

711.4  
HEH  
P 0.1

**PROSES PENYUSUNAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN  
TAHUNAN DAERAH DENGAN PENDEKATAN PERAN SERTA  
MASYARAKAT DI KOTA PALEMBANG**

**TESIS**

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Studi Magister Teknik Pembangunan Kota

Oleh :

HENDRIAN  
L4B 098 057



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2000**

**PROSES PENYUSUNAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN  
TAHUNAN DAERAH DENGAN PENDEKATAN PERAN SERTA  
MASYARAKAT DI KOTA PALEMBANG**

Tesis diajukan kepada  
Program Studi Magister Teknik Pembangunan Kota  
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

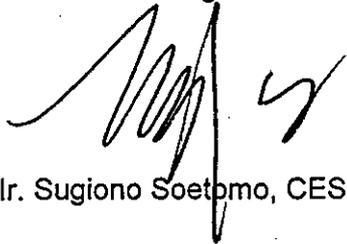
Oleh  
**HENDRIAN**  
L4B 098 057

Diajukan pada Sidang Ujian Tesis  
Tanggal 25 September 2000

Dinyatakan lulus  
Sebagai Syarat Memperoleh Gelar Magister Teknik

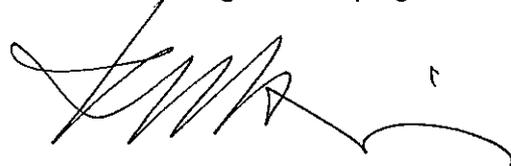
Semarang, Oktober 2000

Pembimbing Utama



DR. Ir. Sugiono Soetomo, CES, DEA

Pembimbing Pendamping



Ir. Budi Sudarwanto, Msi.

Mengetahui  
Ketua Program Studi  
Magister Teknik Pembangunan Kota  
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro



DR. Ir. Sugiono Soetomo, CES, DEA

*Kupersembahkan untuk istriku tercinta Anita Rosye  
yang selalu memberikan doa, dorongan, serta  
kedua anaku Nanda dan Dinda,  
sumber semangatku*

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, penulis panjatkan pada Allah Subhanahu wa ta'ala yang atas perkenan-Nya lah, akhirnya tesis dengan judul "Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah Dengan Pendekatan Peran Serta Masyarakat di Kota Palembang" dapat diselesaikan dengan tepat waktu.

Dalam penyusunan tesis ini, yang dimulai dari penyusunan pra-tesis, pelaksanaan survey, penyusunan laporan, sampai dengan penulisan, penulis banyak menerima bimbingan, masukan, dorongan, dan bantuan berbagai pihak, baik itu bantuan moril maupun materiil. Atas bantuan tersebut, tidak lupa penulis mengucapkan terima kasih yang setulusnya kepada :

1. Bapak DR. Ir. Sugiono Soetomo, CES, DEA, selaku Ketua Program Studi Pasca Sarjana, dan juga sebagai Mentor yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan selama penyusunan pra-tesis dan tesis ini sampai dengan selesai,
2. Bapak Ir. Budi Sudarwanto, Msi, sebagai Co-Mentor yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan selama penyusunan pra-tesis dan tesis ini sampai dengan selesai,
3. Bapak PM. Brotosunaryo, SE, MSP, sebagai Sekretaris II Program Studi Pasca Sarjana Magister Teknik Pembangunan Kota yang mengurus segala keperluan administrasi dan keuangan, dan juga sebagai dosen pembahas dalam penyusunan Tesis ini,
4. Bapak Drs. Ali Mufiz, MPA, sebagai dosen penguji dalam sidang akhir Tesis ini,
5. Bapak Ketua Bappeda Propinsi Sumatera Selatan, beserta Kepala Bidang Penelitian, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti program studi ini,
6. Pemimpin Proyek Peningkatan Sumber Daya Manusia (*Capacity Building Urban Infrastructure Management*) yang mendukung kelancaran terlaksananya studi ini.
7. Bapak/Ibu Dosen dan pengelola administrasi Program Studi Pasca Sarjana Magister Teknik Pembangunan Kota (MTPK), yang telah memberikan pengetahuan, bantuan, selama penulis menyelesaikan program studi ini,
8. Keluarga Besar H. Kms. Ahmad Nawawi dan Keluarga Besar H. M. Amin, yang telah memberikan doa dan restunya kepada penulis dalam menempuh pendidikan di MTPK ini;
9. Tidak lupa pula penulis ucapkan terima kasih kepada rekan-rekan Angkatan I CBUIM atas kerja samanya selama ini dan pihak-pihak lain, khususnya Bapak/Ibu sebagai responden dalam penelitian ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dan telah memberikan bantuan dalam penyelesaian studi ini.

Semoga penulisan ini dapat dimanfaatkan untuk pengembangan ilmu dan sebagai masukan bagi pihak-pihak terkait. Dengan segala keterbatasan dan kekurangan dalam penulisan ini, penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun untuk perbaikan penulisan ini.

Semarang, 25 September 2000  
Penulis,

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI .....	v
DAFTAR TABEL .....	viii
DAFTAR GAMBAR .....	ix
DAFTAR LAMPIRAN .....	x
ABSTRAK .....	xi
ABSTRACT .....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Permasalahan .....	4
1.3. Perumusan Masalah .....	6
1.4. Tujuan dan Sasaran Penelitian .....	7
1.5. Kegunaan Penelitian .....	8
1.6. Ruang Lingkup .....	9
1.6.1. Ruang Lingkup Substansial.....	9
1.6.2. Ruang Lingkup Spatial ..	10
1.7. Kerangka Pikir Penulisan .....	12
1.8. Pendekatan dan Metodologi Studi .....	16
1.8.1. Pendekatan Studi .....	16
1.8.2. Metodologi Studi .....	17
1.8.2.1. Kebutuhan Data .....	17
1.8.2.2. Teknik Pengumpulan Data .....	18
1.8.2.3. Pengolahan Data ..	19
1.8.2.4. Teknik Sampling .....	20
1.8.2.5. Teknik Analisis ..	22
1.8.2.5.1. Teknik Analisis Statistik Deskriptif .....	22
1.8.2.5.2. Teknik Analisis Delphi.....	23
1.9. Sistematika Penulisan .....	30
<b>BAB II TEORI PROSES PERENCANAAN .....</b>	<b>32</b>
2.1. Pengertian Perencanaan .....	32
2.2. Model-model Perencanaan .....	33
2.2.1. Rational Comprehensive Planning Approach .....	33
2.2.2. Pluralisme Planning .....	35
2.2.3. Disjointed-Incrementalist Planning .....	37
2.2.4. Mix Scanning Planning ..	39
2.3. Tahap-tahap Proses Perencanaan .....	40
2.3.1. Proses Konvensional dan Inkonvensional .....	40
2.3.2. Faktor-faktor Proses Perencanaan .....	44
2.3.3. Unsur-Unsur Pelaksanaan Proses .....	46

2.4.	Model-model Proses Perencanaan .....	47
2.4.1.	Model Participatory Planning dari Kozlowski.....	47
2.4.2.	Model Participatory Planning dari Roberts.....	47
2.4.3.	Model Participatory Planning dari Connel .....	50
2.4.4.	Model Participatory Planning dari Burke.E.M.....	51
2.5.	Peranserta Masyarakat dalam Proses Perencanaan Pembangunan .....	53
2.5.1.	Pengertian Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Pembangunan .....	53
2.5.2.	Tujuan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan.....	55
2.5.3.	Skala Analisis Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan .....	56
2.6.	Rumusan Kajian Teori .....	61

<b>BAB III</b>	<b>PROSES PENYUSUNAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH YANG DILAKSANAKAN SAAT INI...</b>	<b>64</b>
3.1.	Perencanaan Pembangunan di Indonesia.....	64
3.1.1	GBHN .....	69
3.1.2.	Propenas .....	70
3.1.3.	Repeta .....	70
3.1.4.	Renstra .....	70
3.1.5.	Propeda .....	71
3.1.6.	Repetada .....	71
3.1.7.	Mekanisme dan Proses Penyusunan Pembangunan Tahunan Daerah.....	72
3.1.7.1.	Musbangdes .....	73
3.1.7.2.	Temu Karya Pembangunan .....	73
3.1.7.3.	Rakorbang Tingkat Kabupaten/Kota .....	74
3.1.7.4.	Rakorbang Tingkat Propinsi .....	74
3.1.7.5.	Konreg .....	74
3.1.7.6.	Konas .....	75
3.1.7.7.	Penyusunan DIP .....	75
3.2.	Pelaksanaan Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah di Kota Palembang.....	83
3.3.	Rangkuman dan Penilaian .....	91

<b>BAB IV</b>	<b>PROSES PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH BERDASARKAN PENDEKATAN PERANSERTA MASYARAKAT .....</b>	<b>94</b>
4.1.	Kajian Pendekatan Perencanaan Berdasarkan Pada Peranserta Masyarakat .....	94
4.1.1.	Kajian Terhadap Visi dan Misi Kota Palembang.....	97
4.1.2.	Visi dan Misi Kota Palembang .....	98
4.1.3.	Evaluasi Terhadap Visi dan Misi Kota Palembang.....	103

4.2. Pendekatan Peranserta Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah .....	105
4.3. Analisis Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah .....	110
4.3.1. Identifikasi Peranserta Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Perencanaan Tahunan Daerah .....	111
4.3.2. Identifikasi Prioritas Peranserta Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Perencanaan Tahunan Daerah .....	120
4.3.3. Rangkuman Proses Penyusunan Perencanaan Peman- gungan Tahunan Daerah di Kota Palembang.....	131
4.4. Model Pendekatan Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah yang Direkomendasikan .....	134
4.4.1. Tahap Evaluasi dan Analisa .....	138
4.4.2. Tahap Penyusunan Rencana Umum Pembangunan.....	139
4.4.3. Tahap Usulan Program/Proyek .....	142
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>147</b>
5.1. Kesimpulan .....	147
5.2. Saran dan Rekomendasi .....	149
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>151</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>155</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel I.1	: Kebutuhan Data .....	18
Tabel II.1.	: Tipologi Jenjang Partisipasi Masyarakat .....	64
Tabel III.1.	: Dokumen Perencanaan Pembangunan di Indonesia .....	57
Tabel III.2.	: Tahapan Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah .....	77
Tabel III.3.	: Skala Analisis Peran Serta Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah .....	91
Tabel IV.1	: Variabel Peran Serta masyarakat Dalam Proses Perencanaan Tahunan Daerah di Kota Palembang .....	112
Tabel IV.2.	: Uji Statistik Prioritas Putaran II dan Putaran III .....	121

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	: Batas-Batas Administrasi Kota Palembang.....	11
Gambar 1.1	: Kerangka Pemikiran Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah Dengan Pendekatan Peran Serta Masyarakat di Kota Palembang .....	15
Gambar 2.1	: Skematis Perencanaan Dilihat Dalam Unsur Ruang Dan Waktu .....	33
Gambar 2.2	: Proses Perencanaan Konvensional .....	40
Gambar 2.3	: Proses Perencanaan Inkonvensional .....	41
Gambar 2.4	: Teknik Proses Perencanaan .....	44
Gambar 2.5	: Struktur Proses Akomodasi Aspirasi Masyarakat Dalam Penentuan Alternatif Kebijakan dan Program ... ..	48
Gambar 2.6	: Struktur Proses Akomodasi Aspirasi Masyarakat Dalam Penentuan Rencana dan Pemilihan Kebijakan .....	51
Gambar 2.7	: Skala Analitis Partisipasi Masyarakat ( <i>Analytical Scale of Participation</i> ) .....	58
Gambar 3.1	: Proses Perencanaan Pembangunan dari Bawah Di Indonesia .....	68
Gambar 4.1	: Pendekatan Peranserta Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah .....	109
Gambar 4.2	: Rekomendasi Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah Dengan Pendekatan Peran Serta Masyarakat ..	137

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran A	: Kuesioner Delphi .....	155
Kuesioner	: Babak I .....	159
Tabel. A.1.1	: Proses Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah Dengan Pendekatan Peran Serta Masyarakat.....	160
Gambar A.1	: Pendekatan Peran Serta Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah .....	161
Kuesioner	: Babak II .....	162
Tabel A.2.1	: Hasil Konsensus Babak I .....	163
Tabel A.2.2	: Peninjauan Kembali Hasil Konsensus Babak I .....	164
Kuesioner	: Babak III .....	165
Tabel A.3.1	: Identifikasi Prioritas Peranserta Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah .....	166
Lampiran B	: Kompilasi Hasil Kuesioner .....	167
Tabel B.1.1	: Kompilasi Hasil Kuesioner Babak I .....	167
Tabel B.2.1	: Kompilasi Hasil Kuesioner Babak II .....	168
Tabel B.2.2	: Hasil Kompilasi Identifikasi Prioritas Babak II .....	169
Tabel B.2.3	: Uji Statistik Identifikasi Prioritas Babak II .....	170
Tabel B.3.1	: Hasil Kompilasi Identifikasi Prioritas Babak III .....	177
Tabel B.3.2	: Uji Statistik Identifikasi Prioritas Babak III .....	178

## ABSTRAK

Implikasi dari pelaksanaan otonomi daerah terhadap proses perencanaan pembangunan tahunan daerah adalah adanya proses perencanaan yang transparan, demokratis dan *accountability* yang tinggi, yang dijamin oleh sistem pengawasan perencanaan yang mantap, dan adanya kontrol dari masyarakat yang baik. Selain itu juga, dalam pelaksanaan otonomi daerah, akan sangat diwarnai dengan semakin besarnya tuntutan masyarakat untuk berpartisipatif. Sedangkan proses perencanaan pembangunan tahunan daerah pada saat ini, masih menggunakan pendekatan perencanaan dengan memadukan perencanaan dari bawah (*bottom up planning*), dan perencanaan atas ke bawah (*top down planning*). Namun, kenyataannya, pendekatan tersebut masih belum berjalan sesuai yang diharapkan, terutama pada partisipatif masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah.

Fokus yang disorot dalam studi ini adalah proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah di kota Palembang. Adapun tujuan yang akan dicapai dari studi ini adalah menyusun suatu proses pendekatan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang berorientasi pada partisipatif masyarakat. Berdasarkan dari permasalahan dan tujuan penelitian, maka penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Ada beberapa langkah-langkah yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu; (1) menganalisis dengan pendekatan evaluasi deskriptif terhadap proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang dilaksanakan saat ini (*existing*), dengan melihat perubahan paradigma yang baru serta literatur yang ada; (2) menarik kesimpulan terhadap hasil kajian yang telah dilakukan; (3) mengkaji kembali hasil kesimpulan; (4) menyusun pendekatan proses perencanaan pembangunan tahunan daerah, berdasarkan pada hasil kajian terdahulu; (5) melakukan uji Delphi yang berdasarkan dari hasil penyusunan skenario pendekatan; (6) menarik kesimpulan berdasarkan dari uji Delphi; (7) membuat pendekatan rekomendasi proses perencanaan pembangunan tahunan daerah yang berorientasi pada peran serta masyarakat.

