

**PARTISIPASI STAKEHOLDER DALAM
FORMULASI RPJP-D KABUPATEN JENEPONTO
TAHUN 2006-2026**

MUH. AMBAR SALLATU

P 080 320 4004



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2007

TESIS

PARTISIPASI STAKEHOLDER DALAM FORMULASI RPJP-D KABUPATEN JENEPONTO TAHUN 2006-2026

Disusun dan diajukan Oleh :

MUHAMMAD AMBAR SALLATU

P 080 320 4004

Telah dipertahankan didepan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal 31 Januari 2007

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui

Komisi Penasehat

Prof. Dr. Hamka Naping MA.
Ketua

**Ketua Program Studi
Administrasi Pembangunan,**

Prof. Dr. Muh. Nursadik, MPM.

Dr. Ir. Darmawan Salman MS.
Anggota

**Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin,**

Prof. Dr. dr. A. Razak Thaha. M.Sc.

**PARTISIPASI STAKEHOLDER DALAM FORMULASI RPJP-D
KABUPATEN JENEPONTO TAHUN 2006-2026**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Administrasi Pembangunan

Disusun dan diajukan oleh :

MUHAMMAD AMBAR SALLATU

Kepada

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2007

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muhammad Ambar Sallatu
Nomor Mahasiswa : P080 320 4004
Program studi : Administrasi Pembangunan
Konsentrasi Manajemen Perencanaan

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

Makassar, Januari 2007

Yang menyatakan,

Muhammad Ambar Sallatu

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

ABSTRAK

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Rumusan Masalah	9
	C. Tujuan Penelitian	9
	D. Kegunaan Penelitian	9
BAB II	TINJAUAN PUSTAKA	10
	A. Partisipasi Stakeholder	10
	B. Perencanaan Pembangunan	18
	C. Model-Model Perencanaan Pembangunan	29
	D. Aspek-Aspek Perencanaan Pembangunan	30
	E. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah	32
	F. Kerangka Konseptual	36
BAB III	METODE PENELITIAN	42
	A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	42
	B. Lokasi Penelitian	42
	C. Unit Analisis	43
	D. Sumber Data dan Cara Pengumpulan Data	43
	E. Teknik Analisis Data	46
	F. Tahap-Tahap Penelitian dan Jadwalnya	47

BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	48
A.	Gambaran Umum Daerah Penelitian	48
B.	Proses Formulasi RPJP-D Kabupaten Jeneponto	53
1.	Penyusunan Rancangan Awal RPJP-D	58
2.	Pelaksanaan Musrenbang	69
3.	Perbaikan Rancangan Awal Pasca Musrenbang	78
4.	Pembahasan dan Finalisasi di DPRD	89
C.	Partisipasi Stakeholder	93
1.	Partisipasi pemangk Kepentingan saat penyusunan Draft awal	97
2.	Partisipasi pemangku Kepentingan saat Musrenbang	102
3.	Partisipasi pemangku Kepentingan saat Pasca Musrenbang	104
4.	Pembahasan RPJP-D di DPRD	105
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN	108
	DAFTAR PUSTAKA	111

DAFTAR TABEL

Nomor.	Halaman.
1. Kontinuitas dan Level Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan.	16
2. Sumber Data dan Cara Pengumpulan Data.	45
3. Rencana Jadwal Kegiatan Penelitian.	47
4. Tim Teknis Pemerintah Daerah.	63
5. Matriks Partisipasi Stakeholder dalam Musrenbang.	76
6. Matriks Usulan Dinas-Dinas.	85
7. Pembahasan Rancangan Di DPRD Kab. Jeneponto.	92
8. Partisipasi Pemangku Kepentingan.	107

DAFTAR GAMBAR

Nomor.	Halaman.
1. Delapan Tangga Partisipasi Masyarakat.	14
2. Delapan Anak Tangga Partisipasi Masyarakat.	15
3. Keterkaitan Dokumen Perencanaan.	35
4. Kerangka Konseptual	41
5. Tahapan Penyusunan Rencana Pembangunan	55

PRAKATA

Bismillahirrahmanirrahim

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang dengan tiada henti melimpahkan hidayah dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“Partisipasi Stakeholder Dalam Formulasi RPJP-D Kabupaten Jeneponto tahun 2006-2026.”** tepat pada waktunya.

Tesis ini dibuat atas dasar ingin melihat bagaimana peran stakeholders pada ranah formulasi RPJP-D Kabupaten Jeneponto. Dengan penelitian ini diharapkan peran stakeholders tersebut dapat teridentifikasi yang akan berimplikasi pada perbaikan-perbaikan terhadap mekanisme perencanaan pembangunan di Kabupaten jeneponto.

Hambatan dan rintangan adalah sebuah keniscayaan yang pasti dihadapi penulis selama menjalankan studi, tapi ini adalah sebuah proses kematangan intelektual menuju sebuah kesempurnaan spiritual.

Berkat bantuan berbagai pihak maka studi ini dapat selesai sesuai harapan penulis. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu penulis, yaitu :

1. **Orang tua Penulis**, Abdul Madjid Sallatu, Hamsinah Yasin, Andi Tahri
Baddillah, Andi Enriawati A.B.E. (*No comment*)
2. Prof. Dr. Yunus Zain MA. Dan keluarga, atas bantuannya yang sangat berarti bagi kelangsungan studi saya selama 4 semester, yang me-mediasi saya

dengan negara untuk mendapat BPPS (Beasiswa Program Pasca Sarjana),
Thank you so much.

3. Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Pembangunan Indonesia atas kerjasamanya.
Ibu Kherayani beserta bapak Andi Munarfah,
4. Teman-teman seangkatan program studi Administrasi Pembangunan dan se-Konsentrasi Manajemen Perencanaan.
5. Prof. Dr. Hamka Naping MA dan Dr. Ir. Darmawan Salman Ms., yang serius dalam membimbing dan memotivasi untuk menyelesaikan tesis ini.
6. P S K M P (Lembaga yang banyak mencerahkan & melahirkan konseptor).
7. Partai Golkar kabupaten jeneponto dan AMPG Jeneponto , yang jadi instrumen untuk mensejahterahkan masyarakat Jeneponto dan Sulawesi Selatan. KNPI Jeneponto, awal tempatku berinteraksi. MASIKA ICMI Orda jeneponto dan PP APRI Kabupaten jeneponto yang mengajarkan bertanggung jawab pada organisasi.
8. Pemda Jeneponto yang telah merespons, *Special Thanks to* BUPATI Kr. Milo & WKL. BUPATI Kr. Awing.
9. Istriku Andi Tenriwati Tahri dan anakku Qhaila Ashsyifa Ambar Sallatu, yang tidak ada duanya dalam memberikan inspirasi atas makna dan pendalaman arti hidup di bumi.

Akhir kata, semoga tesis ini dapat memberikan kontribusi teoritik dan manfaat bagi kita semua. Amin.

Makassar, Januari 2007

MUHAMMAD AMBAR SALLATU.

ABSTRAK

MUHAMMAD AMBAR SALLATU, Partisipasi Stakeholder Dalam Formulasi RPJP-D Kabupaten Jeneponto Tahun 2006-2026. (*Dibimbing oleh Hamka Naping dan Darmawan Salman*)

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses formulasi RPJP-D Kabupaten Jeneponto dan menganalisis level partisipasi stakeholder dalam formulasi RPJP-D Kabupaten Jeneponto.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, dimana penelitian ini secara kualitatif menggambarkan dan menganalisis partisipasi stakeholder dalam formulasi RPJP-D Kabupaten Jeneponto tahun 2006-2026.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi stakeholder dalam formulasi RPJP-D Kabupaten Jeneponto terklasifikasi atas empat tahapan proses formulasinya, pertama tahap penyusunan rancangan awal oleh tim teknis, kedua tahap pelaksanaan Musrenbang, ketiga tahap perbaikan rancangan pasca Musrenbang, dan keempat adalah tahap finalisasi rancangan di DPRD.

Pada tahap penyusunan rancangan RPJP-D oleh tim teknis, partisipasi didominasi oleh stakeholder pemerintah dimana hal ini menjadi faktor penghambat yang dalam mendorong peran serta masyarakat dalam perencanaan, dalam tahapan ini partisipasi stakeholder berada pada level partisipasi Manipulatif. Tahap pelaksanaan Musrenbang, terjadi kolaborasi antara stakeholder pemerintah, swasta, masyarakat/LSM, dalam tahapan ini partisipasi stakeholder berada pada level partisipasi konsultatif. Tahap perbaikan rancangan pasca Musrenbang stakeholder yang dominan adalah stakeholder pemerintah, dalam tahapan ini partisipasi stakeholder berada pada level partisipasi *Degree of Tokenism*. Tahap finalisasi rancangan di DPRD stakeholder yang dominan adalah stakeholder legislatif yang berada pada level partisipasi *Degree of Tokenism*.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Paradigma pembangunan dalam pengelolaan pemerintahan telah mengalami perubahan yang signifikan dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara. Pembangunan yang sebelumnya dikelola secara terpusat dan tersentralisasi bergeser pada bentuk pengelolaan secara desentralisasi. Pergeseran cara pandang ini berimplikasi pada praktek pembangunan dan pemerintahan yang berorientasi pada penciptaan *good governance*. Tujuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah menciptakan kehidupan kebangsaan yang bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Negara dalam konteks pembangunan mempunyai tugas menyempurnakan dan menjaga cita-cita kebangsaan dengan program pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan.

