelurahan, Kecamatan hingga ke tingkat Kota. Secara sederhana penulis akan menggambarkan ke dalam kerangka pemikiran sebagai berikut:

Gambar II.3

Kerangka Pikir

BAB III

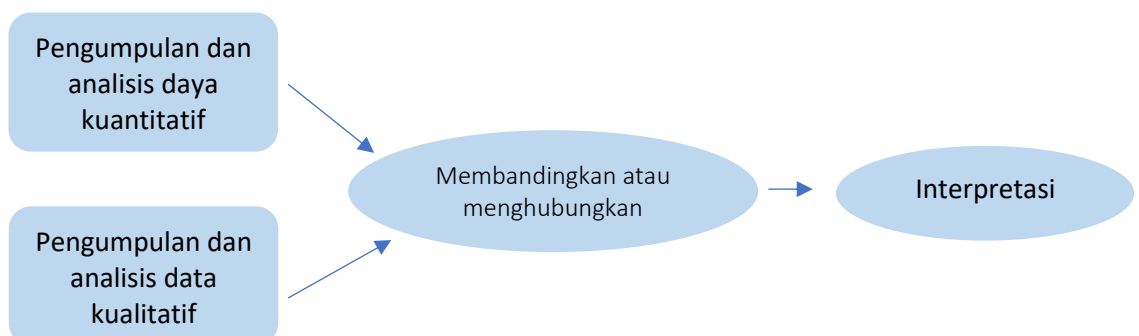
METODE PENELITIAN

A. Pendekatan dan Tipe Penelitian.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan dengan metode campuran atau *mixing method* yaitu kuantitatif dan kualitatif (Creswell, 2017). Merupakan pengombinasian dua bentuk data dalam penelitian dengan asumsi bahwa kedua bentuk data menyajikan jenis informasi yang berbeda berupa data terbuka (*open ended*) pada kualitatif dan data tertutup (*close ended*) dalam kuantitatif. Pencampuran atau *mixing* dan penggabungan dapat dinyatakan memberikan gambaran yang lebih kuat untuk menjawab rumusan masalah.

Tipe penelitian yang digunakan adalah metode *campuran paralel konvergen*. Dalam pendekatan ini dikumpulkan data kualitatif dan kuantitatif, analisisnya secara terpisah dan kemudian membandingkan hasil untuk melihat apakah temuan-temuan saling mengonfirmasi atau tidak mengonfirmasi.

Gambar III.1
Metode *Campuran paralel konvergen*



Asumsi utama pendekatan ini adalah data kualitatif dan kuantitatif memberikan jenis informasi yang berbeda, seringkali berupa pandangan