Berdasarkan hasil evaluasi deskriptif, bahwa pendekatan proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang dilaksanakan saat ini menggunakan pendekatan perencanaan secara terpisah (*disjointed incrementalist planning*). Pendekatan ini sebenarnya bentuk perencanaan berdasarkan pada peran serta masyarakat, dimana, masyarakat memiliki kekuatan mayoritas untuk mengambil keputusan (*degree of citizen power*), tetapi hanya untuk *spatial units* yang lebih kecil. Untuk *spatial units* kota, pendekatan perencanaan yang digunakan seharusnya *mixed scanning planning*, karena semakin kompleksnya permasalahan pembangunan kota. Pendekatan ini cenderung menyebabkan tingkat partisipatif masyarakat hanya sebatas tingkat penghargaan (*degree of tokenism*). Sehingga diperlukan masyarakat yang mempunyai posisi tawar (*bargaining position*) yang kuat dalam menentukan proses pengambilan keputusan.

Pendekatan model proses penyusunan perencanaan tahunan daerah yang diusulkan merupakan gabungan antara pendekatan pada materi yang ada di dalam dokumen rencana umum pembangunan tahunan daerah, yaitu pendekatan *mixed scanning planning*, dan manajemen strategis, serta pendekatan pada partisipatif masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah. Pendekatan ini menekankan pada proses perencanaan (*planning process*), berorientasi pada implementasi, yang dijabarkan ke dalam bentuk program-program yang secara nyata dapat dilaksanakan. Untuk mewujudkan tersebut diatas, adanya kesatuan antara perencanaan (*planning*) dengan manajemen pembangunan kota, termasuk aspek kelembagaan dan mekanisme yang mewadahi peran serta masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan, seperti forum perencanaan.

UPT-PUSTAK-UNDIP

## ABSTRACT

*The Implication of Local Government Autonomy on annual planning process consist of : transparency of planning process, democracy, and high accountability guaranteed by steady planning control and community control. It will be higher community participation. The fact show, the approach of annually planning process was based on 'mix' of top down and bottom up planning. The approach was not harmonize with community participation in arrangement of annually local government planning process.*

*The research focus was arrangement process of annually local government development in Palembang. The research objectives are : classify the approach process of annually local government development with community participation oriented. Based on the problems and goals, the research used qualitative descriptive approach. The research stages included : (1) analyzed descriptive evaluation approach on the arrangement process of existing annually local government was development, compared by change of paradigm and text books, (2) concluded the data, (3) discussed the conclusion, (4) arranged the approach of local government development planning process, (5) The Delphi test on data, (6) concluded base on the Delphi test, and (7) recommended on annually local government development planning process included community participation oriented.*

*The descriptive analysis showed that the approach of existing process of annually local development planning used disjointed incrementalist planning approach. This approach based on community participation, community had majority strength to take the decision (degree of citizen power), but only smaller unit. For urban spatial units, mixed scanning planning will be appropriate because more urban problems that more complicated. That approach made community participation only in degree of tokenism. This approach needs community in strong bargaining position to decide on process of policy making.*

*The approach of annually local government development planning process arrangement model is the mix of approach in document of local government development general plan, include : mixed scanning planning, strategic management, and community participation in annually local government development planning process. This approach was emphasized in planning process, implementation oriented, that will be realized to program. Realization this approach needs both between planning and urban management, concern with institutions and mechanism included community participation in arrangement of planning process.*

NPT-POSTAL-UNDIP

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1. Latar Belakang Masalah

Dengan adanya perubahan sistem politik yang mendasar di Indonesia, salah satunya adalah dalam sistem pemerintahan dari sentralisasi menuju desentralisasi, terutama dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Secara legal perluasan otonomi daerah telah diwujudkan dengan ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumberdaya Nasional yang berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketetapan MPR tersebut merupakan landasan hukum diundangkannya UU. Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999, secara jelas disebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1, huruf e, UU. No. 22 Tahun 1999). Otonomi yang diberikan kepada daerah Kabupaten/Kota didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi mencakup pula kewenangan yang penuh dalam menyelenggarakan "*urusan-urusan rumah tangganya*", mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan sampai dengan tahap pelaporan dan evaluasi.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah, kewenangan pemerintah di tingkat daerah/lokal akan bertambah dan akan mencakup

kewenangan pada hampir seluruh bidang pemerintahan. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Disamping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggarannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Menurut *pasal 7 ayat 1 dan 2*, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah, kewenangan daerah mencakup seluruh aspek bidang pemerintahan, kecuali dalam bidang Politik Luar Negeri, Pertahanan Keamanan, Peradilan, Moneter dan Fiskal, Agama, Serta kewenangan bidang lain, yang dimaksud dengan kewenangan bidang lain meliputi kebijakan : (a) perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, (b) dana perimbangan keuangan, (c) sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, (d) pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, (f) pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, (g) konservasi, dan (h) standarisasi nasional.

Dalam *pasal 11 ayat 2* dinyatakan, kewenangan bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten/Kota meliputi : pekerjaan umum, pendidikan dan kebudayaan, perhubungan, penanaman modal, pertanahan, tenaga kerja, kesehatan, pertanian, industri dan perdagangan, lingkungan hidup, dan koperasi.

Dalam *pasal 8* dinyatakan, Kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit merupakan kewenangan yang dimiliki pemerintahan daerah untuk mengurus dan mengelola berbagai urusan penyelenggaraan pemerintahan di daerah bagi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah kuatnya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas daerah, peningkatan peran serta masyarakat dan pengembangan fungsi DPRD.

Dengan adanya otonomi daerah, maka nantinya proses perencanaan pembangunan daerah akan semakin melibatkan *stakeholders* pembangunan daerah, dimana akan sangat memerlukan konsensus di dalam pengambilan keputusannya. Konsensus tersebut harus bisa mencerminkan berbagai keinginan publik, baik bagi yang mendukung program pembangunan maupun yang tidak setuju akan program pembangunan tersebut, sehingga nantinya perencanaan dari bawah (*bottom up planning*) sangat mewarnai di dalam pelaksanaan otonomi daerah, dimana keterlibatan masyarakat di dalam pembangunan daerah semakin besar.

Selain itu, di dalam otonomi daerah semakin besar pada pelaksanaan perubahan paradigma manajemen penyelenggaraan pemerintahan yaitu dari penyedia menjadi fasilitator, katalisator dan pelayanan kepada masyarakat, manajemen pemerintahan harus bersifat efisien, responsif, aspiratif, partisipatif, dan terbuka. Proses perencanaan pembangunan daerah di dalam menghadapi pelaksanaan otonomi daerah juga diwarnai dengan pola perencanaan bersifat partisipatif, *local planning*; serta *bottom up planning*

Pendekatan *bottom-up* dan *top down planning* adalah salah satu pendekatan dan upaya untuk mengusahakan agar kegiatan-kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya. Tujuan

dilakukannya pendekatan tersebut adalah untuk mengusahakan agar kegiatan pembangunan sesuai dengan kebutuhan, dan aspirasi masyarakat bawah dan terjadi sinkronisasi dengan kebijaksanaan pemerintah Propinsi/Pusat

## 1.2. Permasalahan

Proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah sekarang ini masih dilaksanakan dalam bentuk forum-forum koordinasi perencanaan pembangunan dengan pendekatan yang lebih besar kepada konsultatif intensif dan bukan lagi pada pengarah. Selain itu, dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah masih akan memadukan perencanaan dari bawah keatas (*bottom up*), dan dari atas kebawah (*top down*), dalam nuansa yang mengarah kepada pelaksanaan desentralisasi yang demokratis dan otonomi daerah yang lebih luas dan utuh.

Pendekatan *bottom up* dan *top down planning* ini untuk menampung aspirasi dari daerah dan dari pemerintah pusat. Proses penyusunan perencanaan dari bawah ini dibahas secara berjenjang melalui beberapa tahapan penyusunan di semua level pemerintahan, yaitu mulai dari desa, kecamatan, kabupaten, propinsi dan regional serta dilakukan oleh lembaga-lembaga perencanaan, yaitu LKMD di tingkat Desa, UDKP di tingkat Kecamatan, Rakorbang tingkat daerah Kabupaten/Kota dan Rakorbang Propinsi.

Dalam penyusunan proses perencanaan pembangunan tahunan daerah yang dilakukan selama ini, melalui beberapa tahap yang dilakukan, yaitu: (a) tahap evaluasi; (b) tahap penyusunan rencana umum pembangunan tahunan daerah; dan (c) tahap perumusan usulan program/proyek secara terpadu.

Berdasarkan pengamatan penulis terhadap proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah, ternyata peran serta masyarakat kurang dikembangkan atau kurang maksimal, hal ini dapat dilihat dari setiap tahapan proses penyusunan perencanaan

Pada tahap evaluasi, permasalahannya antara lain:

1. Masyarakat belum dilibatkan dalam menemukan permasalahan.
2. Belum adanya proses penyampaian hasil evaluasi ke bawah terhadap program/proyek tahun yang lalu, sehingga masyarakat tidak mengetahui perkembangan dari program/proyek yang mereka usulkan, hal ini disebabkan karena belum berfungsinya tim evaluasi analisa di dalam mengevaluasi pelaksanaan program/proyek tahun yang lalu.

Pada tahap penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah, permasalahannya, antara lain:

1. Produk dokumen perencanaan pembangunan tahunan, masih merupakan produk perencanaan yang statis, karena belum menjadi bahan acuan di dalam perumusan program/proyek. Hal ini disebabkan karena perencanaannya yang masih belum tajam.
2. Tingkat peran serta masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah baru sampai pada sebagian tingkat penghargaan (*degrees tokenism*), yaitu baru sebatas pada tingkat formalitas semata (misalnya pada waktu seminar), dimana pandangan atau pendapat masyarakat belum atau kurang mendapat perhatian dari pengambil keputusan (pemerintah)

Pada tahap perumusan usulan program/proyek terpadu, ada beberapa permasalahan yang dihadapi, antara lain:

1. Tingkat peran serta dan kontribusi masyarakat belum maksimal, kalau dilihat dari konsep perencanaan partisipasi (*participatory planning*), peran serta masyarakat dapat dilihat dari masing-masing tahapan dalam proses perencanaan yang dilakukan, dimana masyarakat belum diikutsertakan dalam setiap diskusi/pembahasan, walaupun wacana tersebut ada, misalnya Musbangdes, Temu Karya Pembangunan dan Rakorbang,

2. Proses perencanaan yang dilakukan masih merupakan proses yang linear, tidak timbal balik, dimana masyarakat hanya berfungsi sebagai pemberi masukan, sedangkan penetapan keputusan belum dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah, masyarakat, dan swasta.

### 1.3. Perumusan Masalah

Ada beberapa hal yang mendasar di dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu semakin kuatnya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas daerah, peningkatan peran serta masyarakat serta pengembangan fungsi DPRD. Implikasi dari pelaksanaan otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah daerah agar dilakukan perubahan pelayanan terhadap masyarakat dalam penyusunan proses perencanaan pembangunan tahunan daerah.

Selain itu, pelaksanaan otonomi daerah mempersyaratkan adanya transparansi dan proses yang demokratis, adanya peran serta masyarakat yang luas, konsultasi horizontal dan vertikal yang intensif, keberlanjutan yang dijamin oleh sinergi antar sektor dan antar daerah serta *accountability* yang tinggi yang dijamin oleh sistem pengawasan pembangunan yang mantap dan kontrol DPRD yang baik.

Proses perencanaan pembangunan tahunan pada masa transisi ini masih menggunakan pendekatan dengan memadukan perencanaan dari bawah (*bottom up*) dan dari atas ke bawah (*top down*). Pendekatan ini bertujuan agar kegiatan pembangunan sesuai dengan kebutuhan, dan aspirasi masyarakat bawah dan sinkron dengan kebijaksanaan pemerintah di atasnya.

Kalau memperhatikan kondisi seperti disebut diatas, ada beberapa hal yang penting di dalam penyusunan proses perencanaan pembangunan daerah yang dilakukan saat ini, yaitu:

- 1) Masyarakat belum terlibat penuh dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah, sesuai dengan kemampuan masyarakat.
- 2) Masih lemahnya kontrol masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan dalam menentukan program/proyek,
- 3) Masih lemahnya posisi tawar (*bargaining position*) masyarakat di dalam proses pengambilan keputusan didalam menentukan program/proyek.

Sedangkan di dalam pelaksanaan otonomi daerah akan sangat diwarnai dengan semakin besarnya tuntutan masyarakat untuk berperan serta dalam proses pengambilan keputusan, terutama di dalam menentukan program/ proyek.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan yang disusun dalam bentuk pertanyaan penelitian (*research question*):

“Bagaimana proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang berorientasi pada peran serta masyarakat?”.

#### **1.4. Tujuan dan Sasaran Penelitian**

Tujuan penelitian, yang berjudul Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah Dengan Pendekatan Peran Serta Masyarakat di Kota Palembang, adalah:

1. Menyusun proses perencanaan pembangunan tahunan daerah yang berdasarkan pada pendekatan peran serta masyarakat.
2. Memahami proses perencanaan pembangunan tahunan daerah, yang dimulai dari tahap evaluasi dan analisa; tahap penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah, dan tahap perumusan usulan program/proyek, berdasarkan pada pendekatan peran serta masyarakat

Sedangkan yang menjadi sasaran dari penelitian ini adalah:

1. Mengkaji dan menganalisis proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang dilaksanakan saat ini, dengan melihat perubahan paradigma baru, terutama ditekankan pada pendekatan perencanaan dari bawah (*bottom up planning*) dan peran serta masyarakat.
2. Mengkaji dan menganalisis pendekatan proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang akan diuji coba dengan metode Delphi
3. Menganalisis hasil kajian pada sasaran 1 dan 2; dan melihat kembali kondisi yang ada pada proses penyusunan perencanaan (*existing*), serta membandingkan dengan literatur yang ada, sehingga dapat disusun pendekatan proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah berdasarkan pada peran serta masyarakat.

#### **1.5. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Sebagai bahan pertimbangan bagi pengambil keputusan terutama bagi Pemerintah Daerah di dalam menghadapi pelaksanaan Otonomi Daerah. Karena keluaran penelitian ini adalah pendekatan proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan yang berorientasi pada peran serta masyarakat, maka sesuai dengan salah satu semangat dari pelaksanaan otonomi daerah, diperlukan adanya peran serta masyarakat secara luas dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan.
2. Memberikan kontribusi bagi ilmu pengetahuan, karena penelitian ini akan mengkaji beberapa pendekatan pembangunan, khususnya pendekatan pembangunan dari bawah (*development from below*), dan pendekatan perencanaan partisipatif (*participatory planning*).