Filosofi perencanaan dalam konteks pembangunan dipahami sebagai sebuah instrumen yang diciptakan untuk mencampuri proses mekanisme alamiah yang berorientasi pada pencapaian tujuan, ini berarti perencanaan hadir untuk mengendalikan perubahan menuju sebuah visi yang telah disepakati. Pembangunan sebagai sebuah perubahan yang membawa ke arah yang lebih baik butuh perencanaan agar tujuan yang diinginkan tepat sasaran. Perencanaan pembangunan sebagaimana yang tercantum dalam

tujuan negara adalah ingin memajukan kesejahteraan umum yang direalisasi melalui proses pembangunan.

Dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis, partisipasi para pemangku kepentingan (*stakeholder*) adalah suatu keharusan yang harus dijalankan dalam melakukan desain atas rencana kebijakan agar implementasi dari program-program pembangunan tidak kabur dan bisa berjalan efektif. Partisipasi stakeholder dalam konteks pemerintahan daerah berarti para pemangku kepentingan, dalam hal ini pemerintah daerah, swasta, masyarakat, dan LSM bekerja secara kolaboratif dalam mempromosikan hak dasar warga dan barang-barang yang berkaitan erat sebagai kebutuhan publik (*public good*). Dalam pemerintahan daerah yang demokratis, pemerintah daerah bertindak secara proaktif menjemput partisipasi para pemangku kepentingan agar pemerintah mendapatkan legitimasi yang kuat dalam mendesain tugas-tugasnya, dan dapat bersama-sama dalam mengelola setiap kebijakan dalam memenuhi kebutuhan masyarakatnya.

Sistem perencanaan pembangunan di Indonesia telah mengalami beberapa pergeseran dalam hal mekanisme, struktur dan prosesnya. Ini ditandai dengan lahirnya UU No 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional yang menginstruksikan setiap daerah wajib untuk menyusun dokumen perencanaannya yang baru dalam hal keterkaitan setiap dokumen perencanaan pembangunan daerahnya.

Keterkaitan antar dokumen perencanaan sangat ditentukan oleh keterkaitan antara perencanaan pembangunan nasional dan perencanaan pembangunan daerah. Perencanaan pembangunan nasional dan perencanaan pembangunan daerah tidak dapat dipisahkan dalam mempertahankan negara kesatuan. Argumentasi tersebut mengindikasikan keterkaitan antara perencanaan pembangunan nasional dan perencanaan pembangunan daerah. Untuk melihat hal ini perlu diperhatikan mekanisme, struktur dan proses yang dijadikan acuan dasar dari perencanaan pembangunan daerah dan perencanaan pembangunan nasional serta bagaimana keterkaitannya. Dalam pengertiannya perencanaan pembangunan Nasional adalah upaya untuk menyiapkan dan mengarahkan secara sistematis kegiatan-kegiatan penyelenggaraan pembangunan secara nasional yang meliputi usaha mengidentifikasi, mengumpulkan dan menganalisa data dari kondisi ekonomi, politik, sosial budaya dan hankam serta masalah-masalah yang mungkin ditimbulkan (Riyadi, 2005). Selanjutnya diumpamakan untuk mencari dan merumuskan langkah-langkah pemecahan masalah yang kemudian mengambil langkah-langkah operasional dari setiap keputusan. Kemudian kegiatan ini diteruskan dengan upaya monitoring terhadap implikasi pelaksanaan rencana tersebut.

Perencanaan pembangunan daerah yang pada dasarnya merupakan implikasi dari kebijakan perencanaan pembangunan nasional, merupakan usaha untuk menyusun dan mempersiapkan arah pembangunan daerah dalam upaya meningkatkan kapasitas dan kemandirian daerah dengan

memanfaatkan sumber daya dan keanekaragaman budaya (Amien,2005). Kebijakan mengenai perencanaan pembangunan daerah ini diharapkan untuk mengembangkan otonomi daerah, perimbangan keuangan, dan pemberdayaan DPRD.

Dalam konteks pembangunan khususnya di Kabupaten Jeneponto, perencanaan pembangunan hadir untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat sebagai sebuah tujuan utama dari pembangunan, dan kepentingan masyarakat dikatakan terakomodasi apabila tersalurkan melalui perencanaan pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah.

Partisipasi berdasarkan tingkat keterlibatan masyarakat yang selama ini telah dilakukan dalam pembangunan adalah keterlibatan dalam bentuk yang pasif. Partisipasi yang sesungguhnya adalah partisipasi dalam bentuk yang aktif dan kreatif dimana masyarakat terlibat dalam seluruh proses kegiatan dari suatu program (PSKMP-Unhas,2002). Bahkan mekanisme perencanaan yang dilaksanakan cenderung sebatas formalitas yang mengakibatkan kurang terjadinya sinkronisasi perencanaan pembangunan yang pada akhirnya program-program unit kerja yang telah dirumuskan lebih dominan daripada usulan masyarakat yang telah disepakati. Idealnya dengan keterbatasan dana pembangunan di Kabupaten Jeneponto, maka program-program pembangunan yang dituangkan dalam APBD harusnya merupakan hasil partisipasi dan prioritas masyarakat yang merupakan kebutuhan nyata masyarakat yang memiliki korelasi dengan program instansi-instansi pemerintah daerah yang termuat dalam rencana pembangunan (PSKMP-

Unhas,2002). Dengan demikian program pembangunan yang dilaksanakan dapat berhasil dan menjadikan partisipasi dari berbagai pihak dalam proses perencanaan pembangunan dapat berjalan efektif.

Dalam konteks perencanaan pembangunan di Kabupaten Jeneponto, dari level pusat turun instruksi UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mengharuskan setiap daerah untuk segera menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur pemerintah daerah dan masyarakat di daerah. Dari level daerah lahir peraturan daerah tentang tata cara penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP-D) yang mengharuskan daerah Kabupaten Jeneponto menyusun draft rancangan tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP-D). Dalam konteks formulasi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Jeneponto, ada beberapa proses yang harus dilewati, dimulai dari penyusunan rancangan awal RPJP-D, selanjutnya daerah melakukan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), selanjutnya masuk pada penyempurnaan draft rancangan sampai pada pembahasan di DPRD.

Berdasarkan realitas di atas, pemerintah daerah Kabupaten Jeneponto dituntut untuk sanggup menformulasikan rencana-rencana pembangunan dalam bentuk perencanaan jangka panjang (*long-term planning*), yang memang menjadi keniscayaan dalam perencanaan pembangunan daerah dewasa ini.

Perencanaan Jangka Panjang menurut Tjokroamidjojo (2002) adalah perencanaan yang bersifat studi perkiraan atau proyeksi keadaan masa depan dengan jangka waktu yang cukup panjang. Didalamnya dilakukan penelahan tentang kecenderungan-kecenderungan ekonomi maupun kondisi-kondisi lainnya dalam masyarakat. Dengan adanya rencana pembangunan jangka panjang ini, pemerintah daerah Kabupaten Jeneponto akan memiliki arahan pembangunan yang jelas tentang kemana arah pengembangan daerah Kabupaten Jeneponto, dan secara kolektif rencana pembangunan jangka panjang ini sangat penting karena akan memberikan kejelasan tentang arah pembangunan dan pelayanan di daerah, dan mempersatukan persepsi masyarakatnya tentang kemana arah pembangunan daerah Kabupaten Jeneponto ke depan.

Kabupaten Jeneponto merupakan bagian dari Propinsi Sulawesi Selatan yang secara geografis memiliki luas wilayah 373,70 km², Secara administratif Kabupaten Jeneponto terbagi atas 11 wilayah Kecamatan dan 177 Kelurahan. Secara topografi Kabupaten Jeneponto terdiri atas daerah pantai, dataran rendah dan perbukitan, sehingga memiliki wilayah yang disebut sebagai Kabupaten bawah dan Kabupaten atas. Jumlah penduduk Kabupaten Jeneponto pada tahun 2005 1.399.133 jiwa. Kondisi pemerintahan daerah Kabupaten Jeneponto dalam hal mewujudkan pemerintahan yang baik (good governance) menerapkan lima asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi : (i) kepentingan umum, (ii) profesionalisme, (iii) transparansi, (iv) akuntabilitas dan (v) kepastian hukum

dalam melaksanakan program dan kegiatan pencapaian visi, misi dan arah pembangunan (*Harjon 2002*). Kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan masyarakat umum dengan cara aspiratif, akomodatif dan selektif dengan mengutamakan masyarakat sebagai penerima manfaat, bukan objek pembangunan tetapi berperan serta dalam setiap program pembangunan. Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku agar mampu memberikan pelayanan secara prima kepada masyarakat. Transparansi adalah terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap semua informasi terkait seperti berbagai peraturan perundang-undangan serta kebijakan pemerintah baik ditingkat pusat maupun di daerah. Masyarakat dapat mengetahui secara jelas proses perumusan kebijakan publik dan pelaksanaannya. Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pemerintah daerah harus dapat dipertanggung jawabkan atas keberhasilan maupun kegagalannya dalam melaksanakan misinya dan pencapaian tujuan serta sasaran yang ditetapkan secara periodik. Setiap instansi pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk mempertanggung jawabkan pencapaian organisasinya dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya mulai dari tahap perencanaan, implementasi sampai pada pemantauan dan evaluasi kepada masyarakat. Kepastian hukum adalah sistem pemerintahan yang dapat menjamin kepastian hukum, rasa keadilan dan perlindungan hidup bagi

masyarakat serta mendorong partisipasi masyarakat dalam penegakan dan ketaatan terhadap hukum .

Secara kelembagaan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP-D) Kabupaten Jenepono lahir sebagai sebuah peralatan manajemen pemerintah yang menjadi instrumen kebijakan dalam mengakselerasi proses pembangunan, yang akan memberikan suatu “payung” kebijakan pemerintah daerah dalam menjalankan tugas pokok, dan fungsi masing-masing perangkat daerah dalam mewujudkan *good governance*.

Perencanaan pembangunan daerah dalam konteks rencana pembangunan jangka panjang bukan suatu proses yang sederhana dan mudah, hal tersebut disebabkan karena terdapat banyak hal-hal yang berpengaruh terhadap partisipasi stakeholder dalam formulasi rencana pembangunan tersebut, bahkan suatu perencanaan pembangunan daerah yang lahir terkadang hanya untuk kepentingan politis dan kepentingan kelompok saja, tidak berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dan tidak berorientasi pada kepentingan umum. Dalam hal ini, partisipasi stakeholder pembangunan, baik di pihak pemerintah, swasta, masyarakat menjadi aspek yang krusial dalam proses dan mekanisme penyusunan RPJP Daerah begitu pula terhadap formulasi yang tercakup didalamnya.

B. Rumusan Masalah

Melihat latar belakang diatas maka rumusan masalah yang akan menjadi fokus studi ini adalah :

1. Bagaimana proses formulasi RPJP-D Kabupaten Jeneponto.
2. Bagaimana partisipasi stakeholder dalam formulasi RPJP-D Kabupaten Jeneponto.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai pada penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis proses formulasi RPJP-D Kabupaten Jeneponto.
2. Untuk menganalisis tingkat partisipasi stakeholder dalam formulasi RPJP-D Kabupaten Jeneponto.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari Hasil Penelitian ini adalah:

1. Kegunaan Teoritik, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan informasi. Serta ruang bagi penemuan dan pengembangan konsep penyusunan perencanaan pembangunan daerah.
2. Kegunaan Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Jeneponto dalam perbaikan perencanaan di daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Partisipasi Stakeholder

Partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosional orang-orang dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk memberikan kontribusi kepada tujuan kelompok dan berbagai tanggung jawab pencapaian tujuan itu (*Davis dan Newstrom 1977*). Ada tiga gagasan penting dari definisi Davis dan Newstrom tersebut, yaitu: *pertama, keterlibatan*, partisipasi berarti adanya keterlibatan mental dan emosional dari pada hanya berupa aktivitas fisik. Keterlibatan ini bersifat psikologis sehingga seseorang yang berpartisipasi terlibat emosinya dan bukan hanya terlibat karena tugasnya; *Kedua, kontribusi*, dalam partisipasi yang sangat penting adalah motivasi orang-orang untuk memberikan kontribusi. Mereka diberi kesempatan untuk menyalurkan inisiatif dan kreatifitasnya guna mencapai tujuan bersama organisasi; *Ketiga, tanggung jawab*, bahwa partisipasi mendorong orang-orang untuk menerima tanggung jawab dalam aktivitas kelompok. Disini terjadi proses sosial, orang-orang menjadi terlibat sendiri dalam organisasi dan pada akhirnya mereka bertanggung jawab menyelesaikan pekerjaannya.

Partisipasi berdasarkan tingkat keterlibatan masyarakat yang selama ini telah dilakukan dalam pembangunan adalah keterlibatan dalam bentuk yang pasif (*Meyriyani,2005*). Partisipasi yang sesungguhnya adalah partisipasi dalam bentuk yang aktif dan kreatif dimana masyarakat terlibat

dalam seluruh proses kegiatan dari suatu program. Keterlibatan masyarakat dimulai dari tahap pembuatan keputusan dalam perencanaan, implementasi, pemanfaatan dan evaluasi, sehingga dapat menumbuhkan daya kreatif dalam diri masyarakat, yang dapat mengembangkan kemampuannya untuk mewujudkan dan mempengaruhi arah serta pelaksanaan suatu program (PSKMP-Unhas,2002).

Menurut Paul (1988: 18) partisipasi mempunyai lima tujuan yaitu: (1) "*carring project cost*" dimana partisipasi memikul sebagian atau seluruh dana yang dibutuhkan; (2) "*increasing project effeciency*" dimana partisipasi diharapkan meningkatkan efesiensi dalam pelaksanaan; (3) "*project effectiviness*" dimana pelaksanaan proyek atau program lebih menjamin tercapainya tujuan yang ditetapkan; (4) "*building beneficiary capacity*" yakni kemampuan yang makin meningkat karena pengalaman dan pengetahuan yang diperoleh dalam pelaksanaan; dan (5); "*increasing empowerment*" yaitu meningkatnya "*power*" secara keseluruhan (peningkatan kekuasaan dalam arti kemampuan untuk mempengaruhi arah kebijaksanaan dan keputusan-keputusan dikemudian hari).

Partisipasi stakeholder dalam formulasi RPJP-D akan melahirkan rasa mampu mengenali (*sense of identification*) di dalam tubuh masyarakat. Dengan partisipasi dalam perencanaan yang berulang-ulang, kapasitas untuk mengidentifikasi apa kebutuhan mereka, apa masalah mereka, apa alternatif pemenuhan kebutuhan mereka, apa alternatif pemecahan masalah mereka, bagaimana skenario pemenuhan kebutuhan dan pemecahan masalah

mereka, akan dimiliki oleh masyarakat sebagai hasil pengalaman belajar yang diakumulasi keterlibatan tersebut. Sehingga suatu saat, tanpa bantuan dari orang luar (*out sider*), masyarakat akan mampu mengidentifikasi kebutuhan dan masalahnya, mampu mencari sendiri cara dan jalan keluar pemenuhan kebutuhan dan masalahnya, bahkan mampu merencanakan sendiri program-program untuk memenuhi kebutuhan dan pemecahan masalah tersebut.

Kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan tergantung pada banyaknya faktor yang saling berintegrasi, terutama faktor pendidikan baik formal maupun nonformal, keterampilan, pengalaman dan aset yang dimiliki. Tingkat pendidikan tercermin pada tingkat pengetahuan dan sikap mental. Keterampilan tercermin pada tingkat penguasaan teknologi dan keahlian dalam pekerjaan, sedangkan pengalaman akan dicerminkan oleh lamanya seseorang berkecimpung dalam kegiatan yang sedang berlangsung. Aset yang dimiliki tercermin melalui pendapatan rumah tangga dan besarnya pinjaman modal yang diperoleh (Khairuddin, 2000).

Kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan pembangunan dipengaruhi oleh banyak faktor yang saling berintegrasi, terutama faktor ketersediaan sarana dan prasarana yang diperlukan untuk keberlangsungannya dalam proses pembangunan, kelembagaan yang mengatur interaksi warga masyarakat dalam proses pembangunan, birokrasi yang mengatur rambu-rambu serta menyediakan