## 1.6. Ruang Lingkup

Berdasarkan pada tujuan dan sasaran yang ingin dicapai melalui penelitian ini, maka ruang lingkup yang akan dibahas dalam penelitian ini terdiri dari:

### 1.6.1. Ruang lingkup Substansial

Untuk memperjelas dan mempersempit permasalahan yang dibahas, penulis merasa perlu untuk membatasi permasalahan penelitian ini hanya membahas masalah proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah dengan pendekatan peran serta masyarakat di kota Palembang, yang meliputi: (a) tahap evaluasi dan analisa; (b) tahap penyusunan rencana umum pembangunan tahunan daerah; dan (c) tahap perumusan usulan program/proyek, analisisnya diarahkan pada:

1. Menganalisis dan mengkaji setiap tahapan proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah melalui pendekatan deskriptif dengan melihat perubahan paradigma yang baru, terutama pada pendekatan perencanaan dari bawah (*bottom up planning*) dan peran serta masyarakat. Aspek-aspeknya yang dilihat dari tahap evaluasi dan analisa, adalah:

- a) Keterlibatan masyarakat dalam pengumpulan data dan menemukan permasalahan.
- b) Proses evaluasi terhadap program/proyek tahun yang lalu.

Aspek-aspek yang dilihat pada tahap penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah, adalah:

- a) Materi dokumen perencanaan pembangunan tahunan daerah,
- b) Tingkat peran serta masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah,

Aspek-aspek yang dilihat pada tahap perumusan usulan program/proyek, antara lain:

- a) Tingkat peran serta masyarakat dilihat dari masing-masing tahapan dalam proses perencanaan, yang dimulai dari tahap Musbangdes, Temu Karya Pembangunan dan Rakorbang tingkat Kota,
  - b) Peran serta masyarakat di dalam menentukan program/proyek.
2. Mengkaji dan menganalisis pendekatan proses perencanaan pembangunan tahunan daerah berdasarkan pada peran serta masyarakat,
  3. Menganalisis hasil kajian pada sasaran 1 dan 2; dan melihat kembali kondisi yang ada dalam proses penyusunan perencanaan (*existing*), serta melihat kajian literatur yang ada, sehingga dapat disusun pendekatan proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan berdasarkan pada peran serta masyarakat.

#### 1.6.2. Ruang Lingkup Spasial

Secara umum penelitian ini berada dalam wilayah administratif kota Palembang, yang merupakan ibukota Propinsi Sumatera Selatan. Kota Palembang merupakan ibukota Propinsi Sumatera selatan.

Dipilihnya kota Palembang sebagai obyek penelitian dalam penulisan tesis ini, karena kota Palembang mengalami pembangunan yang pesat dalam berapa tahun terakhir ini, sehingga memiliki permasalahan perkotaan yang kompleks dibandingkan dengan kota-kota lain di Sumatera Selatan, serta timbulnya potensi konflik kepentingan didalam pembangunan kota semakin besar, karena mempunyai penduduk yang besar dan kepentingan yang berbeda-beda.



**PROGRAM PASCA SARJANA**  
**MAGISTER TEKNIK PEMBANGUNAN KOTA**  
**UNIVERSITAS DIPONEGORO**

**PROSES PENYUSUNAN**  
**PERENCANAAN PEMBANGUNAN**  
**TAHUNAN DAERAH DENGAN**  
**PENDEKATAN PERAN SERTA MASYARAKAT**  
**DI KOTA PALEMBANG**

**PETA**  
**BATAS-BATAS ADMINISTRASI**  
**KOTA PALEMBANG**

**LEGENDA**

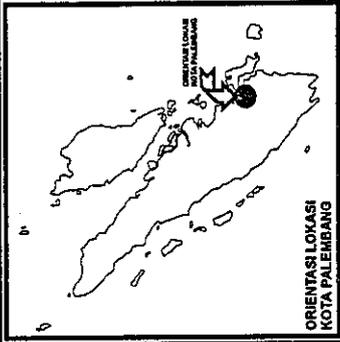
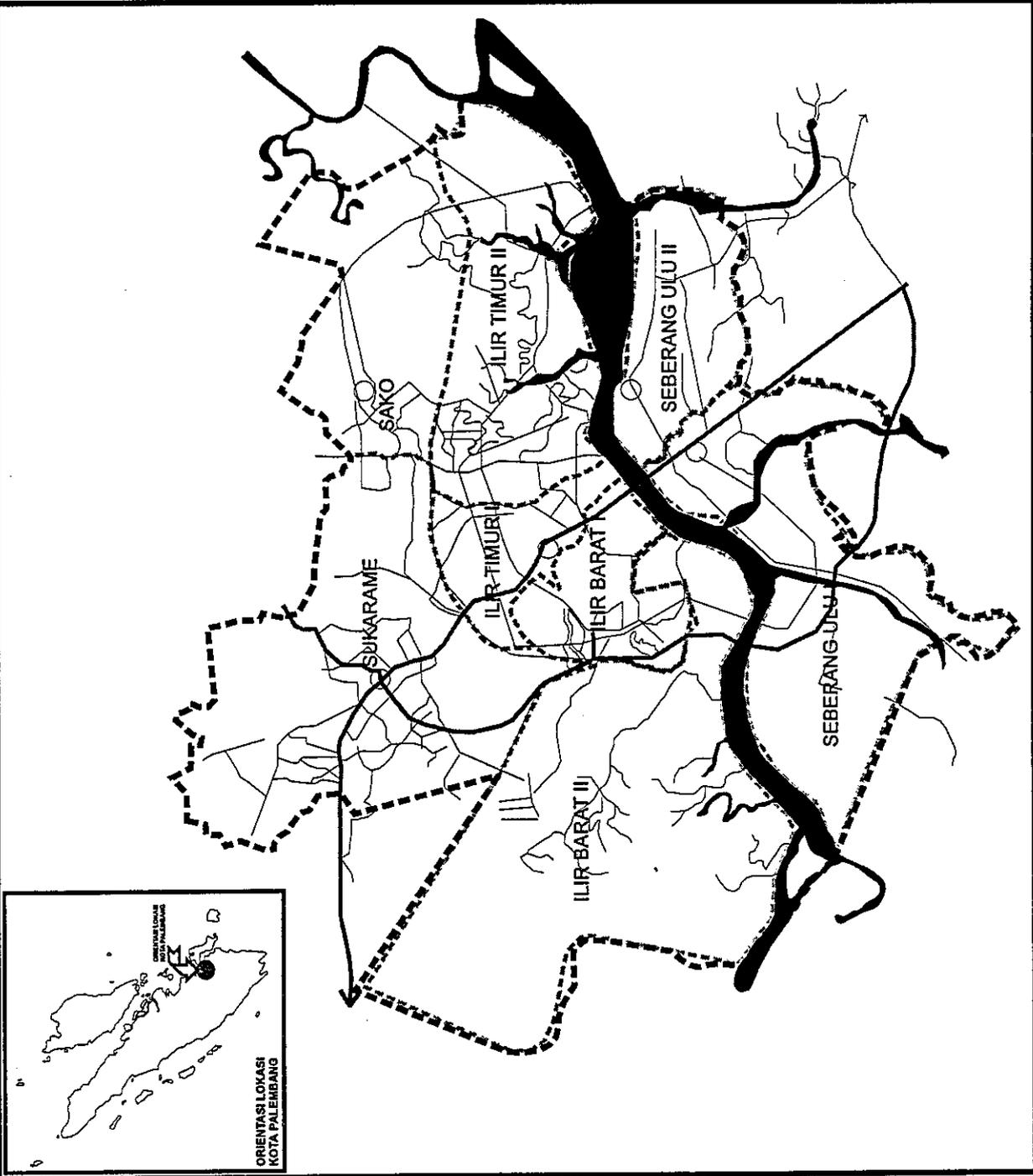
- BATAS KOTA
- BATAS KECAMATAN
- BATAS KELURAHAN
- JALAN LINGKAR/ARTERI
- JALAN
- SUNGAI
- REL KERETA API

**SUMBER**

RTRW KOTA PALEMBANG 1994 - 2004  
 BAPPEDA KOTA PALEMBANG

**SKALA**

No Gambar	UTARA
1.1	



### 1.7. Kerangka Pikir Penulisan

Di dalam penelitian ini, pendekatan yang dilakukan adalah melihat bahwa dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, akan merubah proses perencanaan pembangunan di Indonesia. Perubahan paradigma tersebut disebabkan adanya tuntutan di dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang harus bersifat melayani masyarakat, efisien, demokratis, aspiratif, responsif, terbuka dan bertanggung jawab.

Sedangkan secara garis besar, proses perencanaan pembangunan tahunan daerah yang diterapkan pada masa transisi ini masih dilakukan dengan memadukan pendekatan *bottom up* dan *top down planning*. Pendekatan ini bertujuan agar kegiatan perencanaan pembangunan tahunan daerah sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat dari bawah serta sinkron dengan kebijaksanaan pemerintah propinsi dan pusat.

Kenyataan menunjukkan bahwa proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan belum berjalan secara optimal, kalau berdasarkan pada prinsip dan tujuan otonomi daerah, yang lebih menekankan pada peran serta masyarakat, prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Ada beberapa hal yang penting di dalam penyusunan proses perencanaan pembangunan daerah yang dilakukan saat ini, yaitu :

1. Masyarakat belum terlibat penuh dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah, sesuai dengan kemampuan masyarakat.
2. Masih lemahnya kontrol masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan dalam menentukan program/proyek,

3. Masih lemahnya posisi tawar (*bargaining position*) masyarakat di dalam proses pengambilan keputusan didalam menentukan program/proyek.

Sedangkan didalam pelaksanaan otonomi daerah mempersyaratkan adanya transparansi dan proses yang demokratis, adanya peran serta masyarakat yang luas, konsultasi harisontal dan vertikal yang intensif, keberlanjutan yang dijamin oleh sinergi antar sektor dan antar daerah serta akuntabilitas yang tinggi yang dijamin oleh sistem pengawasan pembangunan yang mantap dan kontrol masyarakat yang baik.

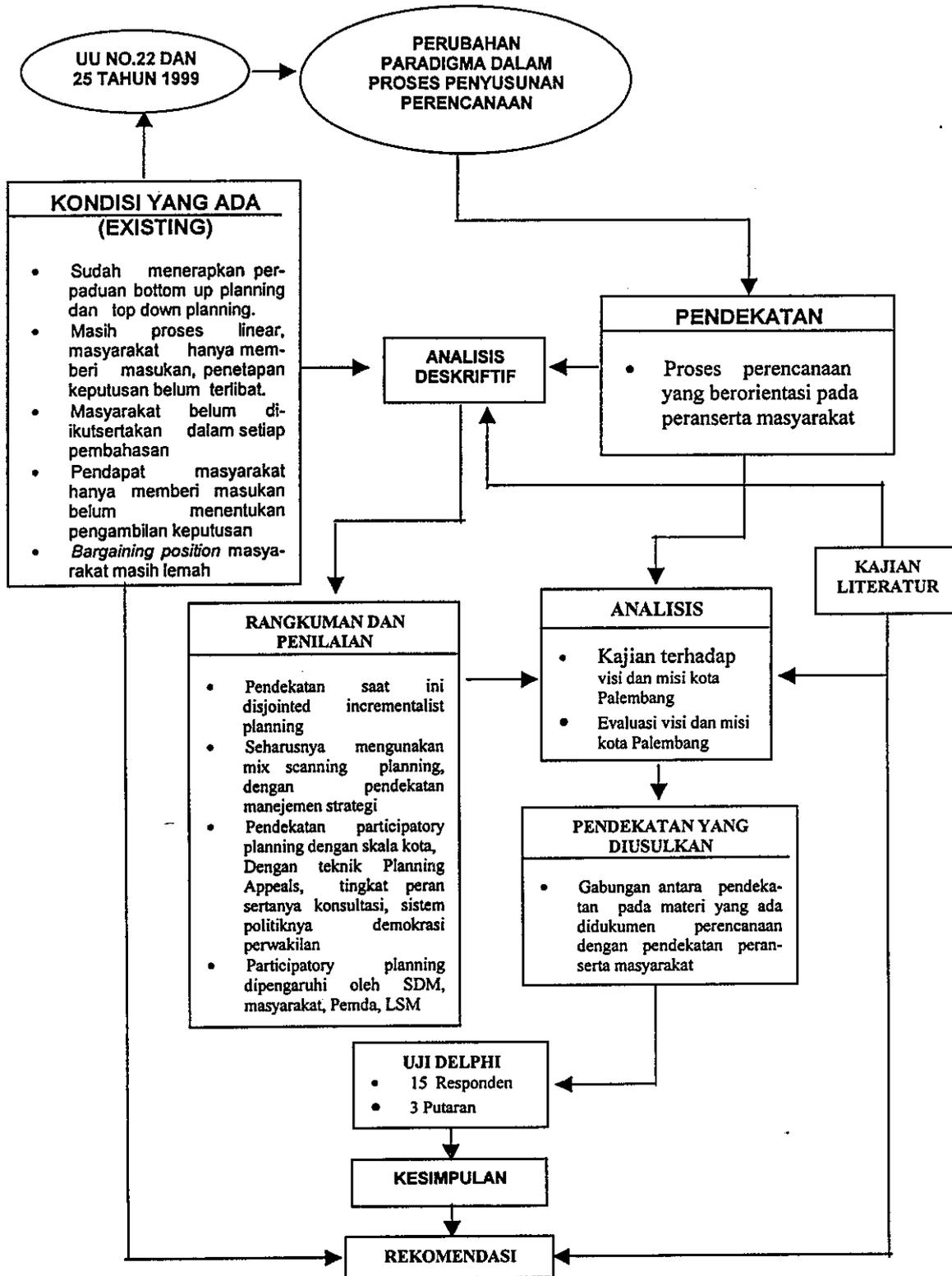
Berdasarkan pada kondisi tersebut diatas, maka penelitian ini akan mencoba disusun suatu proses perencanaan pembangunan tahunan daerah yang berdasarkan pada pada prinsip-prinsip otonomi daerah.

Penyusunan pendekatan proses perencanaan pembangunan tahunan daerah ini dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang dilaksanakan saat ini (*existing*), dengan melihat perubahan paradigma yang baru, terutama pada pendekatan perencanaan dari bawah (*bottom up planning*) dan peran serta masyarakat; serta kajian literatur yang ada; yang selanjutnya dicoba ditarik kesimpulan terhadap hasil kajian yang telah dilakukan; mengkaji kembali hasil kesimpulan tersebut dengan melihat kembali pada pendekatan, terutama pada proses perencanaan dari bawah (*bottom up planning*) serta peran serta masyarakat; penyusunan pendekatan proses perencanaan pembangunan tahunan daerah berdasarkan pada hasil analisis dan kajian teori yang ada; yang selanjutnya dilakukan uji Delphi berdasarkan hasil penyusunan skenario proses perencanaan pembangunan tahunan daerah; menarik kesimpulan berdasarkan dari uji Delphi; serta menyusun rekomendasi pendekatan proses perencanaan pembangunan tahunan daerah berdasarkan pada peran serta

masyarakat, dengan melihat kembali kondisi proses perencanaan yang ada dan kajian literatur.

Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas, kerangka pemikiran penelitian seperti yang diuraikan diatas, dapat dilihat pada gambar. 1.2. dibawah ini.

**GAMBAR 1.2**  
**KERANGKA PEMIKIRAN PROSES PENYUSUNAN PERENCANAAN**  
**PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH DENGAN PENDEKATAN PERAN SERTA**  
**MASYARAKAT DI KOTA PALEMBANG**



## 1.8. Pendekatan dan Metodologi Studi

### 1.8.1. Pendekatan Studi

Berdasarkan dari permasalahan dan tujuan penelitian, maka penelitian ini cenderung menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif ini merupakan cara untuk memahami perilaku sosial, yang merupakan serangkaian kegiatan atau upaya menjangkau informasi secara mendalam dari fenomena atau permasalahan yang ada di dalam kehidupan suatu obyek, dihubungkan dengan pemecahan suatu masalah, baik dari sudut pandang teoritis maupun empiris.

Metode kualitatif memungkinkan peneliti mendekati data primer dari sumbernya, sehingga mampu mengembangkan komponen-komponen keterangan yang analitis, konseptual dan kategoris dari data itu sendiri (*Chadwick, Howard dan Stan, 1991*).

Cara penelitian ini dilakukan karena permasalahan yang diangkat adalah permasalahan yang rumit dan banyak hal yang tidak terungkap lewat data-data statistik, sehingga perlu pendekatan tertentu untuk memahaminya.

Di samping itu, digunakan metode deskriptif, yang diartikan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan/melukiskan keadaan subyek/obyek penelitian (masyarakat, suatu proses dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya (*Nawawi, 1983*). Untuk melengkapi hasil penelitian ini, digunakan pula data kuantitatif yang diperoleh lewat hasil kuesioner Delphi yang disebar pada responden.

*Bogdan dan Taylor, 1973* dalam *Moleong, 1999:3*, mendefinisikan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian akan menghasilkan data kualitatif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan suatu proses yang diamati.

Untuk menjawab masalah yang diangkat dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis dengan proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang dilaksanakan saat ini (*existing*), dengan melihat perubahan paradigma baru serta literatur, sehingga dapat diketahui sejauhmana proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang dilaksanakan saat ini yang dikaitkan dengan perubahan paradigma tersebut.
2. Menarik kesimpulan terhadap hasil kajian yang telah dilakukan,
3. Mengkaji kembali kesimpulan yang diperoleh dengan melihat kembali dari pendekatan parameter yang digunakan,
4. Menyusun pendekatan proses perencanaan pembangunan tahunan daerah, berdasarkan pada hasil kajian terdahulu
5. Melakukan uji Delphi yang berdasarkan dari hasil penyusunan skenario proses perencanaan pembangunan tahunan daerah
6. Menarik kesimpulan berdasarkan dari uji Delphi
7. Membuat usulan rekomendasi proses perencanaan pembangunan tahunan daerah yang berorientasi pada peran serta masyarakat.

## **1.8.2. Metodologi Studi**

### **1.8.2.1. Kebutuhan Data**

Didalam penelitian ini menggunakan data sekunder dan primer. Data sekunder diperoleh dengan melihat dari data proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah, yang dilaksanakan saat ini.

Sedangkan data primer diperoleh melalui wawancara secara mendalam dan kuesioner yang disebarakan kepada responden terpilih yang dilaksanakan melalui metode Delphi.

Adapun identifikasi kebutuhan data dapat dilihat pada tabel dibawa ini.

**TABEL I.1**  
**KEBUTUHAN DATA PENELITIAN**

KELOMPOK DATA	KEBUTUHAN DATA	SUMBER DATA
Proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Data dokumen perencanaan yang ada: Poidas, Repelita, Sarlita, RUPTD, dan lain-lain</li> <li>2. Data proses/mechanisme perencanaan yang digunakan sekarang</li> <li>3. Peraturan-peraturan yang digunakan</li> <li>4. Data usulan program/proyek selama 2 tahun</li> <li>5. Data DIPDA dan realisasinya</li> <li>6. Data SDM perencanaan di Bappeda</li> </ol>	Bappeda
Peranserta masyarakat Dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keterlibatan masyarakat dalam evaluasi program</li> <li>2. Tingkat peranserta masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan</li> <li>3. Peranserta masyarakat dalam menentukan program/proyek</li> </ol>	Hasil Wawancara secara mendalam

Sumber: Hasil Analisis, 2000

### 1.8.2.2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah melalui :

- a. Wawancara mendalam dengan beberapa nara sumber yang dianggap mampu dan mengetahui permasalahan. Teknik ini digunakan secara simultan dan sebagai cara untuk memperoleh data secara mendalam yang tidak diperoleh dengan data dokumentasi, menanyakan hal-hal yang belum ada atau belum jelas yang mungkin terdapat dalam data dokumentasi.
- b. Dokumentasi, yaitu teknik untuk mendapatkan data sekunder dengan cara mempelajari dan mencatat dokumen perencanaan, peraturan yang ada, dan sebagainya yang ada

kaitannya dengan masalah-masalah yang diteliti untuk bahan menganalisa permasalahan Teknik dokumentasi ini dilakukan untuk mendukung data primer yang telah diperoleh.

- c. Teknik pengumpulan data dengan menggunakan metode Delphi, dimana pengumpulan data dilakukan bersamaan dengan penyebaran kuesioner. Dalam penelitian ini dilakukan sebanyak 3 (tiga) putaran, masing-masing putaran sudah dilakukan pengumpulan data.

### 1.8.2.3. Pengolahan Data

Teknik pengolahan data yang dimaksud adalah pengolahan data primer yang diperoleh langsung dari responden. Dalam penelitian ini ada 2 pendekatan dalam pengolahan data, yaitu;

1. Pengolahan data dari hasil wawancara mendalam, dilakukan dengan pendekatan metode analisa statistik deskriptif, yang digunakan untuk menganalisa data dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul, antara lain dengan:

- mendeskripsikan,
- menginterpretasikan kondisi atau hubungan yang ada,
- pendapat yang sedang tumbuh,
- proses yang sedang berlangsung,
- kecenderungan yang tengah berkembang.

Sehingga nantinya dapat menafsirkan data yang ada dan dapat menyimpulkannya.

2. Pengolahan data hasil dari metode Delphi. Pengolahan data metode Delphi, dilakukan setelah putaran/babak ketiga berakhir, dimana masing-masing putaran datanya

dikompilasikan. Sesuai dengan prinsip uji statistik yang dipakai dalam metode ini maka ukuran statistik yang digunakan dalam bagian ini antara lain *median* (Me) atau nilai tengah data, mean ( $\bar{X}$ ) atau rata-rata dan *standard deviation* (s) untuk mengetahui besar penyimpangan data. Selain beberapa rumus yang digunakan tadi, akan dilakukan uji konsistensi atas hasil prioritas aspek dan manfaat dengan menggunakan koefisien Konkordansi *Kendall* (W). uji ini menunjukkan tingkat kesepakatan responden akan aspek dan variabel yang dihasilkan dalam penentuan skala prioritas. Makin mendekati satu, tingkat kesepakatan responden makin tinggi dan sebaliknya.

#### 1.8.2.4. Teknik Sampling

Dalam penelitian ini, baik pendekatan metode wawancara secara mendalam maupun metode Delphi, samplingnya menggunakan *purposive sampling* (sampling bertujuan). penggunaan teknik *purposive sampling* ini, karena penelitian kualitatif mendasarkan pada informasi-informasi yang pasti (tetap dan jelas) dan tidak diragukan mengenai ciri-ciri khusus satu populasi, sehingga sampel-sampel yang dipilih dalam teknik sampling ini benar-benar mencerminkan ciri-ciri dari populasi di lokasi penelitian. Untuk itu diperlukan pula responden yang mengetahui benar tentang permasalahan yang menjadi tema penulisan ini. Responden terpilih dapat diambil dari pejabat dari instansi terkait dan tokoh-tokoh masyarakat dimana kemampuan dan kredibilitasnya dapat dipertanggung jawabkan. Responden ini dipilih, berdasarkan masukan-masukan yang penulis terima tentang kemampuan dari responden tersebut.

Kriteria dalam pemilihan responden dalam metode Delphi, dibagi menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu:

- a. Kelompok responden aktif, yang merupakan responden sekaligus aktor yang merasakan dampak langsung dari proses perencanaan pembangunan tahunan daerah.

Kelompok ini terdiri dari atas responden dari kelompok Pemerintah daerah, DPRD, masyarakat dan swasta,

- b. Kelompok responden normatif, merupakan responden yang tidak berkaitan langsung dengan dampak dan merupakan narasumber untuk mengetahui pandangannya secara ideal. Kelompok ini terdiri dari akademisi dan planner.

Ada beberapa pertimbangan dalam pemilihan sampel berdasarkan kelompok responden aktif, yaitu:

**a. Pemerintah**

- Status sebagai pengambil keputusan pada instansi yang terkait langsung dengan proses perencanaan
- Memiliki kewenangan di dalam proses pengambilan keputusan
- Terlibat secara langsung proses perencanaan pembangunan daerah

**b. Anggota DPRD Kota Palembang**

- Anggota DPRD Kota Palembang yang membidangi pembangunan
- Merupakan pimpinan dalam Komisi
- Menguasai permasalahan dalam proses perencanaan pembangunan

**c. Swasta/LSM**

- Memiliki perusahaan konsultan yang bergerak dibidang perencanaan, penelitian,
- Mempunyai pengalaman didalam penyusunan perencanaan dan penelitian
- Mengetahui proses perencanaan dari bawah
- Memiliki pengetahuan dalam bidang perencanaan.

**d. Tokoh Masyarakat**

- Status sebagai tokoh masyarakat yang memiliki kedudukan tertentu didalam masyarakat (budayawan, pemerhati perkotaan, dll)

- Mengetahui kondisi dan potensi masyarakat kota Palembang
- Dapat mewakili masyarakat kota Palembang
- Menguasai dan memahami permasalahan kota Palembang.

#### **e. Akademisi**

- Ahli dibidang pembangunan
- Berprofesi sebagai dosen
- Terlibat langsung maupun tidak langsung dalam proses perencanaan pembangunan
- Menguasai dan memahami kondisi dan permasalahan masyarakat kota Palembang.

Responden dalam pelaksanaan penelitian ini sebanyak 15 (limabelas) orang, yaitu masing-masing 3 orang dari pemerintah, anggota DPRD, tokoh masyarakat, swasta/LSM dan akademisi.

#### **1.8.2.5. Teknik Analisis**

Di dalam penelitian ini menggunakan 2 pendekatan teknik analisis, yaitu: (1) Teknik analisis deskriptif; (2) Teknik analisis Delphi.

##### **1.8.2.5.1. Teknik Analisis Deskriptif**

Pendekatan penelitian dengan melalui metode evaluasi deskriptif, yaitu suatu pendekatan untuk mencapai tujuan penelitian dengan menggunakan metode ilmiah untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya tentang hasil dari suatu kebijaksanaan yang dituangkan dalam bentuk program kegiatan (Dunn, 1981). Kriteria penelitian evaluatif adalah dengan mengkaji dan menilai kesesuaian antara implementasi dari seluruh kegiatan program yang sudah berjalan.

Pendekatan yang digunakan dalam evaluasi deskriptif ini adalah dengan menggunakan analisa statistik deskriptif, yang digunakan untuk menganalisa data dengan

cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul, sehingga nantinya akan dilakukan, antara lain dengan:

- Mendeskripsikan,
- Menginterpretasikan kondisi atau hubungan yang ada
- Pendapat yang sedang tumbuh,
- Proses yang sedang berlangsung,
- Kecenderungan yang tengah berkembang.

Sehingga nantinya dapat menafsirkan data yang ada dan dapat menyimpulkannya.

#### 1.8.2.5.2. Teknik Analisis Delphi

Dalam penelitian ini menggunakan alat analisis Delphi, alat analisis ini digunakan untuk memperoleh konsensus opini mengenai konsep/ide dari daerah di dalam proses penyusunan proses perencanaan pembangunan tahunan daerah dengan pendekatan peran serta masyarakat. Teknik analisis Delphi adalah teknik untuk prosedur peramalan pendapat dalam memperoleh, menukar dan membuat konsensus opini tentang peristiwa di masa depan.

Pendapat pakar sebagai sumber data utama ini dipertimbangkan untuk menggunakan dua metode yaitu *Analytical Hierarchy Process* (AHP) dan Delphi. Penggunaan AHP dirasakan kurang tepat mengingat kecenderungan tingkat subyektivitas yang tinggi dari responden tidak dapat diminimalkan karena dilakukan dalam satu babak saja tanpa ada pengecekan ulang. Untuk itu, dipilih metode Delphi dengan pertimbangan pencapaian tujuan penelitian serta mempertimbangkan kelebihan metode Delphi yang mampu menekan subyektivitas responden dengan penggunaan beberapa babak sebagai alat bantu melakukan pengecekan ulang atas konsistensi jawaban sekaligus dilengkapi dengan uji statistik untuk menunjukkan secara kuantitatif hasil dalam penelitian ini.

Metode Delphi merupakan bentuk peramalan intuitif yang dipakai untuk mencapai kesepakatan pendapat dari suatu kelompok ahli (*expert*) dalam menganalisis dan membuat peramalan terhadap suatu permasalahan dalam lingkup tertentu (*Dickey dan Watts, 1978:216*). Sasaran dari metode ini adalah mencapai kesepakatan yang dapat diandalkan dari sekelompok ahli yang dipakai untuk meramalkan masa depan serta meminimalkan aspek yang tidak diinginkan dari interaksi kelompok.

Metode Delphi dilakukan dengan menggunakan interogasi individu bertahap dengan menggunakan beberapa cara, namun yang terbaik biasanya adalah penggunaan kuesioner. Dalam pelaksanaannya, metode ini diterapkan pada ahli-ahli yang menjadi narasumber dalam metode ini terpisah dan tidak saling berhubungan untuk menghindari saling pengaruh dan intervensi antara pakar, sedangkan proses pelaksanaan setiap tahapan dikontrol dan diperiksa langsung oleh responden pada tahapan selanjutnya tanpa ada komunikasi antar responden.

Karakteristik dasar metode ini (*Dickey dan Watt, 1978:217*) antara lain :

1. Anonymity, dalam pelaksanaan metode ini responden-responden sebagai *expert* tidak saling mengkomunikasikan materi penelitian. Prinsip ini didasarkan atas upaya untuk menghindari saling pengaruh antar responden sehingga mempengaruhi analisis dan keputusan responden.
2. Iterasi dengan menggunakan mekanisme *feedback* sebagai alat kontrol. Prinsip ini menganjurkan penggunaan kuesioner dalam melakukan interaksi dengan responden. Metode ini juga memberikan kesempatan kepada responden sebagai *expert* untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan yang tingkat sesuai dengan tujuan penelitian yang disiapkan oleh peneliti sesuai dengan pemahaman dan pengetahuan responden. Metode ini memberikan batasan kepada peneliti agar tidak mempengaruhi

responden sebagai *expert* dalam mengambil keputusan kecuali dengan menggunakan pendapat mayoritas kelompok responden pada tahap sebelumnya.