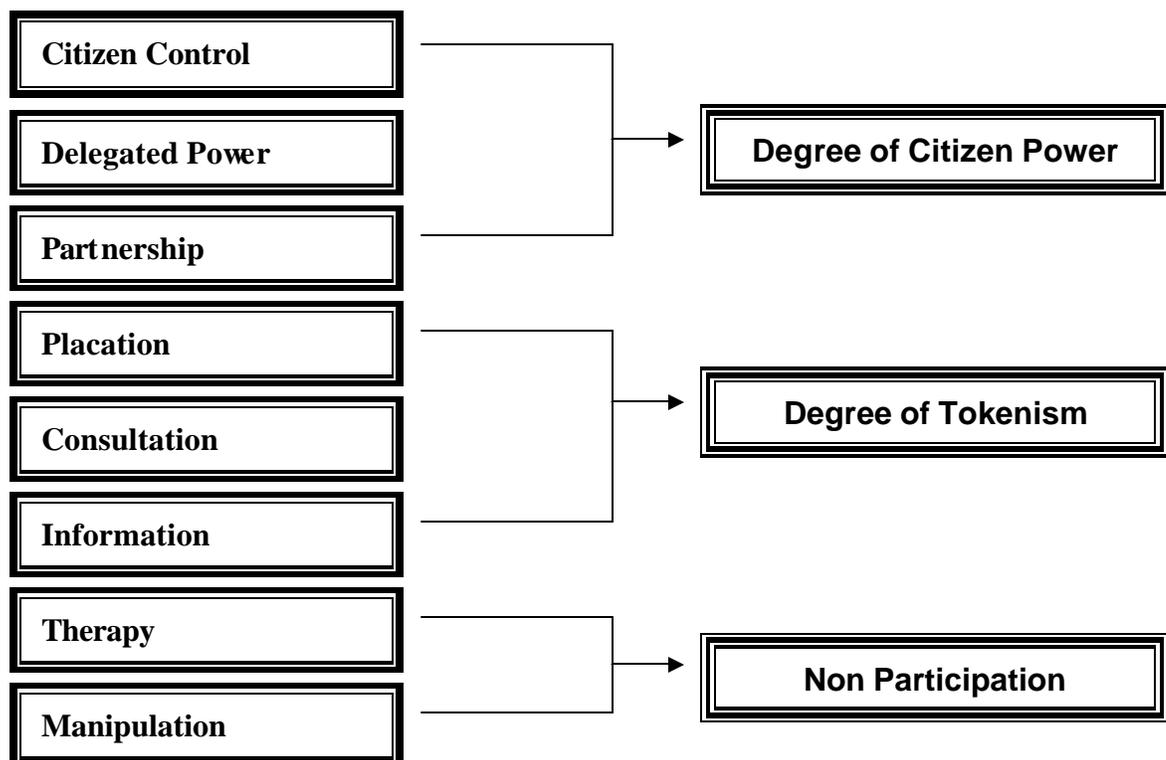
kemudahan dan mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan, serta faktor sosial budaya masyarakat yang sangat menentukan sebuah perilaku masyarakat dalam proses pembangunan. Program pemberdayaan masyarakat yang sasaran utamanya adalah kelompok yang lemah dan miskin telah memberikan kesempatan dan dorongan pada kelompok tersebut ikut berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan (Dirjen PMD, 2001: 3-5).

Albar (2005) dalam hasil penelitiannya, mengatakan bahwa partisipasi stakeholder pada tahap perencanaan berada pada level tinggi, partisipasi pada tahapan sosialisasi dan penggalan gagasan melibatkan seluruh elemen masyarakat kedalam proses perumusan perencanaan pembangunan dimana masyarakat ikut menyumbangkan pikirannya dalam mengenali kebutuhannya yang mendasar. Partisipasi stakeholder dalam proses perencanaan pembangunan diawali dari kesadaran bahwa sebuah prakarsa pembangunan sangat ditentukan oleh partisipasi semua komponen yang terkait dengan prakarsa tersebut, Perencanaan pembangunan berangkat dari keyakinan bahwa keberhasilan ditentukan oleh komitmen semua *stakeholders*, komitmen diperoleh dari sejauhmana para stakeholders terlibat dalam proses perencanaan pembangunan tersebut, partisipasi meletakkan landasan pembangunan yang tumbuh dan berkembang dari multipihak, diselenggarakan secara sadar dan mandiri oleh multipihak dan hasilnya dinikmati oleh seluruh elemen masyarakat (Salman, 2005).

Cohen dan Uphoff (1977;6) mengemukakan empat jenjang partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan sekaligus merupakan dimensi dari partisipasi : *pertama*, partisipasi dalam pembuatan keputusan (formulasi), *kedua*, partisipasi dalam kegiatan pelaksanaan, *ketiga* partisipasi dalam memanfaatkan hasil, *keempat* partisipasi dalam kegiatan monitoring dan evaluasi.

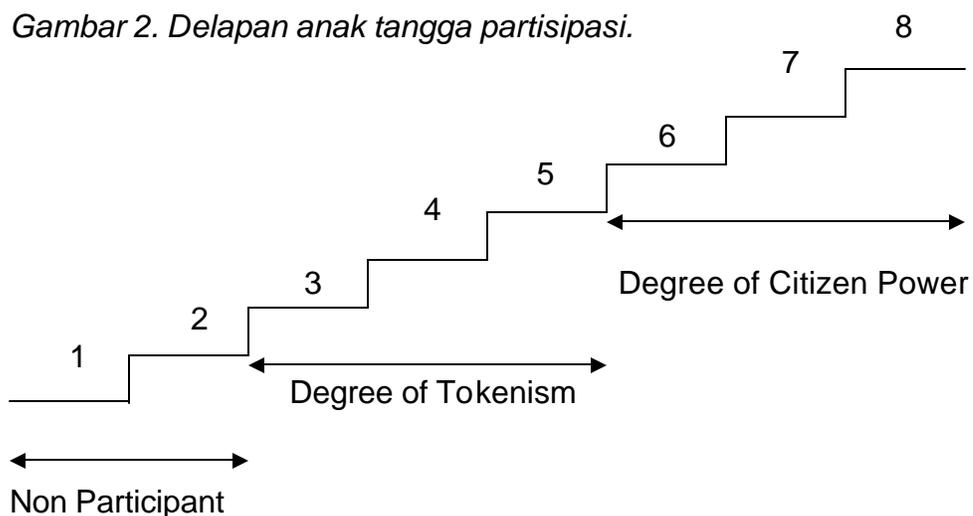
Sementara Arnstein dalam Saragi 2004, menetapkan tipologi yang lebih dikenal dengan sebutan dengan *Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation* atau Delapan Tangga Partisipasi Masyarakat menjelaskan peran serta masyarakat didasarkan pada kekuatan masyarakat seperti pada gambar di bawah ini :

Gambar 1. Delapan Tangga Partisipasi Masyarakat.



Manipulation dapat diartikan relative tidak ada komunikasi apalagi dialog, *Therapy* berarti telah ada komunikasi tapi masih bersifat terbatas – inisiatif datang dari pemerintah dan hanya satu arah, *Information* menyiratkan bahwa komunikasi sudah mulai banyak terjadi tetapi masih bersifat satu arah, *Consultation* berarti komunikasi telah terjadi dua arah, *Placation* berarti bahwa komunikasi telah berjalan dengan baik dan sudah ada negosiasi antara masyarakat dengan pemerintah, *Partnership* adalah kondisi dimana pemerintah dan masyarakat mitra sejajar, *Delegated Power* berarti pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk mengurus sendiri keperluannya, dan *Citizen Control* bermakna bahwa masyarakat menguasai kebijakan publik mulai dari perumusan, implementasi hingga evaluasi dan kontrol, (Arsntein dalam Anonim Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan otonomi daerah, 2002).

Dari pemikiran Arsntein maka tangga partisipasi masyarakat dapat digambarkan sebagai berikut :



Dalam teori partisipasi, Pretty dalam Salman 2005, menguraikan bentuk-bentuk partisipasi dalam pembangunan, dimana Pretty (1995) mengilustrasikan bahwa tingkat keterlibatan masyarakat dalam suatu program pembangunan bersifat kontinum, mulai dari partisipasi yang dimanipulasi (*manipulative participation*) yang dilakukan pihak luar terhadap masyarakat, sampai pada mobilisasi diri (*self mobilisation*) oleh inisiatif masyarakat itu sendiri dalam memecahkan masalah/memenuhi kebutuhan sesuai keberdayaannya.

Sifat kontinum partisipasi atau level-level partisipasi dalam pembangunan dapat dilihat pada tabel sebagai berikut :

Tabel 1. Kontinuitas dan Level Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan.

LEVEL PARTISIPASI	DESKRIPSI
1. Partisipasi Manipulatif (Kooptasi)	Partisipasi komunitas dipretensi secara sederhana, dimana keterwakilan rakyat pada badan pemerintah tidak melalui pemilihan secara demokratis, dan representasi komunitas pada badan pemerintah tidak memiliki kekuasaan dalam pengambilan keputusan.
2. Partisipasi Passif (Kepatuhan)	Komunitas berpartisipasi melalui penyampaian apa yang terjadi atau dilakukan oleh pihak pemerintah / pelaku pembangunan. Melibatkan pengumuman sepihak dari manajemen / administrasi proyek tanpa mendengarkan jawaban komunitas. Informasi hanya menjadi milik profesional dari luar.
3. Partisipasi Konsultatif (Konsultasi)	Komunitas berpartisipasi melalui konsultasi atau menjawab pertanyaan. Agen eksternal menetapkan masalah dan proses pengumpulan informasi serta mengontrol analisisnya.

4. Partisipasi Material (Kontribusi)	Komunitas berpartisipasi melalui kontribusi sumber daya seperti tenaga kerja, atau bentuk material seperti bahan makanan atau dana.
5. Partisipasi Fungsional (Kerjasama)	Partisipasi komunitas dilihat oleh orang luar sebagai cara untuk mencapai tujuan dari proyek. Rakyat berpartisipasi melalui pembentukan kelompok-kelompok untuk menemukan kelompok yang berpengaruh.
6. Partisipasi Interaktif (Saling Belajar)	Rakyat terlibat dalam analisis bersama, pengembangan rencana aksis dan pembentukan kelembagaan lokal
7. Mobilisasi Diri (Pemberdayaan)	Rakyat berpartisipasi dengan cara mengambil inisiatif secara independen dari lembaga eksternal dalam mengubah sistem.

Dari tabel diatas terlihat bahwa bentuk-bentuk partisipasi masyarakat telah mengalami evolusi dalam sepanjang praksis pembangunan yang berlangsung, dimana perubahan mendasarnya adalah bentuk-bentuk partisipasi tersebut, dari makna rakyat sebagai partisipan ke makna rakyat sebagai pelaku melalui aksi kolektif dan keberdayaannya.