### 3. Uji Statistik

Karena tidak seluruh responden memiliki pendapat sama mengenai opini tertentu maka pasti ada penyimpangan. Untuk mengukur penyimpangan tersebut, perlu dilakukan uji statistik dengan menggunakan perhitungan *median*, *mean*, dan standar deviasi data.

Penggunaan metode ini didasari oleh kredibilitas metode ini sebagai metode terbaik untuk berbagai teknik panel yang memungkinkan keakuratan hasil. Beberapa hal yang menjadi kelebihan metode ini yang menjadi dasar penggunaannya dalam penelitian ini adalah :

- Peramalan dilakukan oleh pakar dalam bidang tertentu
- Tahapan pelaksanaan sistematis
- Metode ini dapat meminimalkan aspek yang tidak diinginkan dalam proses iterasi yang dilakukan
- Prinsip *feedback* atau kontrol kembali mengurangi kemungkinan kesalahan dengan melakukan konfirmasi ulang.

Untuk penelitian ini, langkah-langkah penggunaan metode Delphi terbagi atas enam bagian antara lain :

#### 1. Merumuskan isu permasalahan

Tahapan ini merupakan tahapan perumusan masalah dan materi penelitian yang perlu diinformasikan kepada responden sebagai panduan pengenalan materi penelitian khususnya isu permasalahan yang akan diteliti, tujuan dan sasaran penelitian. Perlunya bagian ini untuk menjelaskan maksud peneliti sehingga responden memahami maksud penelitian dan menghindari penyimpangan tujuan penelitian. Bagian ini harus cukup

singkat namun dapat merangkum intisari penelitian agar memudahkan pemahaman responden.

## 2. Memilih Responden

Responden pada bagian ini merupakan sumber informasi tentang permasalahan yang dikemukakan. Penentuan responden dilakukan berdasarkan tingkat kebutuhan dan tujuan penelitian. Dalam penelitian ini respondennya adalah aparatur pemerintah daerah.

## 3. Penyusunan Kuesioner

Penyusunan kuesioner dilakukan secara bertahap sesuai dengan hasil tahapan sebelumnya.

## 4. Analisis Hasil Babak Pertama

Pada bagian ini, kuesioner babak pertama diinfentarisir oleh peneliti setelah mengumpulkan hasil kuesioner babak I dari keseluruhan responden serta melakukan tabulasi terhadap hasil tahap ini. Pada tahap ini, ada kemungkinan terjadi pertentangan antar responden. Pertentangan ini merupakan dasar untuk kuesioner babak selanjutnya. Pada babak kedua, pertentangan pendapat ini dibahas dengan responden serta meminta konfirmasi responden berupa alasan dengan menguatkan jika responden tetap bertahan dengan pendapat semula atau alasan baru jika responden mengikuti hasil konfirmasi babak pertama. Karena cenderung terdapat perbedaan pendapat, maka perlu dilakukan uji statistik untuk mengetahui sebaran data yang diperoleh. Hasil uji statistik ini merupakan masukan untuk mengarahkan responden pada tahapan selanjutnya.

## 5. Penyusunan Kuesioner untuk tahapan selanjutnya.

Penelitian ini menggunakan kuesioner untuk tiga babak, sehingga untuk kuesioner babak selanjutnya penyusunannya tetap menerapkan prinsip seperti pada tahap

sebelumnya dengan melakukan pengujian berdasarkan konsensus babak sebelumnya untuk mengetahui apakah responden tetap pada jawaban semula atau mengalami perubahan karena alasan tertentu.

#### 6. Presentasi Hasil Akhir

Setelah melakukan tabulasi data dan uji statistik tahap berikut yang dilakukan adalah mengundang para responden sebagai expert untuk mempresentasikan hasil akhir. Pada bagian ini dapat dilakukan debat terbuka untuk menguji kekuatan peramalan dan penilaian para responden. Karena keterbatasan waktu, tenaga dan dana, biasanya tahapan ini ditiadakan dan dilanjutkan tahapan selanjutnya.

#### 7. Penyiapan laporan

Bagian ini merupakan rangkuman berupa hasil konsensus bersama sampai dengan tahap ketiga.

Berdasarkan tahapan yang ada, pelaksanaan penelitian dengan menggunakan metode Delphi dilakukan dalam 3 (tiga) babak antara lain:

#### **Babak I : Pendekatan skenario proses perencanaan pembangunan tahunan daerah yang berorientasi pada peran serta masyarakat di kota Palembang.**

Pada babak/putaran pertama ini, dilakukan dengan mendiskusikan dengan responden di kota Palembang terhadap pendekatan skenario yang telah disusun, selain itu pada putaran pertama ini juga mendapat beberapa masukan dari responden untuk melengkapi dari skenario yang telah disusun.

Untuk lebih mengarahkan penelitian ini, dilampirkan hasil skenario sementara proses perencanaan pembangunan tahunan daerah yang berorientasi pada peran serta masyarakat. Setelah hasil putaran pertama selesai, maka hasil tersebut ditabulasikan ke dalam bentuk tabel hasil konsensus putaran pertama

**Babak II : Peninjauan kembali hasil konsensus berdasarkan pada keseluruhan dari hasil babak pertama.**

Pada putaran kedua, responden diberitahukan hasil dari diskusi mengenai pendekatan skenario peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tahunan daerah dan juga beberapa masukan dari responden. Pada putaran kedua ini, responden juga diminta untuk merangking berdasarkan pada urutan prioritas sesuai dengan pilihannya.

**Babak III : Menyampaikan kesimpulan dari hasil babak kedua dan melakukan penyusunan (rangking) berdasarkan pada skala prioritas.**

Sebelum melakukan tahapan pada kuesioner babak ke III ini, responden diinformasikan mengenai hasil konsensus dari babak kedua, yang disusun berdasarkan rangking dari kelompok dan posisi dari jawaban responden. Berdasarkan dari informasi tersebut, responden diminta kembali untuk menyusun berdasarkan skala prioritas. Selain didalam menyusun kembali tersebut, responden memberikan alasan apabila merubah atau tetap pada pilihannya semula. Hasil dari babak ketiga ini merupakan hasil akhir dari semua babak dalam penelitian ini.

Setelah selesai putaran ketiga ini, maka selesai pula semua tahapan dalam penelitian dengan menggunakan pendekatan metode Delphi. Selanjutnya hasil kuesioner dari setiap babak/putaran di kompilasi.

Sesuai dengan prinsip uji statistik yang dipakai dalam metode ini maka ukuran statistik yang digunakan dalam bagian ini antara lain *median* (Me) atau nilai tengah data, mean ( $\bar{X}$ ) atau rata-rata dan *standard deviation* (s) untuk mengetahui besar penyimpangan data.

- *Median* (Me) adalah data paling tengah dari sekelompok data (Sudjana, 1989:99). Nilai median data merupakan nilai tengah setelah data diurutkan.
- *Mean* (X) adalah nilai rata-rata dari sekelompok data

$$X = \frac{\sum X_i}{n}$$

Keterangan :

$\sum x_i$  = Jumlah data

n = Jumlah responden

- Standard Deviation (S) atau simpangan baku adalah kuadrat varians.

$$S^2 = \frac{\sum(x_i - x)^2}{n - 1}$$

maka,

$$S = \sqrt{S^2}$$

Selain beberapa rumus yang digunakan tadi, akan dilakukan uji konsistensi atas hasil prioritas aspek dan manfaat dengan menggunakan koefisien Konkordansi *Kendall* (W). uji ini menunjukkan tingkat kesepakatan responden akan aspek dan variabel yang dihasilkan dalam penentuan skala prioritas. Makin mendekati satu, tingkat kesepakatan responden makin tinggi dan sebaliknya.

### 1.9. Sistematika Penulisan

Sistematika tulisan dalam Tesis ini dibagi menjadi 5 (lima) bab yang menguraikan;

**Bab I Pendahuluan**, bab ini berisikan tentang latar belakang perlunya dilakukan penelitian; permasalahan dan rumusan masalah; tujuan, sasaran, dan kegunaan penelitian; ruang lingkup materi dan wilayah, serta memberikan dasar pemikiran pembahasan.

**Bab II Teori Proses Perencanaan**, Pada bab ini menjelaskan tentang teori-teori yang terkait dengan konsep pembahasan untuk mengkaji materi, yang meliputi pengertian perencanaan; model proses perencanaan; tahap-tahap proses perencanaan; model proses perencanaan peran serta masyarakat (*participatory planning*); tujuan peran serta masyarakat dalam pembangunan; skala analitis peran serta masyarakat dalam pembangunan; serta rumusan kajian teori.

**Bab III. Kajian Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah yang Dilaksanakan Saat ini**, pada bab ini berisikan perencanaan pembangunan di Indonesia; dokumen-dokumen perencanaannya; pelaksanaan proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah di kota Palembang; serta kesimpulan dan penilaian.

**Bab IV Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah Berdasarkan Pada pendekatan Peran serta Masyarakat**, pada bab ini berisikan kajian pendekatan perencanaan berdasarkan pada peran serta masyarakat; kajian terhadap visi dan misi kota Palembang; evaluasi terhadap visi dan misi kota Palembang; pendekatan peran serta masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah; analisis proses perencanaan pembangunan tahunan daerah berdasarkan dari pelaksanaan metode Delphi; identifikasi peran serta masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah; identifikasi prioritas peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tahunan

daerah; kesimpulan berdasarkan pada pelaksanaan metode Delphi; pendekatan yang direkomendasikan.

**Bab V. Penutup,** pada bab ini berisikan kesimpulan yang dapat dirumuskan yang berdasarkan dari hasil analisis pada bab sebelumnya, temuan-temuan dan kelemahan-kelemahan dalam studi ini, serta rekomendasi yang dapat diberikan dari studi ini, yaitu Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah Dengan Pendekatan Peran Serta masyarakat Di Kota Palembang.

## BAB II TEORI PROSES PERENCANAAN

### 2.1. Pengertian Perencanaan

Perencanaan (*Planning*) merupakan suatu hasil rangkaian kerja untuk merumuskan suatu yang didasari oleh suatu pola tindakan yang difinitif, yang menurut pertimbangan yang sistematis akan dapat membawa keuntungan tetapi dengan anggapan bahwa akan ada tindakan-tindakan selanjutnya yang akan merupakan rangkaian kegiatan sistematis lainnya.

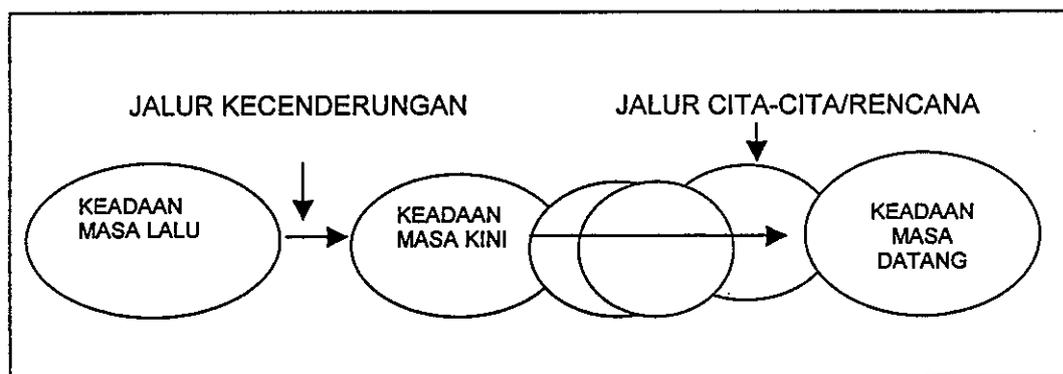
Menurut Conyers (1984), mengatakan bahwa pada hakekatnya perencanaan adalah usaha secara sadar, terorganisasi, dan terus menerus dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan menurut Tjokroamidjojo (1995), jika perencanaan dilihat dari segi suatu alat untuk mencapai tujuan, dengan adanya perencanaan diharapkan terdapatnya suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian tujuan, dan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara yang terbaik atau kesempatan untuk memilih kombinasi cara yang lebih baik. Juga dengan perencanaan dapat dilakukan penyusunan skala prioritas, memilih urutan-urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun kegiatan usahanya, sehingga penggunaan alokasi sumber-sumber pembangunan yang terbatas adanya secara efisien dan efektif.

Sedangkan menurut Branch (1983), mengatakan bahwa perencanaan yang banyak digunakan dalam perencanaan pembangunan wilayah atau kota adalah dengan pendekatan perencanaan *rational comprehensive planning*, dimana perencanaan dipandang sebagai

proses penyusunan kegiatan ke arah pencapaian tujuan, yang mencakup (secara konseptual dan analitikal) keseluruhan elemen atau aspek pokok dan cara penyusunan alternatif.

Dilihat dari unsur ruang dan waktu, maka dalam perencanaan dapat dibedakan menjadi tiga pendekatan, yaitu; masa lampau (*past period*); masa sekarang (*present period*); masa datang (*future period*), secara skematis digambarkan sebagai berikut:

**GAMBAR 2.1**  
**SKEMATIS PERENCANAAN DILIHAT DALAM UNSUR RUANG DAN WAKTU**



Sumber: Branch, Menville. C, 1983.

Konsep perencanaan yang selalu terkandung pengertian keinginan untuk mencapai cita-cita dimasa depan yang lebih baik, jadi dalam hal ini terkandung pula suatu upaya yang disadari suatu peramalan sehingga perencanaan merupakan proyeksi ke masa depan.

## 2.2. Model-model Perencanaan

### 2.2.1. Pendekatan Perencanaan Rasional Secara Menyeluruh (*Rational Comprehensive Planning Approach*)

Pendekatan ini dengan model perencanaan rasional menyeluruh, banyak digunakan di dalam perencanaan pembangunan kota dan wilayah, model perencanaan tersebut merupakan titik tolak dari sebagian besar model-model perencanaan lainnya yang merupakan modifikasi dari model perencanaan ini. Secara konseptual dan analitis mencakup pertimbangan perencanaan yang luas. Didalam pendekatan *rational*

*comprehensive planning*. Ini tercakup hal-hal yang berkaitan dengan seluruh rangkaian tindakan pelaksanaan serta berbagai pengaruhnya terhadap usaha pengembangan.

Secara garis besar langkah-langkah pokok dalam pendekatan *rational comprehensive planning*, meliputi:

- a. melakukan diagnosis problem dan menyusun tujuan
- b. Mengidentifikasi dan menyusun alternatif-alternatif untuk mencapai tujuan
- c. Memperkirakan kemungkinan hasil yang terjadi dari berbagai alternatif cara untuk mencapai tujuan, serta mengevaluasi berbagai alternatif tersebut untuk menentukan alternatif terbaik.
- d. Melakukan keputusan yang telah dibuat didalam proses perencanaan.

Dalam pendekatan *rational comprehensive planning* ini ada tiga proses yang harus dilakukan, yaitu *pertama*, kegiatan yang bersifat deskriptif, *kedua* analisis dan *ketiga* sintesis. Proses kegiatan deskriptif mencakup kegiatan menguraikan, menerangkan dan mengungkapkan secara rinci, serta mengidentifikasi dan mengkategorikan faktor-faktor dan aspek yang akan dicakup ke dalam proses perencanaan. Selain itu juga yang termasuk dalam kegiatan deskriptif ini adalah membatasi ruang lingkup perencanaan dalam artian spasial, sektoral maupun batasan temporal. Keluaran dari proses kegiatan ini akan digunakan sebagai masukan untuk proses analisis dan sentesis.

Proses analisis dalam pendekatan *rational comprehensive planning* melibatkan pendekatan, metode, prosedur dan teknik-teknik perencanaan untuk mengamati secara tajam dan mengkaji keadaan masa lalu dan sekarang, dan memproyeksikan untuk masa yang akan datang serta mengidentifikasikan masalah yang ada serta yang mungkin timbul. Selanjutnya proses sentesis ini merupakan upaya mengkombinasikan atau menyusun kepingan-kepingan secara bersama-sama dengan cara yang baru dan tepat. Pada proses ini lebih bersifat konvergen, sehingga dalam proses ini dapat berupa menyimpulkan hal atau

faktor-faktor dari berbagai pertimbangan dan analisis yang luas, mereduksi sifat-sifat yang tidak pasti dari berbagai alternatif yang ditampilkan untuk memecahkan masalah dan akhirnya menampilkan satu alternatif pemecahan yang dianggap paling tepat dan baik.

### 2.2.2. Pluralisme Planning Approach

Pendekatan *pluralism planning* meliputi pendekatan ; *incrementalism, implementation and policy, social planning and advocacy planning, the political economy, the new humanism dan pragmatism.*

Pokok pikiran *incrementalism* adalah suatu pendekatan yang didasarkan pada *market decision making*, yang mengusulkan pentingnya pembelajaran organisasional dengan penekanan pada pengembangan sumber daya manusia dalam rangka pengembangan jaringan kerja yang lebih luas untuk menghadapi situasi-situasi yang sulit untuk diramalkan.

*Implementation and policy* adalah pendekatannya menekankan pada pelaksanaan kebijaksanaan pada konteks multi lembaga dan hubungan antara kebijaksanaan pusat dan daerah, dengan analisis ditekankan pada fungsionalisasi teori-teori perubahan sosial fenomenologi, penelitian empirik berfokus pada perilaku organisasi mikro tentang bagaimana kebijaksanaan dirumuskan dan dilaksanakan serta bagaimana sumberdaya dialokasikan, dan evaluasi terhadap hasil-hasil yang telah dicapainya.

Selanjutnya pendekatan *social planning* dan *advocacy planning* dibangun berdasarkan proposisi yang menyatakan bahwa masyarakat itu sendiri dari berbagai kelompok dengan berbagai kepentingan/kebutuhan, sehingga dengan demikian perencanaan harus berorientasi pada kelompok-kelompok yang berbeda.

Berikutnya pendekatan *the political economy*, pendekatan ini menolak kebijaksanaan jangka panjang karena dinilai tidak pernah membawa dampak nyata bagi

masyarakat kelas bawah. Pendekatan ini menilai bahwa ketidakadilan dalam distribusi sumber-sumber daya akan melahirkan kelas-kelas di masyarakat, seperti pekerja dan kelas pemilik modal.

Pendekatan *the new humanism* menekankan pada model organisasi kemasyarakatan atas dasar hubungan antar individu, dengan model kelompok-kelompok kecil komunitas di dalam suatu struktur seluler yang diorganisir sendiri oleh komunitas-komunitas tersebut, setiap komunitas bertanggung jawab atas hubungan individual anggota-anggotanya dan termasuk di dalam merumuskan kebutuhan-kebutuhan atas dasar aspirasi individu.

Sedangkan pendekatan *pragmatism*, yaitu suatu pendekatan yang didasarkan atas kekecewaan terhadap teori perencanaan yang telah mapan, menurut pendekatan ini yang penting adalah melakukan aksi/kegiatan secara nyata bukan hanya sebuah perencanaan yang tidak di implementasikan.

*Procedural planning theory*, merupakan teori perencanaan sebagai suatu aktivitas publik, dimana masyarakat memutuskan dan mengontrol pembangunan itu sendiri dengan cara yang rasional, juga melihat perencanaan adalah sebagai pola umum dari kegiatan berpikir dan bertindak, selanjutnya esensi perencanaan adalah rasionalitas atau penerapan akal sehat dengan pendekatan lebih diarahkan kepada kerja ilmiah dengan orientasi *human Growth*, yang menggunakan potensi manusia untuk mengendalikan dunia, sumber daya alam guna kepentingan manusia.

Model *Positive theory of planning*, membuat teori tentang perencanaan sebagai suatu aktivitas publik dimana masyarakat memutuskan dan mengontrol pembangunannya sendiri dengan cara rasional. Dimana planning dilihat sebagai suatu pola umum dari kegiatan berpikir dan bertindak untuk mentransfer model perilaku rasional manusia ke dalam kegiatan publik guna menciptakan badan perencanaan. Sedangkan model ini

dasarnya adalah kontrol *feedback system* yang disebut dengan model badan Perencanaan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan, yaitu reseptor, yang disamakan dengan sistem menerima informasi dari lingkungan atau sebagai unit survey yang berperan sebagai pengumpul data; *selector*, yang diasumsikan menseleksi informasi yang *determine* dalam bentuk evaluasi sebagai masukan dalam penyusunan rencana; dan selanjutnya pengambil keputusan terhadap informasi yang *determine* dari lingkungan yang diasumsikan sebagai komponen dari suatu rencana.

### 2.2.3. Pendekatan Perencanaan Secara Terpilah (*Disjointed-Incrementalist Planning Approach*).

Munculnya pendekatan perencanaan terpilah ini disebabkan dengan adanya kelemahan dari pendekatan-pendekatan *rational comprehensive planning*. Pendekatan ini pertama kali disampaikan oleh Lindblom di dalam Andreas Faludi (1973), yaitu sebagai alternatif dari pendekatan *rational comprehensive planning*. Pendekatan dalam perencanaan ini tidak ditunjang oleh sistem informasi yang lengkap, menyeluruh serta akurat mengenai keadaan keseluruhan, hanya cukup dengan data terinci dari unsur tertentu yang diprioritaskan, pada dasarnya pendekatan ini mengutamakan unsur atau subsistem tertentu sebagai yang perlu diprioritaskan tanpa perlu melihatnya dalam wawasan yang luas.

Pendekatan ini dianggap memungkinkan bagi para pembuat keputusan untuk menerapkan strategi pengambilan keputusan dengan kapasitas kognitif yang terbatas dan lebih rasional. Filosofi dari perencanaan secara terpilah (*disjointed-incrementalist planning*) ini dimana arah dari suatu perkembangan masyarakat secara keseluruhan bukanlah disebabkan oleh pilihan yang sengaja melainkan oleh berperannya bermacam-macam kekuatan dan basis modelnya pasar.

*Disjointed-incrementalist planning* merupakan suatu model perencanaan, dimana program-program disusun oleh suatu Badan Perencanaan. Sedangkan kelemahan dari model ini adalah kurang menyeluruh dan sering terjadi masalah yang tidak terduga sebelumnya, hanya merupakan usaha penyelesaian jangka pendek, seperti terlihat dari ciri-ciri utamanya sebagai berikut:

- Rencana *Disjointed-incrementalis planning*, ini tidak perlu ditunjang oleh penelaahan serta evaluasi alternatif rencana secara komprehensif
- Hanya mempertimbangkan bagian-bagian dari kebijaksanaan umum yang berkaitan langsung dengan unsur atau subsistem yang diprioritas
- Dengan terbatasnya lingkup perencanaan yaitu pada unsur atau subsistem tertentu saja maka ada anggapan bahwa pelaksanaannya lebih mudah dan realistik.

Permasalahan yang dihadapi dari pendekatan perencanaan secara terpilah (*disjointed-incrementalist planning*) ini adalah:

- Karena kurang berwawasan menyeluruh dan kurang berwawasan sistem, maka sering terjadi masalah ikutan yang tidak terduga sebelumnya
- Hanya merupakan penyelesaian rencana jangka pendek yang kurang mengkaitkan dengan sasaran dan tujuan jangka panjang
- Suatu produk perencanaan ini hanya merupakan upaya perencanaan untuk menyelesaikan masalah secara tumpul sulam yang bersifat penyelesaian sementara sehingga harus dilakukan terus menerus.

#### 2.2.4. Perencanaan Secara Terpilah Berdasarkan Pertimbangan Menyeluruh (*Mixed Scanning Planning Approach*)

Konsep perencanaan secara terpilah berdasarkan pertimbangan menyeluruh (*mixed scanning planning approach*), dicetuskan oleh Amitai Etzioni sebagai suatu pendekatan untuk pengambilan keputusan dalam perencanaan, yang memperhitungkan keputusan-keputusan yang bersifat fundamental maupun keputusan yang bersifat terpilah dan memberikan urutan teratas bagi proses perencanaan, yaitu berusaha memadukan pendekatan *rational comprehensive planning* dan *disjointed-incrementalist* (Faludi, 1973).

Pendekatan perencanaan ini menyederhanakan tujuan menyeluruh dalam lingkup wawasan sekilas dan memperdalam tinjauan atas unsur atau subsistem yang strategis dalam kedudukan sistem terhadap permasalahan menyeluruh. Oleh sebab itu, maka ciri-ciri pendekatan perencanaan ini pada dasarnya disebutkan adalah sebagai berikut:

- a. mengacu pada garis kebijaksanaan umum yang ditentukan pada tingkat tinggi
- b. Perencanaan dilatar belakangi oleh suatu wawasan menyeluruh serta menfokuskan pendalaman pada unsur-unsur atau subsistem-subsistem yang diutamakan saja.
- c. Ramalan mendalam tentang subsistem-subsistem yang diprioritaskan dilandasi oleh ramalan sekilas tentang lingkup menyeluruh serta didasarkan kepada wawasan sistem.
- d. Perumusan rencana dinilai sebagai usaha penghematan waktu dan dana dalam lingkup penelaahan, analisis dan proses teknis penyusunan rencana karena adanya penyederhanaan dalam penelaahan dan analisa makronya.
- e. Untuk menunjang hasil ramalan dan analisa maka proses pemantauan, pengumpulan pendapat, konsultasi dengan masyarakat yang berkepentingan serta dengan pengelola telah dilakukan secara menerus sejak penyusunan perumusan sasaran dan tujuan rencana pembangunan.

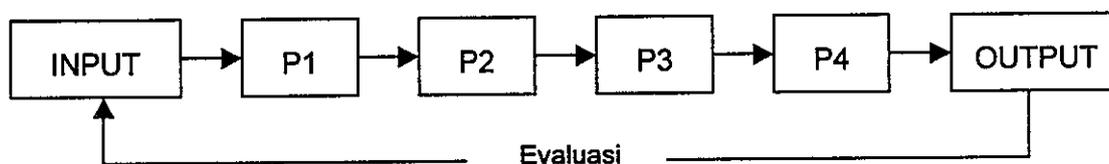
## 2.3. Tahap-tahap Proses Perencanaan

### 2.3.1. Proses Konvensional dan Inkonvensional

Suatu proses perencanaan dapat ditempuh secara konvensional yaitu suatu rangkaian proses perencanaan yang ideal dimana berbagai komponen dan langkah-langkah penyusunan rencana dapat dipenuhi secara lengkap dan cermat. Proses perencanaan konvensional biasanya hanya dapat dilakukan dengan dukungan masukan (data dan informasi) yang lengkap serta berbagai preparat, prosedur dan aparat teknis yang lengkap pula.

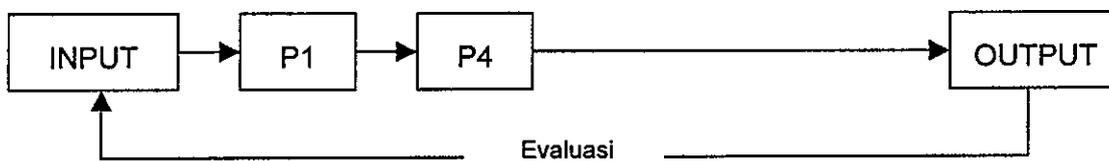
Pada kenyataannya sering sekali dihadapi keadaan dimana sangat sukar untuk dimungkinkan menempuh suatu proses perencanaan yang konvensional mengingat adanya keterbatasan data, informasi dan berbagai kekurangan ketrampilan aparat serta preparat dan prosedur yang tersedia. Dalam hal ini sangat sering diperlukan suatu proses yang menempuh suatu '*jalan pintas*'. Proses perencanaan demikian sering disebut sebagai suatu proses perencanaan inkonvensional. Jadi dalam proses inkonvensional ini beberapa kegiatan/tahapan dilakukan dengan cara lebih singkat tetapi dengan tetap dilaksanakan secara sistematis. Secara diagramatis proses perencanaan '*konvensional*' dan '*inkonvensional*' tersebut dapat digambarkan sebagai berikut ini :

**GAMBAR 2.2**  
**PROSES PERENCANAAN KONVENSIONAL**



Sumber: Branch, Menville. C, 1983.

**GAMBAR 2.3**  
**PROSES PERENCANAAN INKONVENSIONAL**



Sumber: Branch, Menville.C, 1983

Secara umum suatu proses perencanaan konvensional akan menempuh langkah-langkah sebagai berikut ini :

**Langkah 1 : Perumusan dan pendefinisian masalah tahap awal**

Meliputi kegiatan: (1) penelaahan lapangan berdasarkan ruang lingkup yang ditentukan, (2) Penentuan keadaan dan keterbatasan di lapangan, (3) analisis data, (4) perbandingan keadaan nyata, proyeksi-proyeksi berdasarkan kendala dan keterbatasan yang ada, (5) penilaian permasalahan yang dirumuskan dengan mendasarkan kepada hasil analisis, (6) penyesuaian hasil perumusan masalah dengan fakta yang ada.

**Langkah 2 : Perumusan dan penentuan sistem perencanaan yang akan dikembangkan**

Meliputi kegiatan: (1) Pertimbangan esensi perencanaan, (2) pertimbangan sasaran dan tujuan pembangunan, (3) aparat perencanaan yang ada, (4) perkiraan sumber daya yang diperlukan bagi proses perencanaan, (5) persiapan proses teknis perencanaan, (6) keputusan untuk melaksanakan perencanaan

**Langkah 3 : Pengumpulan data dan analisa perencanaan**

Kegiatannya meliputi: (1) peninjauan kembali perumusan masalah yang menjadi landasan perencanaan, (2) penstrukturan masalah perencanaan, (3) indentifikasi kendala

berpengaruh, (4) penentuan kendala berpengaruh, (5) peninjauan studi dan masalah yang berkaitan dengan perencanaan, (6) operasional pengumpulan data, (7) analisis data, (8) penafsiran dan proyeksi, (9) sintesa permasalahan, (10) pengembangan pendekatan pemecahan masalah, (11) kompilasi data dan sistematika hasil analisis.