Hasil penelitian Fatoni (2004), pada level partisipasi dalam tahap perencanaan, setiap individu atau kelompok dalam masyarakat tidak akan mencapai tingkat partisipasi yang sama, tetapi yang bisa dijadikan indikator adalah sejauh mana masyarakat minimal ikut hadir, memberikan saran, mempengaruhi pengambilan keputusan dan ikut merumuskan rekomendasi pada perencanaan pembangunan sesuai dengan kemampuannya.

B. Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan dalam teori rasional komprehensif menurut pandangan John Friedmann (1987) dalam *Planning in the Public Domain* mendefinisikan bahwa perencanaan sebagai suatu proses untuk menentukan masa depan melalui suatu urutan pilihan, yang memberikan batasan tentang perencanaan sebagai suatu proses yang mempersiapkan seperangkat keputusan untuk melakukan tindakan di masa depan.

John Friedman (1987) dalam teorinya memberikan definisi lebih luas mengenai *planning* sebagai upaya menjembatani pengetahuan ilmiah dan teknik (*scientific and technical knowledge*) kepada tindakan-tindakan dalam domain publik, menyangkut proses pengarahan social dan proses transformasi social. Dikaitkan dengan kelembagaan, sistem perencanaan diklasifikasikan sebagai berikut :

1. Perencanaan sebagai *Social Reform*. Dalam system perencanaan ini, peran Pemerintah sangat dominan, sifat perencanaan : *centralized, for people, top-down*, berjenjang dan dengan politik terbatas.
2. Perencanaan sebagai *Policy Analysis*. Dalam system perencanaan ini, Pemerintah bersama *stakeholders* memutuskan persoalan dan menyusun alternatif kebijakan. Sifat perencanaan ini *decentralized, with people, scientific*, dan dengan politik terbuka.

3. Perencanaan sebagai *social learning*. Dalam system perencanaan ini Pemerintah bertindak sebagai fasilitator. Sifat perencanaan *learning by doing, decentralized, by people, bottom-up*, dan dengan politik terbuka.
4. Perencanaan sebagai *social Transformation*. Perencanaan ini merupakan kristalisasi politik yang didasarkan pada ideology 'kolektivisme komunitarian'.

Berdasarkan definisi luas planning yang dikemukakan oleh John Friedman dapat disimpulkan bahwa filosofi peran serta masyarakat dalam perencanaan mengalami suatu pergeseran, dari *for people* sebagai sifat perencanaan social reform menjadi *by people* sebagai sifat perencanaan dalam *social learning*.

Ada dua rational kunci bagi peran serta masyarakat, yaitu :

1. Etika, yaitu bahwa di dalam masyarakat demokratik, mereka yang kehidupan, lingkungan dan penghidupannya dipertaruhkan sudah seharusnya dikonsultasikan dan dilibatkan dalam keputusan-keputusan yang akan mempengaruhi mereka secara langsung.
2. Pragmatis, yaitu atas program dan kebijakan seringkali tergantung kepada kesediaan orang membantu kesuksesan program atau kebijakan tersebut.

Hudson (1979) dalam Hadi S.P. (2001). membagi teori perencanaan kedalam lima kategori yang meliputi sinoptik, inkremental, transaktif, advokasi dan radikal. Karakteristik perencanaan komprehensif (Sinoptik) menurut Hadi (2001:22) merupakan tradisi yang dominan dimana perencanaan sesuatu yang ilmiah rasional dan non politis. Rasional ilmiah menunjuk pada metode yang dipergunakan yang mendasarkan pada pemilihan cara yang terbaik untuk mencapai tujuan dengan memilih jawaban yang benar yang mendasarkan pada kajian atas konsekuensi dari alternatif solusi. Aktivitas non politik menunjukkan bahwa perencanaan merupakan persoalan teknis dan bukan kegiatan politik. Perencanaan sinoptik juga disebut sebagai perencanaan yang menyeluruh yang ditandai dengan tujuan yang jelas. Menurut *Dalton (1986:147)* jika perencanaan rasional komprehensif diterapkan untuk memecahkan masalah dan pengambilan keputusan, rasionalitasnya tergantung pada analisis teknis dan asumsi bahwa pengetahuan dapat membantu manusia melakukan kontrol terhadap lingkungan mereka. Hal ini terefleksikan dalam penggunaan model teknis dan matematis seperti rasio untung rugi (*cost and benefit ratio*), riset operasi, analisa sistem dan riset peramalan.

Menurut *Djunaedi (2000)*, Seperti arti namanya, yaitu komprehensif, yang berarti menyeluruh, analisis dalam perencanaan komprehensif dilakukan dari semua aspek kehidupan perkotaan (kependudukan, perekonomian, sosial, fisik, dan sebagainya). Meskipun demikian, hasilnya berupa rencana fisik dan tata ruang. Proses perencanaan komprehensif

dilakukan secara sekuensial (urut). Langkah-langkah sekuensial proses meliputi (1) pengumpulan dan pengolahan data, (2) analisis, (3) perumusan tujuan dan sasaran perencanaan, (4) pengembangan alternatif rencana, (5) evaluasi dan seleksi alternatif rencana, dan (6) penyusunan dokumen rencana. Hasil perencanaan bersifat rinci, jelas, dan berupa rancangan pengembangan fisik atau tata ruang. Rencana komprehensif di Indonesia disebut sebagai rencana umum tata ruang kota. Istilah “rencana umum” mungkin diterjemahkan dari kata *the urban general plan*, dari buku Kent (1964). Dan model rasional komprehensif sering digunakan dalam penyusunan rencana pembangunan jangka panjang (*long-range planning*) seperti dipraktekkan di Indonesia dalam beberapa dekade terakhir, (Amin, 2005:198)

Menurut Dalton (1979), jika rasional komprehensif diterapkan pada organisasi akan menghasilkan birokrasi yang sentralistik, spesialisasi, situasi yang tidak manusiawi, sangat prosedural, banyak diskresi, kurang mengakomodasi banyak kepentingan dan distorsi komunikasi. Salah satu karakteristik direfleksikan ke dalam peran dari perencana yang dipandang sebagai birokrat teknis yang memberikan advis kepada para politisi yang berperan sebagai pengambil keputusan.

Secara garis besar, perencanaan sinoptik mampu menerjemahkan sesuatu yang kompleks ke dalam sesuatu yang simpel. Realitas diekspresikan ke dalam model matematis dan teknis. Perencanaan model ini akan mudah dimengerti dan nampak *feasible* karena menggunakan rumus yang standar.

Tujuan akhir dari perencanaan sinoptik adalah untuk men *supply* pengambilan keputusan dengan informasi yang sistematis dan terpercaya.

Karakteristik perencanaan inkremental, menurut Linblom (1959:71) dalam Hadi (2001:24) dalam artikelnya yang berjudul "*the science of muddling through*", kebijakan tidak dibuat satu kali untuk semua atau seluruhnya tetapi dibuat dan di *up-date* terus menerus. Pembuatan kebijakan merupakan suatu proses untuk mencapai sesuatu yang diinginkan. Menurut Friedman (1987:131) alternatif yang baik dalam perencanaan adalah membagi keputusan yang luas dan besar ke dalam beberapa bagian dan mendistribusikannya pada beberapa pelaku yang akan membuat keputusan secara bebas dengan yang lain.

Menurut Friedmann (1987), kritik paling awal dalam sejarah terhadap pendekatan perencanaan komprehensif—dan sangat mempengaruhi—diberikan oleh Charles Lindblom pada tahun 1959. Penulis tersebut mengkritik pendekatan perencanaan komprehensif sebagai model perencanaan yang membutuhkan tingkat ketersediaan data dan kompleksitas analisis yang berada di luar jangkauan dan kemampuan para perencana pada umumnya. Menurutnya, dalam praktek, jarang perencanaan dilakukan secara komprehensif, sehingga lebih baik perencanaan dilakukan secara inkremental (sepotong demi sepotong) menggunakan "perbandingan terbatas dari hasil-hasil berurutan" untuk mencapai tujuan jangka pendek yang realistis. Pendekatan inkremental sendiri juga dikritik sebagai terlalu "kuatir" dan konservatif, karena memperkuat kondisi yang ada (*status quo*) dan

mengingkari kekuatan perubahan sosial yang revolusioner (perubahan besar dan dalam waktu relatif singkat). Pendekatan ini juga dikritik berkaitan dengan kelemahannya dalam berpikir induktif dengan berasumsi bahwa stimulus dan respon jangka pendek dapat menggantikan kebutuhan terhadap visi dan teori.