Langkah 4 : Pengembangan dasar-dasar pertimbangan perencanaan

Kegiatannya meliputi: (1) identifikasi kendala dan limitasi, (2) pertimbangan sasaran dan tujuan pembangunan, (3) pertimbangan rentang kemungkinan untuk mencapai sasaran dan tujuan rencana, (5) penyaringan rumusan sasaran dan tujuan.

Langkah 5 : Perumusan Norma-norma, standar perencanaan

Kegiatannya meliputi: (1) diskripsi sasaran dan tujuan yang telah disaring, (2) penjabaran sasaran dan tujuan kedalam norma-norma dan standar, (3) pertimbangan program dan penjelasan perancangan

Langkah 6 : Pengembangan alternatif rencana

Kegiatannya meliputi: (1) penentuan dan seleksi prosedur perencanaan, (2) pengembangan alternatif rencana

Langkah 7 : Uji coba alternatif rencana

Kegiatannya meliputi: (1) pengumpulan pendapat/input baru, (2) perbandingan alternatif rencana dengan mempertimbangkan pendapat/input baru, (3) studi kelayakan alternatif

Langkah 8 : Evaluasi rencana

Kegiatannya meliputi: (1) evaluasi terhadap alternatif yang telah di studi kelayakannya, (2) rekomendasi alternatif rencana terpilih

Langkah 9 : Penentuan keputusan

Kegiatannya meliputi: (1) dikripsi tentang kriteria pengambilan keputusan. (2) forum pengambilan keputusan, (3) pemutusan rencana yang akan dipakai.

Langkah 10 : Prosedur pengesahan rencana

Langkah 11 : Proses pelaksanaan

Meliputi kegiatan: (1) pembentukan dan pemantapan aparat perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, (2) pemrograman dan pelaksanaan operasional pembangunan

Langkah 12 : Pengembangan dasar-dasar pertimbangan perencanaan

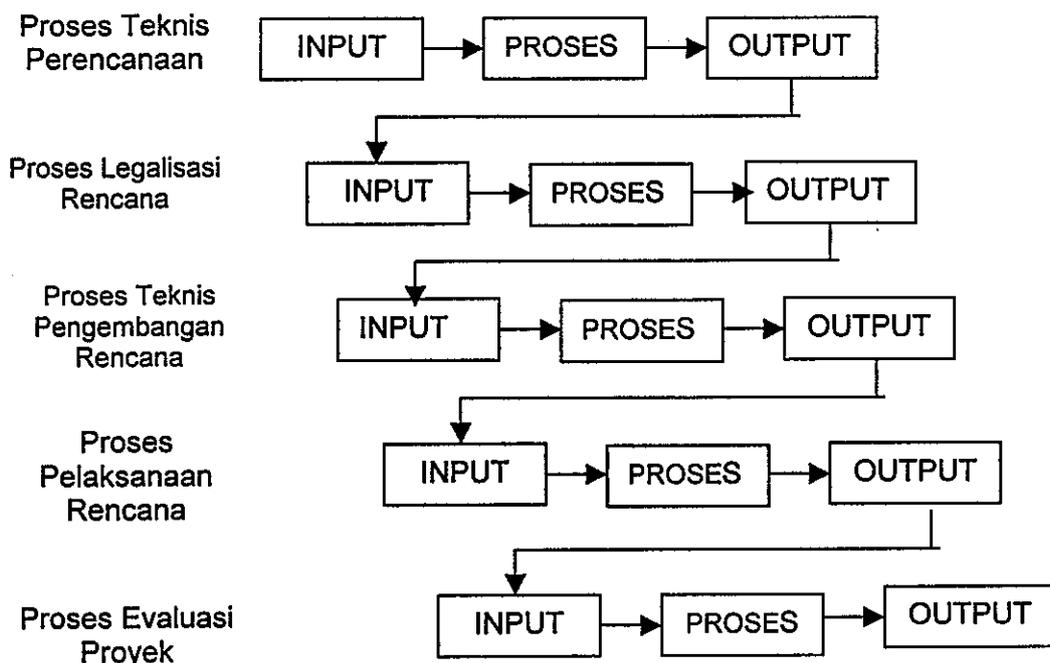
Meliputi kegiatan: (1) pemantauan pelaksanaan pembangunan, (2) analisis kondisi-kondisi baru, (3) sintesa mengenai masalah-masalah dan kendala serta keterbatasan di dalam operasional pelaksanaan pembangunan, (4) evaluasi masalah nyata dan mengembangkan masukan baru.

Secara teknis proses perencanaan akan meliputi 4 tahapan yaitu :

- Tahapan proses teknis perencanaan
- Tahapan proses legalisasi rencana
- Tahapan proses teknis pengembangan teknis rencana
- Tahapan proses perencanaan pelaksanaan rencana

Produk proses teknis perencanaan akan saling menunjang satu sama lain dimana keluaran (output) dari suatu proses akan menjadi masukan (input) bagi proses yang lainnya.

**GAMBAR 2.4**  
**TEKNIS PROSES PERENCANAAN**



Sumber: Branch, Menville.C, 1983

Produk utama dari proses teknis pengembangan rencana adalah rencana dan rancangan teknis detail. Produk utama dari proses perencanaan pelaksanaan rencana adalah suatu program pelaksanaan rencana.

### 2.3.2. Faktor-faktor Proses Perencanaan

Faktor-faktor yang berpengaruh dan menentukan di dalam menentukan di dalam tahap-tahap proses perencanaan tersebut adalah sebagai berikut :

a. Faktor-faktor dalam proses teknis perencanaan :

Meliputi: (1) kejelasan sasaran, tujuan dan kebijaksanaan pembangunan, (2) kelengkapan dan kualitas data, (3) kemampuan ilmu dan teknologi dalam penelaahan, analisis, dan perencanaan, (4) ketersediaan prepat, (5) besar kecilnya kendala dan limitasi (sosial, ekonomi, politik, fisik)

Keahlian (skill) dari personil dan aparat, (6) kepekaan terhadap kondisi dan situasi spesifik dan sekitarnya.

b. Faktor-faktor dalam proses legalisasi rencana :

Meliputi: (1) kesesuaian dengan ideologi dan falsafah negara, (2) peraturan perundangan dan ketentuan, (3) prosedur sumber dan kemampuan pendanaan, (4) GBHN – Repelita, (5) masalah koordinasi, (6) batas-batas wilayah kewenangan, (7) pertimbangan politis pemerintahan dan hankam, (8) prosedur teknis perencanaan

c. Faktor-faktor dalam proses pengembangan rencana

Meliputi: (1) kejelasan dan kemantapan rencana umum, kepastian rencana umum, kepastian rencana terpilih, (2) kelengkapan dan kualitas ketelitian data/informasi, (3) ketelitian data tentang kendala dan limitasi (terutama fisik), (4) kepastian standart dan ketentuan, (5) peraturan perundangan, (6) prosedur, sumber dan kemampuan pendanaan, (7) program proyek yang jelas, (8) kelengkapan dan ketelitian peta, (9) prosedur perijinan dan pelaksanaan yang jelas, (10) teknis optimasi.

d. Faktor-faktor dalam proses pelaksanaan rencana :

Meliputi: (1) kejelasan rencana detail, (2) peraturan dan perundangan, (3) standart dan ketentuan, (4) sistem pengelolaan konstruksi dan administrasi, (5) koordinasi aparat pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian, (6) program proyek yang jelas, (7) *job description* yang jelas, (8) sistem monitoring dan evaluasi, (9) sistem pendanaan (prosedur dan sumber), (10) estimasi dana volume kerja yang diharapkan, (11) teknis optimasi.

e. Faktor-faktor pada proses evaluasi proyek :

Meliputi: (1) adanya hasil monitoring yang cermat, (2) tolok ukur penilaian, (3) kriteria pembandingan keberhasilan pembangunan, (4) standard dan ketentuan, (5) koordinasi antar aparat pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian pembangunan.

Di dalam berbagai keadaan maka faktor-faktor ini akan bervariasi, demikian pula pengaruhnya kepada setiap proses perencanaan yang dikembangkan. Sering pula terjadi bahwa faktor-faktor ini bukan hanya berpengaruh tetapi juga bahkan merupakan kendala bagi terselenggaranya suatu proses perencanaan.

Dalam hubungan inilah maka harus menempuh suatu proses perencanaan yang inkonvensional.

Untuk berdaya gunanya suatu produk perencanaan, maka dituntut persyaratan dari rencana tersebut yaitu;

1. Suatu rencana harus logis, masuk akal dan dapat dimengerti
2. Suatu rencana harus luwes (*flexible*) karena dinamika manusia
3. Suatu rencana harus obyektif dalam arti yang menyangkut kepentingan umum maupun kepentingan tertentu
4. Suatu rencana memperhatikan kendala dan limitasi lingkungan baik lingkungan sosial maupun lingkungan fisik.

### **2.3.3. Unsur-Unsur Pelaksana Proses Perencanaan**

Unsur pelaksana proses perencanaan terdiri dari; (a) perencana, (b) pengambil keputusan dan (c) pengelola pembangunan.

## 2.4. Model Perencanaan Peran serta Masyarakat (*Participatory Planning*)

Ada beberapa pendekatan model perencanaan peran serta masyarakat (*participatory planning*), antara lain dari Kozlowski; Roberts; Connel; dan Burke. E.M.

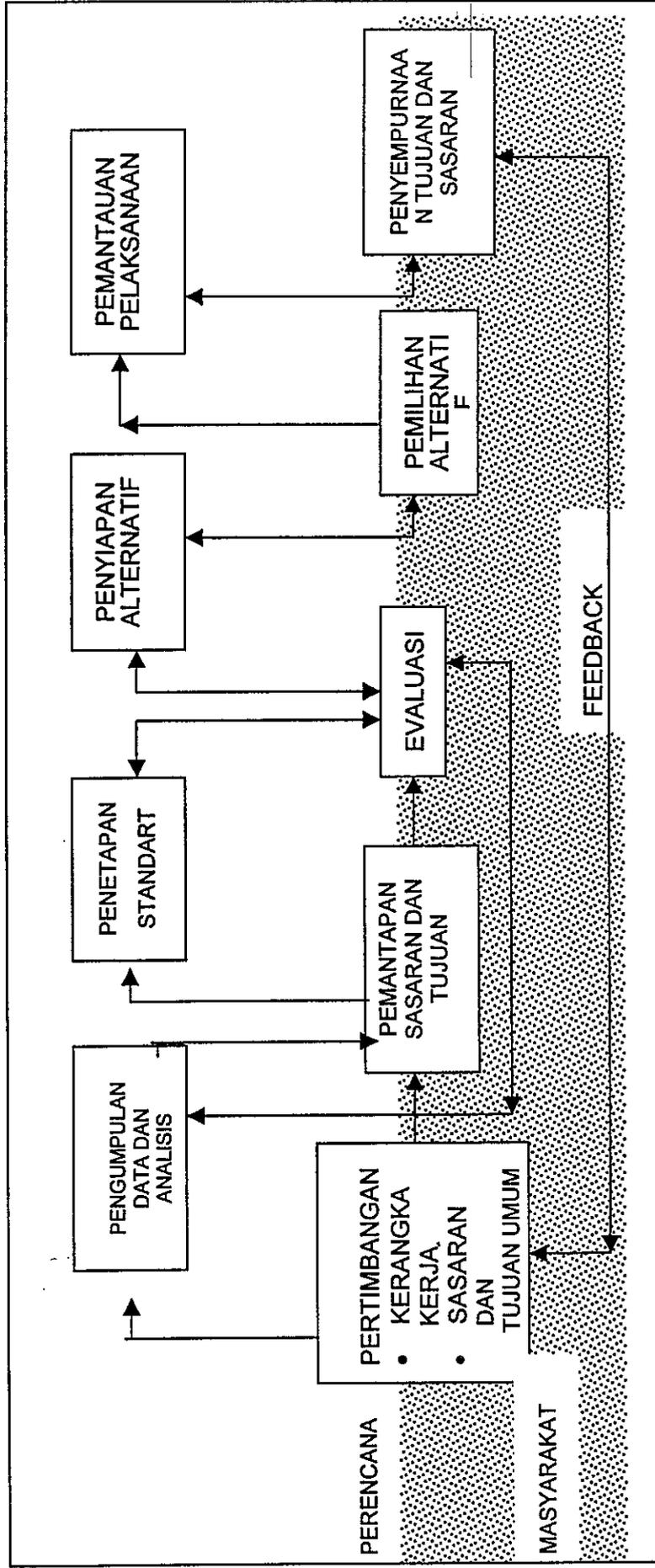
### 2.4.1. Model *Participatory Planning* dari Kozlowski

Kozlowski (dalam Fageance, 1977) menyebutkan ada 4 (empat) titik kritis kontribusi masyarakat. Titik kritis ini adalah pada tahap : 1) perumusan tujuan, 2) pemantapan pernyataan tujuan dan alternatif, 3) pemilihan alternatif, dan 4) pelaksanaan rencana. Keempat titik kritis ini perlu mendapatkan perhatian yang serius bagi pemerintah atau para pembuat keputusan di dalam menetapkan segala keputusan perencanaan.

### 2.4.2. Model *Participatory Planning* dari Roberts

Roberts (dalam Fageance, 1977) membagi perencanaan atas aktifitas perencana dan aktifitas masyarakat. Peran serta masyarakat berada pada tahap pemilihan alternatif kebijakan dan program sementara, serta penentuan tujuan dilakukan oleh perencana dan masyarakat. Model ini dapat dilihat pada gambar 2.5, yang memperlihatkan bahwa peran serta masyarakat (*public participation*) diperlukan pada beberapa tahapan dalam suatu perencanaan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pada model ini, peran serta masyarakat diperlukan sejak dari awal sampai dengan akhir proses perencanaan.

GAMBAR 2.5.  
 STRUKTUR PROSES AKOMODASI ASPIRASI MASYARAKAT DALAM  
 PENENTUAN ALTERNATIF KEBIJAKAN DAN PROGRAM



Sumber : Pageance, 1977.

Keterangan :

 Peluang untuk peran serta masyarakat

Model ini membagi perencanaan atas aktifitas perencana dan aktifitas masyarakat. peran serta masyarakat (*public participation*) diperlukan pada beberapa tahapan dalam suatu perencanaan, yaitu pada tahap pemilihan alternatif kebijakan dan program sementara, serta penentuan tujuan dilakukan oleh perencana dan masyarakat. Tahap-tahap tersebut adalah sebagai berikut:

**a. Pengumpulan Data dan Analisis**

Untuk melaksanakan Pengumpulan data dan analisis, perencana dapat menerima masukan dari masyarakat baik itu perorangan maupun kelompok memberikan masukan, baik secara langsung, maupun melalui tertulis. Cara melaksanakan pada tahap ini, perencana, dapat membentuk Tim Evaluasi yang melibatkan staf perencana, tenaga ahli, baik itu dari Perguruan Tinggi maupun dari konsultan, serta melibatkan juga perwakilan dari Masyarakat.