Karakteristik perencanaan transaktif dan pembelajaran sosial, Kunci dari gagasan perencanaan transaktif dan pembelajaran sosial adalah evolusi dari desentralisasi yang membantu orang-orang untuk memperoleh akses yang lebih dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Menurut Friedman yang dikutip dari Hudson (1979:389), perencanaan bukan sesuatu yang terpisah dari bentuk-bentuk tindakan sosial (*social action*) tetapi merupakan proses yang terkait di dalam evolusi yang terus menerus dari gagasan melalui tindakan. Dalam konteks ini, perencanaan harus dilakukan melalui kontak langsung dengan masyarakat yang terpengaruh melalui dialog personal. Hal ini merupakan proses pembelajaran yang timbal balik yang merupakan aspek penting dari proses perencanaan. Bahwa melalui dialog, perencana dapat menjembatani teori dengan praktek untuk membawa perubahan sosial. Tujuan dari dialog adalah untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat, nilai dan perilaku, kapasitas untuk tumbuh melalui kerjasama dan semangat saling berbagi pengetahuan dan pengalaman. Perencana dan masyarakat terlibat dalam proses dialog yang tidak formal atau *non-hierarchical*, peran perencana lebih sebagai fasilitator.

Perencanaan transaktif dapat didayagunakan sebagai media dalam mana perencana dapat bertindak sebagai mediator. Fungsi mediator adalah memfasilitasi berbagai pihak yang berkepentingan dengan mendasarkan pada *interest* termasuk *interest* dari masyarakat. Pencapaian kesepakatan melalui forum mediasi (perundingan) merupakan strategi yang baik karena akan membuahkan hasil yang *win-win*.

Proses pembelajaran dalam model ini terdiri dari tiga tahap. Pertama, pembelajaran termanifestasi dengan sendirinya sebagai suatu perubahan dalam aktivitas praktis. Kedua, pembelajaran sosial mungkin menimbulkan perubahan dikalangan para pencetus untuk mendorong, membimbing dan membantu mereka yang terlibat dalam proses perubahan. Ketiga, pembelajaran sosial terdiri dari jalur tunggal dan ganda. Yang disebut pertama merupakan perubahan yang simpel dalam taktik dan strategi dari tindakan untuk memecahkan masalah yang ada. Yang disebut kedua memerlukan penyesuaian dari norma-norma yang mengarahkan pada proses tindakan dan perubahan dalam realitas, teori, nilai dan kepercayaan pada pelaku.

Karakteristik perencanaan advokasi, Perencanaan advokasi meragukan bahwa ada satu saja "kepentingan umum" bersama. Paul Davidoff (1960) mengkritik bahwa perencanaan mampu merumuskan satu versi kepentingan umum yang berarti memonopoli kekuatan/kewenangan perencanaan dan tidak mendorong adanya partisipasi. Menurutnya, bila perencanaan bersifat inklusif, maka sebuah lembaga tidak akan dapat

mewadahi kepentingan masyarakat yang beragam dan saling konflik. Sebaliknya, perencanaan haruslah dapat mendorong pluralisme yang berimbang dengan cara mengadvokasi (“memberi hak bersuara”) pihak-pihak yang tidak mampu menyalurkan aspirasinya. Perencanaan tradisional menghambat tumbuhnya pluralisme yang efektif, karena: (1) komisi perencanaan (semacam Bappeda) tidak demokratis dan kurang sekali mewakili kepentingan yang saling bersaing dalam masyarakat yang beragam (plural), dan (2) perencanaan kota tradisional berfokus pada aspek fisik yang terpisah dengan aspek sosial, sehingga mengabaikan kenyataan adanya konflik sosial dan ketidakadilan di kota. Karena tidak percaya adanya satu kepentingan umum, yang berarti juga tidak percaya adanya satu rencana yang dapat disepakati bersama, maka menurut perencanaan advokasi, tiap kelompok masyarakat dapat mempunyai rencananya sendiri. Dengan demikian, terdapat beragam rencana yang mewadahi kepentingan yang plural di masyarakat.

Tujuan utama dari pendekatan advokasi adalah untuk mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan dengan mengakomodasi gagasan, kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Dalam peran sebagai advokat, perencana akan bertindak sebagai penyaji informasi, analisis dari situasi sekarang, pendorong ke arah masa depan dan juga pemrakarsa akan solusi yang spesifik.

Karakteristik perencanaan radikal, Pendekatan radikal dikembangkan melalui ide-ide dari gerakan utopian, anarki sosial dan materialisme historis. Pendekatan radikal adalah pioner teori progresif, karena perencanaan dipandang sebagai aktivitas politik yang mencoba untuk merubah status quo. Friedman (1996) memberi label strategi ini sebagai mobilisasi sosial yang menekankan pada politik keterpisahan dan konfrontasi. Tujuannya adalah untuk melawan status quo dari kekuasaan yang opensif dibawah kapitalis.

Terdapat dua aliran perencana radikal (1996). Aliran pertama dikaitkan dengan aktivitas spontan yang dibimbing oleh suatu gagasan idealistik tetapi pandangannya pragmatis dari rasa percaya diri dan kerja sama. Pendekatannya pada pertumbuhan personal, kerjasama, semangat dan kebebasan dari manipulasi oleh kekuatan yang tidak teridentifikasi. Aliran kedua, diinspirasi oleh ketidakadilan ekonomi dan ekologi. Aliran ini nampak lebih kritis dan pandangannya lebih menyeluruh pada skala proses sosial yang luas. Kontribusi dari masing-masing tradisi pada teori radikal atau teori mobilisasi sosial sangat bervariasi.

Komponen ketiga dari pemikiran radikal, materialisme historis menekankan sebuah masyarakat yang berakar pada model produksi yang spesifik melalui perjuangan kelas atau proses yang dialektis yang mengganti masyarakat kapitalis. Dalam analisis situasi yang konkret, teori harus dikaitkan dengan praktek revolusioner. Menurut Friedman (1987:228) dari materialisme historis kita belajar untuk memahami hakiki dari kehidupan sosial, untuk melihat perubahan historis sebagai proses politik yang berawal

dalam perjuangan kelas, untuk mengenali pentingnya kesadaran kelas dalam praktek revolusioner dari masyarakat, untuk menganalisa kondisi sekarang dari perspektif ilmiah dan kritis dan untuk mengakui peran kunci dari teori dalam keberlanjutan praktek politik yang bertujuan untuk perubahan sosial yang berstruktur.

Dalam literatur perencanaan pembangunan ada beberapa ciri-ciri perencanaan pembangunan. Ciri-ciri perencanaan pembangunan menurut Tjokroamidjojo (1996) adalah usaha yang diceminkan dalam rencana untuk mencapai perkembangan sosial ekonomi yang tetap (*steady social economy growth*). Hal ini dicerminkan oleh usaha peningkatan produksi nasional, berupa tingkat laju pertumbuhan ekonomi yang positif, kemudian adanya perluasan kesempatan kerja, adanya usaha pembinaan lembaga ekonomi masyarakat yang lebih menunjang kegiatan pembangunan, serta upaya membangun secara bertahap dengan berdasar kemampuan sendiri.

Dalam konteks perencanaan ada beberapa unsur pokok dalam perencanaan pembangunan, yakni kebijaksanaan dasar atau strategi dasar rencana pembangunan. Sering pula disebut sebagai tujuan, arah dan prioritas pembangunan. Pada unsur ini perlu ditetapkan tujuan-tujuan rencana (*development objective / plan objective*); adanya kerangka rencana yang menunjukkan hubungan variable-variabel pembangunan dan implikasinya; perkiraan sumber-sumber pembangunan terutama pembiayaan; adanya kebijaksanaan yang konsisten dan serasi seperti kebijaksanaan fiskal, moneter, anggaran, harga, sektoral dan pembangunan daerah; adanya

program investasi yang dilakukan secara sektoral seperti pertanian, industri, pendidikan, kesehatan dan lain-lain; adanya administrasi pembangunan yang mendukung perencanaan dan pelaksanaan pembangunan (Tjokroamidjojo 2002).

Proses perencanaan pembangunan adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan untuk menyusun perencanaan pembangunan yang berlangsung terus menerus dan saling berkaitan sehingga membentuk suatu siklus perencanaan pembangunan (*Kunarjo 1996*). Proses perencanaan pembangunan dimulai dari pengumpulan informasi untuk perencanaan untuk dianalisis dan perumusan kebijaksanaan hingga kegiatan peramalan yang mencakup pengumpulan informasi untuk perencanaan (input untuk analisis dan perumusan kebijaksanaan); analisis keadaan dan identifikasi masalah; penyusunan kerangka makro perencanaan dan perkiraan sumber-sumber pembangunan; kebijaksanaan dasar pembangunan; perencanaan sektoral, kebijaksanaan program, proyek, kegiatan lain; perencanaan regional (konsiderasi regional dalam perencanaan sektoral); program kerja, program pembiayaan, prosedur pelaksanaan, penguangan dalam perencanaan proyek-proyek; pelaksanaan rencana : a. pelaksanaan program/proyek, b. pelaksanaan kegiatan pembangunan lain, c. badan-badan usaha (*Kunarjo 1996*).

C. Model-Model Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan di daerah kabupaten / kota seyogyanya memiliki mekanisme pengelolaan yang jelas atas perumusan kebijaksanaan dalam perencanaan pembangunan yang memerlukan pendalaman dari berbagai aspek. Menurut proses penyusunannya perencanaan pembangunan terdiri atas : (1) perencanaan dari bawah ke atas (*bottom-up planning*); dan (2) perencanaan dari atas ke bawah (*top-down planning*). (3) kombinasi antara model *top down* dengan model *bottom-up* (Pohan,2003).

Perencanaan dari bawah ke atas dianggap sebagai pendekatan perencanaan yang seharusnya diikuti karena dipandang lebih didasarkan pada kebutuhan nyata, karena perencanaan dari bawah ke atas ini dimulai prosesnya dengan mengenali kebutuhan di tingkat masyarakat yang secara langsung yang terkait dengan pelaksanaan dan mendapat dampak dari kegiatan pembangunan yang direncanakan. Sedangkan perencanaan dari atas ke bawah adalah pendekatan perencanaan yang menerapkan cara penjabaran rencana induk ke dalam rencana rinci. Rencana rinci yang berada di "bawah" adalah penjabaran rencana induk yang berada di "atas". Pendekatan perencanaan sektoral acapkali ditunjuk sebagai pendekatan perencanaan dari atas ke bawah, karena target yang ditentukan secara nasional dijabarkan ke dalam rencana kegiatan di berbagai daerah di seluruh Indonesia yang mengacu kepada pencapaian target nasional tersebut. Perencanaan didefinisikan sebagai suatu proses penyiapan seperangkat

keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu. Dengan demikian, perencanaan mempunyai unsur-unsur yaitu : berhubungan dengan hari depan, mendesain seperangkat kegiatan secara sistimatis dan dirancang untuk mencapai tujuan tertentu (*Bintoro 2002*). Jenis perencanaan yang menjadi pilihan dalam proses pembangunan perlu memperhatikan beberapa persyaratan agar dapat tersusun menjadi suatu perencanaan yang baik yaitu : didasari dengan tujuan pembangunan, konsisten dan realistis, pengawasan yang kontinyu, mencakup aspek fisik dan pembiayaan, memahami berbagai ciri hubungan antara variabel pembangunan, mempunyai koordinasi yang baik (*Harjon,2002*). Perencanaan yang baik dalam kerangka desentralisasi memerlukan strategi yang senantiasa memperhitungkan keadaan saat ini, keberhasilan dan kegagalan di waktu lampau, potensi yang ada, kemampuan merealisasikan potensi yang ada dan kendala yang dihadapi. Merencanakan sesuatu tanpa mengetahui sumber daya yang tersedia adalah merupakan perencanaan yang ambisius dan dalam pelaksanaannya akan menimbulkan kesulitan-kesulitan yang tidak diperhitungkan.

D. Aspek-Aspek Perencanaan Pembangunan

Menurut Riyadi (*2003*) dalam perencanaan pembangunan daerah ada beberapa aspek perencanaan yang menjadi pertimbangan suatu daerah. *Pertama, aspek lingkungan*, karena lingkungan memiliki implikasi yang signifikan terhadap keberhasilan suatu proyek pembangunan, karena

pembangunan yang kurang memperhatikan masalah lingkungan akan mempunyai nilai hubungan yang rendah terhadap dinamika. Berdasarkan ruang lingkupnya, aspek lingkungan terbagi menjadi dua bagian, yaitu lingkungan internal yang didefinisikan sebagai lingkungan yang berada dalam komunitas dan lingkungan eksternal yang didefinisikan sebagai lingkungan yang berada diluar komunitas tetapi memiliki pengaruh yang kuat terhadap keberhasilan suatu program pembangunan. *Kedua* adalah *aspek Ruang dan Waktu* yaitu aspek yang harus menggambarkan suatu kebutuhan dalam waktu yang tepat tentang kapan perencanaan pembangunan daerah mulai disusun, kapan mulai diberlakukan, untuk berapa lama masa pemberlakuannya serta kapan harus dilakukan evaluasi. Dalam kondisi ini konsepsi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah harus mengikuti pertimbangan atas aspek ruang dan waktu agar efektifitas dalam mengimplementasi kebijakan rencana pembangunan jangka panjang daerah berjalan baik. *Ketiga* adalah *Aspek Institusi Perencana* yaitu organisasi pemerintah yang bertanggung jawab melakukan perencanaan pembangunan daerah, dan mampu mengkoordinasikan proses perencanaan pembangunan daerah secara komprehensif. Dalam hal ini adalah kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah sebagai institusi yang bertanggung jawab atas rencana pembangunan jangka panjang daerah. *Keempat* adalah aspek *Legalisasi Kebijakan* yaitu hasil perencanaan pembangunan daerah dipandang sebagai keputusan dari suatu kebijakan publik. Oleh karenanya, dokumen perencanaan pembangunan sebagai suatu kebijakan publik harus

dilegalisasi dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Sebagai tahapan akhir dalam perumusan kebijakan RPJP-D akan dibahas di lembaga legislatif.

E. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah

Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional memberikan perubahan yang cukup mendasar dalam sistem perencanaan pembangunan di daerah, konsepsi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah adalah sebuah visi atau cita-cita masa depan suatu daerah, atau proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu dua puluh tahun dengan memperhitungkan potensi, peluang dan kendala yang ada atau yang akan muncul, dimana mengandung visi, misi suatu daerah. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah menjadi pedoman bagi seluruh pemangku-kepentingan pembangunan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai koridor dalam penyusunan visi, misi dan program calon kepala daerah, dan pedoman dalam penyusunan rencana pembangunan jangka menengah daerah. Penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerah dilakukan dengan penyiapan rancangan awal pembangunan yang ditindak lanjuti oleh musyawarah perencanaan pembangunan yang akan berujung pada rancangan akhir rencana pembangunan. Dimana isi dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Jeneponto adalah mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Propinsi yang memuat visi, misi dan arah pembangunan daerah. Dalam perspektif teori,

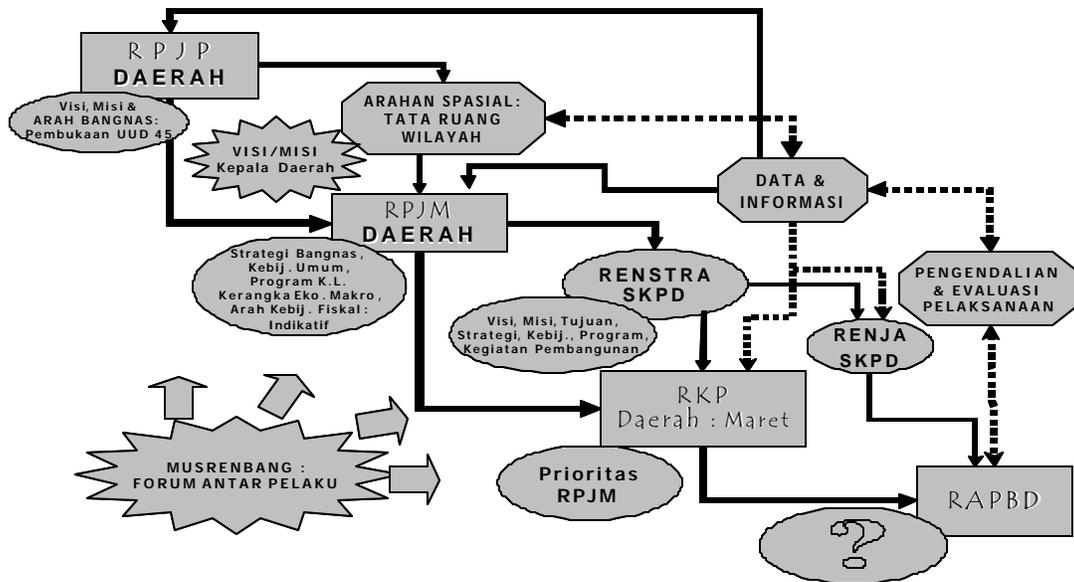
konsepsi perencanaan pembangunan dapat diklasifikasikan dari perspektif jangka waktunya, dan dalam hal ini terdapat tiga pola yaitu Perencanaan Jangka Pendek (*Short Term Planning*), Perencanaan Jangka Menengah (*Medium Term Planning*), dan Perencanaan Pembangunan jangka Panjang (*Long Term Planning*).

Dalam konteks ini, penelitian ini menjadikan formulasi dan substansi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Jeneponto sebagai dasar untuk mengeksplorasi teori Bintoro Tjokroamidjojo tentang Rencana Jangka Panjang Pemerintah yang meliputi perencanaan dengan jangka waktu 20 tahun dimana definisi Perencanaan Jangka Panjang Menurut Bintoro adalah perencanaan yang bersifat studi perkiraan atau proyeksi keadaan masa depan dengan jangka waktu yang cukup panjang. Penelaahan tentang kecenderungan-kecenderungan ekonomi maupun kondisi-kondisi lainnya dalam masyarakat, perencanaan seperti ini dilakukan apabila terdapat peralatan analisa yang cukup, data statistik serta informasi lain yang relatif pasti.

RPJP-D merupakan suatu dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode dua puluh tahun, selanjutnya akan digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah RPJM-D untuk setiap jangka waktu lima tahunan. Dokumen perencanaan tersebut adalah bersifat makro yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan jangka panjang daerah, dengan proses penyusunannya harus dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan seluruh unsur pelaku pembangunan. Dalam

upaya penyusunan RPJP Daerah yang memuat arah pembangunan untuk jangka waktu dua puluh tahun kedepan, tahapan tahapannya adalah sebagai berikut: *Pertama*, penyiapan rancangan RPJP Daerah, dimana kegiatan ini dibutuhkan guna mendapat gambaran awal dari visi, misi, dan arah pembangunan daerah. *Kedua*, Musrenbang jangka panjang daerah, dilaksanakan untuk mendapat masukan dan komitmen dari seluruh pemangku- kepentingan terhadap rancangan RPJP Daerah. *Ketiga*, penyusunan rancangan akhir RPJP-D, dimana seluruh masukan dan komitmen hasil Musrenbang Jangka Panjang Daerah menjadi masukan utama penyempurnaan rancangan RPJP-D, menjadi rancangan akhir RPJP-D. *Keempat*, penetapan Peraturan Daerah tentang RPJP Daerah, dibawah koordinasi Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi hukum. Rancangan akhir RPJP Daerah beserta lampirannya disampaikan kepada DPRD sebagai inisiatif Pemerintah Daerah, untuk diproses lebih lanjut menjadi Peraturan Daerah tentang RPJP Daerah.

Gambar. 3 Keterkaitan Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah.



Dalam kerangka keterkaitan dokumen perencanaan pembangunan daerah. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah dalam perspektif jangka panjang, memberikan gambaran umum tentang pencapaian pembangunan daerah dalam 20 (dua puluh) tahun ke depan melalui rumusan visi Daerah. Dengan mengacu pada RPJP Nasional, RPJP Daerah secara substansial akan memuat unsur seperti kondisi umum pencapaian pembangunan dalam tahun terakhir, memaparkan potensi-potensi pembangunan daerah dan hal-hal yang sifatnya strategis, menyajikan Visi dan Misi pembangunan daerah dalam 20 tahun yang akan datang, serta menguraikan arah jangka panjang pembangunan daerah. Jika RPJP Daerah ini valid dan konsisten dipatuhi, maka empat periode kepala daerah di dalam merumuskan visi-misi

kepemimpinannya akan mengacu pada visi daerah dalam RPJP Daerah tersebut, sehingga rumusan dokumen perencanaan jangka menengah (RPJM-D) konsisten dengan RPJP-D.

dalam perspektif pemerintahan / pembangunan daerah, baik kebijakan perencanaan pembangunan daerah maupun kebijakan perencanaan penganggaran daerah, akan dipayungi oleh gambaran kesuksesan daerah dalam suatu jangka waktu tertentu yang terumuskan melalui visi daerah serta derivasinya pada visi kepala daerah. Visi daerah bersangkutan, pada satu sisi dituntun oleh kepentingan nasional yang harus dikontribusi oleh daerah tersebut; pada sisi lain terdapat hal-hal spesifik daerah yang akan mendorong kemajuan daerah, dan hal-hal yang spesifik inilah yang diterjemahkan dalam visi kepala daerah, berdasarkan periode kepemimpinannya masing-masing.

G. Kerangka Konseptual.

Perspektif Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional secara tertulis mengemukakan bahwa daerah diamanatkan untuk menyusun RPJP Daerah. Dokumen perencanaan pembangunan daerah dalam perspektif jangka panjang ini, akan memberikan gambaran umum tentang pencapaian pembangunan daerah dalam 20 (dua puluh) tahun ke depan melalui rumusan 'Visi Daerah'. Dengan mengacu pada RPJP Nasional, RPJP Daerah secara substansial akan memuat unsur seperti kondisi umum pencapaian pembangunan dalam tahun terakhir, memaparkan potensi-potensi pembangunan daerah dan hal-hal yang sifatnya strategis,

menyajikan Visi dan Misi pembangunan daerah dalam 20 tahun yang akan datang serta menguraikan arah jangka panjang pembangunan daerah. Jika RPJP Daerah ini valid dan konsisten akan dipatuhi, maka empat periode pergantian kepala daerah di dalam merumuskan visi-misi kepemimpinannya hendaknya mengacu pada visi daerah yang secara ideal dirumuskan dalam RPJP Daerah tersebut, sehingga dalam merumuskan dokumen perencanaan dalam jangka menengah (RPJM-D) konsistensinya dengan RPJP-D akan tetap terjaga dengan baik.

Di dalam penyusunan dokumen perencanaan tersebut, dapat dibedakan ke dalam tiga proses penyusunannya, *pertama proses politik*, dimana pemilihan kepala daerah menghasilkan rencana pembangunan hasil proses politik, khususnya penjabaran visi-misi kepemimpinan dalam RPJMD. *Kedua proses teknokratik*, dimana perencanaan yang dilakukan oleh perencana profesional, atau oleh unit organisasi yang secara fungsional melakukan perencanaan, khususnya pemantapan peran, fungsi dan kompetensi lembaga perencana. *Ketiga proses partisipatif*, dimana perencanaan yang melibatkan masyarakat (stakeholders), antara lain melalui Musrenbang. Keempat, proses *botton-up dan top-down*, dimana perencanaan yang aliran prosesnya dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam hirarki pemerintahan.

Dalam konteks Kabupaten Jeneponto, proses perencanaan pembangunan memiliki beberapa hal yang krusial dalam penyusunan rencana jangka panjang, partisipasi dari berbagai stakeholder memiliki pengaruh yang besar dalam melakukan konstruksi atas formulasi

perencanaan yang berimplikasi pada pergeseran atas rancangan awal RPJP-D Kabupaten Jeneponto. setiap kabupaten yang melakukan proses pembangunan tergantung pada partisipasi yang mampu dirumuskannya sendiri untuk berkehendak mencapai kemajuan dan perkembangan. Dalam melakukan proses formulasi dalam kerangka pembangunan proses perjalanan penyusunan program pembangunan bisa dipengaruhi oleh partisipasi multipihak. Dimana komitmen atas partisipasi yang dimaksudkan adalah bukan hanya oleh pemerintah, tetapi bersama-sama dengan masyarakat luas di setiap daerah (multipihak). Oleh karenanya dengan komitmen dan dukungan secara luas, proses formulasi dalam konteks pembangunan jangka panjang dapat dikonstruksi oleh partisipasi berbagai elemen masyarakat baik itu Pemerintah, LSM, Masyarakat dan swasta.

Proses dan mekanisme operasional penyusunan RPJP-D Kabupaten Jeneponto dilaksanakan dengan penyiapan rancangan RPJP Daerah untuk mendapatkan gambaran awal dari visi, misi, dan arah pembangunan daerah Kabupaten Jeneponto yang secara normatif merupakan tanggung jawab Kepala Bappeda kabupaten Jeneponto. *Tahap awal* dari proses ini adalah membentuk Tim Fasilitasi RPJP Daerah untuk semua tahapan perencanaan, dengan komposisi mempertimbangkan lingkup bidang yang akan dianalisis, tim ini berjumlah 20 orang dari berbagai unit kerja yang merupakan representasi dari unit kerja yang akan menyusun rencana kerja penyiapan dokumen RPJP Daerah. Tim ini dibentuk untuk diberikan wawasan dasar atau pelatihan awal yang difasilitasi dikantor PSKMP-UNHAS yang bertujuan

untuk melakukan curah gagasan (*brainstorming*) sebelum melakukan sosialisasi, konsultasi publik, dan atau penjangkaran aspirasi pemangku-kepentingan (*stakeholders*) pembangunan atas rancangan RPJP Daerah. *Tahap kedua* adalah penyelenggaraan musrenbang jangka panjang daerah, musrenbang jangka panjang daerah merupakan forum konsultasi dengan para pemangku-kepentingan pembangunan untuk membahas rancangan visi, misi dan arah pembangunan yang telah disusun, dibawah koordinasi Kepala Bappeda untuk mendapatkan komitmen para pemangku-kepentingan (*partisipasi multipihak*) pembangunan yang menjadi bahan masukan dalam penyempurnaan rancangan RPJP Daerah.

Tahap ketiga adalah melakukan perbaikan rancangan penyusunan rancangan akhir RPJP Daerah yang merupakan tanggung jawab Kepala Bappeda, dengan bahan masukan utama hasil kesepakatan Musrenbang Jangka Panjang Daerah. Rancangan akhir ini disampaikan kepada Kepala Daerah, dan selanjutnya diproses untuk ditetapkan dalam Peraturan Daerah. *Tahapan ke empat* adalah dilakukan pembahasan di DPRD Kabupaten Jeneponto, yang merupakan tahapan terakhir sebelum ditetapkan atau diundangkan sebagai peraturan daerah dimana pandangan setiap fraksi-fraksi di DPRD Kabupaten Jeneponto pada rapat paripurna diminta untuk mengoreksi dan mempengaruhi rancangan RPJP-D Kabupaten Jeneponto. Dalam menyusun rancangan akhir RPJP Daerah sebelum diserahkan ke DPRD dimuat kesepakatan hasil musrenbang jangka panjang daerah yang

dibantu tim fasilitator dari UNHAS dalam menyusun naskah akademik dan rancangan Peraturan Daerah tentang RPJP Daerah.

Mekanisme perencanaan pembangunan di kabupaten jenepono, memiliki beberapa proses atau tahapan dalam penyusunan rencana pembangunan jangka panjang daerahnya, kerangka Konseptual Penelitian sebagaimana diuraikan di atas dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 4. Kerangka Konseptual.