**b. Pertimbangan Kerangka Kerja, Sasaran dan Tujuan**

Penetapan tujuan dan sasaran, di dalam tahap ini melibatkan peran serta masyarakat, dimana masyarakat dapat memberikan saran, informasi dan pertimbangan yang di wadah dalam suatu forum perencanaan. Pada prinsipnya tahap penetapan tujuan dan sasaran dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah, masyarakat dan tenaga ahli, baik dari perguruan tinggi maupun konsultan perencana.

**c. Penetapan Standard**

Penetapan standard dilakukan oleh tenaga ahli atau konsultan perencana. Penetapan standar ini sebagai bahan acuan untuk menyusun program/proyek yang akan diimplementasikan. Penetapan standard dilakukan setelah adanya pemantapan sasaran dan tujuan.

#### **d. Evaluasi**

Evaluasi ini dilakukan oleh perencanaan dengan mendapatkan saran, pertimbangan, informasi dari masyarakat. Didalam evaluasi ini melihat juga dari penetapan standard yang telah dilakukan, apakah sudah sesuai atau belum.

#### **e. Penyiapan Alternatif**

Dalam penyiapan alternatif dilakukan oleh perencana, berdasarkan hasil kajian dan hasil evaluasi yang dilakukan pada tahap sebelumnya. Penyiapan alternatif program/proyek merupakan tahapan untuk menyiapkan dalam pemilihan alternatif.

#### **f. Pemilihan Alternatif**

Pemilihan alternatif program/proyek, dilakukan secara bersama-sama antara perencana dengan melibatkan peran serta masyarakat, dimana masyarakat dapat memberikan informasi, saran maupun pertimbangan-pertimbangan.

#### **g. Pemantauan Pelaksanaan**

Didalam pemantauan pelaksanaan program/proyek, dilakukan oleh perencana, tetapi dalam tahap ini masyarakat mempunyai hak untuk mengontrol terhadap pelaksanaan program/proyek tersebut.

#### **h. Penyempurnaan Tujuan dan Sasaran**

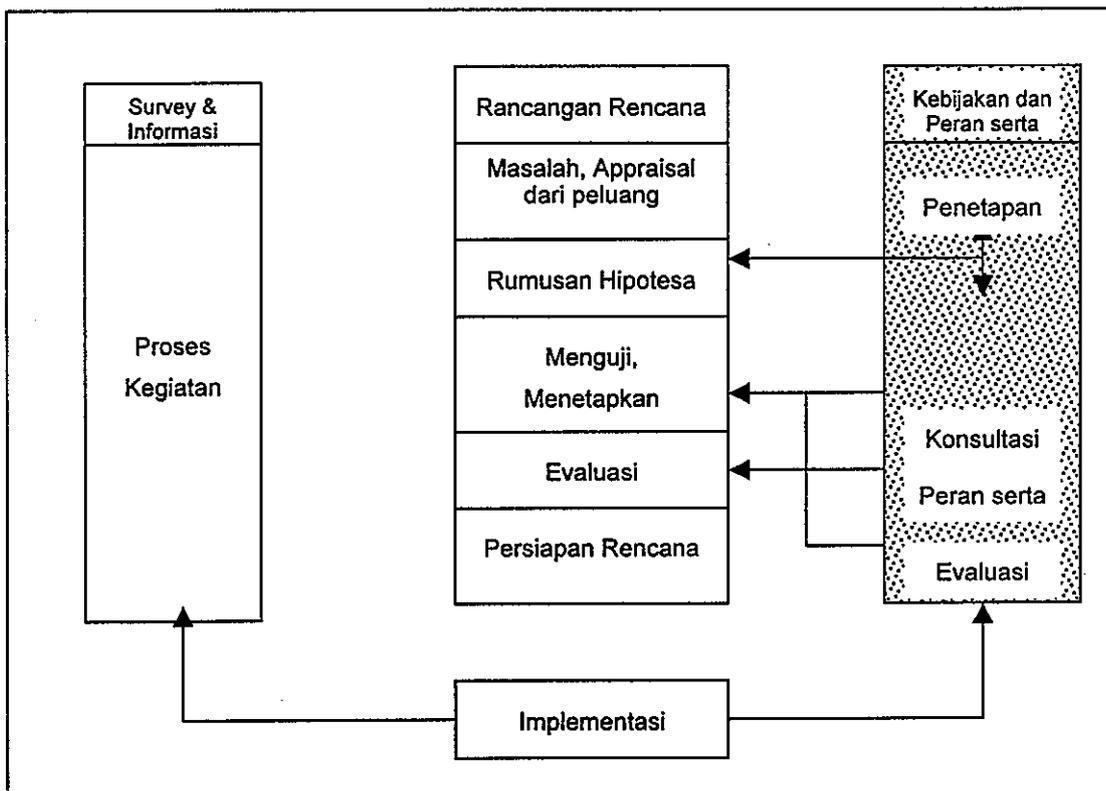
Proses ini merupakan proses evaluasi kinerja terhadap keseluruhan proses yang telah dilakukan, terutama penetapan tujuan dan sasaran. Proses ini merupakan umpan balik (*feedback*), terhadap keseluruhan proses perencanaan pembangunan tahunan daerah.

### **2.4.3. Model *Participatory Planning* dari Connel**

Connel (1969), mengidentifikasi peluang peran serta masyarakat sebagai input dalam penetapan tujuan dan sasaran, sebagai ekspresi dari aspirasi masyarakat, dan merupakan suatu kegiatan negosiasi antara perencana dengan kelompok kepentingan dan

pemerintah. Struktur proses mengakomodasikan aspirasi masyarakat dalam penentuan rencana dan pemilihan kebijakan. Model ini dapat dilihat pada gambar 2.6 berikut :

**GAMBAR 2.6**  
**STRUKTUR PROSES AKOMODASI ASPIRASI MASYARAKAT**  
**DALAM PENENTUAN RENCANA DAN PEMILIHAN KEBIJAKAN**



Sumber : Fageance, 1977

Keterangan :

 : Peluang untuk peran serta masyarakat

#### 2.4.4. Model *Participatory Planning* dari Edmund Burke.

Model pendekatan *Participatory Planning* dari Edmund M. Burke. (1979:84) menekankan bahwa perencanaan kota yang partisipatif harus sebanyak mungkin melibatkan peran serta masyarakat. Masyarakat dalam perencanaan dapat berfungsi, antara lain:

1. Ikut terlibat mendukung lembaga perencanaan dengan aktifitasnya

2. Memberikan sumbang saran, masukan dan bahan pertimbangan dalam rangka penyusunan perencanaan
3. Bertindak sebagai pengawas terutama terhadap hak-hak masyarakat sewaktu pembuatan kebijakan di bidang perencanaan.

Burke E.M. (179:89) menyatakan pula bahwa terdapat beberapa strategi dalam menciptakan partisipasi masyarakat:

1. Strategi terapi pendidikan (*Education-therapy strategy*)
2. Strategi peran serta melalui pemberdayaan masyarakat, masyarakat diberi kesempatan dan diperkenalkan berpartisipasi melalui suatu kegiatan tertentu dan masuk dalam kelompok untuk dapat belajar berperan serta
3. Strategi perubahan perilaku (*Behavioral Change Strategy*)

Apabila individu masyarakat masuk dalam suatu kelompok maka akan terjadi interaksi yang secara tidak sadar akan dapat mempengaruhi sikap dan perilaku. Sikap acuh akan dapat berubah menjadi penuh kepedulian terhadap berbagai masalah.

4. Strategi Kerja Sama (*Cooperation*)

Strategi ini dilakukan dengan cara memasukkan masyarakat dalam organisasi dengan maksud untuk mencegah dan mengantisipasi tindakan yang bersifat mengganggu dalam proses perencanaan maupun implementasinya,

5. Strategi Membangkitkan kemampuan Masyarakat (*Community Power Strategy*)

Masyarakat ditempatkan pada pihak yang berseberangan sehingga secara individual masyarakat tergerak untuk melakukan control . Hal ini dapat dilakukan dengan, antara lain: (1) menempatkan pada kelompok tersebut orang yang mampu mempengaruhi kelompoknya, (2) memberikan kedudukan atau status tertntu dalam kelompok tersebut.

#### 6. Strategi pembelaan (*Advocacy Strategy*)

Peran serta dapat diciptakan dengan membuat suatu gerakan pembelaan terhadap suatu permasalahan tertentu. Unjuk rasa, boikot merupakan salah satu bentuk strategi pembelaan. Strategi ini penuh resiko karena menciptakan konflik. Walaupun sulit tercipta namun bentuk lain dari strategi ini adalah pembelaan melalui negoisiasi

#### 7. Strategi Penyisipan Staf (*Staff Supplement Strategy*)

Hal ini dilakukan dengan memasukkan staf sukarela pada organisasi perencanaan untuk melakukan tugas khusus sesuai dengan kemampuan dan keahliannya.

### **2.5. Peran serta Masyarakat dalam Proses Perencanaan Pembangunan.**

Dalam bagian ini meninjau peran serta masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan yang berisi kajian teoritis mengenai pengertian dan tujuan peran serta masyarakat dalam pembangunan, serta skala yang dapat digunakan untuk menganalisis proses peran serta masyarakat dalam pembangunan.

#### **2.5.1. Pengertian Peran serta Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Pembangunan**

Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), partisipasi masyarakat adalah penciptaan kesempatan yang memungkinkan seluruh anggota masyarakat secara aktif mempengaruhi dan memberi kontribusi pada proses pembangunan dan berbagi hasil-hasil pembangunan secara adil (*United Nation*, 1981, dalam Midgley, 1986:24). Slamet (1992:2) menyatakan bahwa dalam berbagai resolusi PBB secara jelas ditunjukkan bahwa ada tiga cara memandang peran serta masyarakat dalam pembangunan yaitu:

1. pembagian massal dari hasil-hasil pembangunan
2. sumbangan massal terhadap jerih payah pembangunan dan
3. pembuatan keputusan di dalam pembangunan

Dalam hubungannya dengan tahap-tahap dalam proses pembangunan, PBB juga memberi definisi peran serta sebagai keterlibatan aktif dan bermakna dari massa penduduk pada tingkatan-tingkatan yang berbeda, yaitu:

1. dalam proses pembentukan keputusan untuk menentukan tujuan-tujuan kemasyarakatan dan pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.
2. dalam pelaksanaan program-program dan proyek-proyek secara sukarela
3. dalam pemanfaatan hasil-hasil dari suatu program atau proyek (hal ini sesuai dengan azas tujuan pembangunan adalah pembagian yang merata atas hasil pembangunan).

Definisi tersebut menunjukkan bahwa peran serta masyarakat dapat dilakukan pada semua tahap dalam proses pembangunan, dari tahap penyusunan dan penetapan rencana (tahap perencanaan) pembangunan, tahap pelaksanaan pembangunan, sampai tahap pemanfaatan hasil-hasil pembangunan.

Peran serta masyarakat lebih tepat dilihat bukan sebagai alternatif di dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh badan perencana, tetapi lebih dilihat sebagai saling kerja sama dalam pengambilan keputusan antara perencana dan masyarakat.

Dennis (dalam Oetomo, 1994: 15-16) menyatakan bahwa sedikitnya terdapat lima bentuk model yang dikenal sebagai peran serta masyarakat dalam pembangunan yaitu:

1. Peran serta sebagai penelitian pasar

Dalam peran serta masyarakat sebagai penelitian pasar, masyarakat dianggap sebagai konsumen dan/atau pelanggan, yang dapat diminta pendapatnya, misalnya dalam jajak pendapat (survei pendapat masyarakat).

## 2. Peran serta sebagai pembuat keputusan

Dalam peran serta masyarakat sebagai pembuat keputusan, masyarakat diberi kepercayaan untuk ikut membentuk badan-badan pengambil keputusan dan mungkin bahkan menyerahkan pengambilan keputusan kepada masyarakat.

## 3. Peran serta sebagai pemecah oposisi yang terorganisir (peran serta retorik)

Dalam peran serta masyarakat sebagai pemecah oposisi yang terorganisir, pemimpin-pemimpin golongan radikal yang cenderung beroposisi dimasukkan sebagai anggota komisi dan kredibilitas mereka diturunkan dalam pandangan pendukung-pendukungnya (masyarakat). Model peran serta ini biasanya dilakukan untuk menghindari oposisi yang merepotkan.

## 4. Peran serta sebagai terapi sosial (*social therapy*)

Dalam peran serta masyarakat sebagai terapi sosial, masyarakat tidak dilibatkan terlalu banyak pada penentuan apa yang harus disediakan tapi lebih pada proses penyediaan nyata dari pelayanan itu sendiri (semacam aktivitas kerja bakti/gotong royong)

## 5. Peran serta sebagai *grass-root radicalism*

Dalam peran serta masyarakat sebagai *grass-root radicalism*, masyarakat diorganisir untuk melawan struktur kekuasaan dengan cara apapun yang dianggap tepat dengan situasi dan kondisi yang ada, misalnya dengan demonstrasi, unjuk rasa, pemogokan, dan sebagainya. Model peran serta ini selalu timbul dengan sendirinya sebagai akibat tidak ada bentuk peran serta lainnya yang sengaja disediakan untuk masyarakat.

### 2.5.2. Tujuan Peran serta Masyarakat dalam Pembangunan

Conyers (1984), menyatakan bahwa ada beberapa tujuan melibatkan masyarakat dalam pembangunan yaitu:

1. Peran serta masyarakat dalam pembangunan merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi dan kebutuhan masyarakat, serta sikap masyarakat terhadap pembangunan. Tanpa informasi tersebut program-program dan proyek-proyek pembangunan akan gagal.
2. Masyarakat akan lebih mempercayai program atau proyek pembangunan jika mereka dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk-beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut.
3. Merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan yang menjadikan mereka sebagai obyek pembangunan. Dengan melibatkan mereka dalam pembangunan, berarti mereka bukan hanya sebagai obyek pembangunan, tetapi juga sebagai subyek pembangunan. Sebagai subyek pembangunan, masyarakat mempunyai hak untuk turut urun rembuk (memberikan saran) dalam menentukan jenis pembangunan yang akan dilaksanakan di daerah mereka. Hal ini selaras dengan konsep *man-centred development* (suatu pembangunan yang dipusatkan pada kepentingan manusia) yaitu jenis pembangunan yang lebih diarahkan demi perbaikan nasib manusia dan tidak sekedar sebagai alat pembangunan itu sendiri.

### 2.5.3. Skala Analisis Peran serta Masyarakat dalam Pembangunan

Sherry Arnstein (1965), membuat tipologi atau penggolongan peran serta masyarakat menjadi delapan tingkatan, atau yang populernya disebut sebagai : Jenjang peran serta masyarakat (*a ladder of citizen participation*). Kedelapan tingkatan tersebut dikelompokkan menjadi 3 tipe peran serta, yaitu : (1) tidak ikut serta (*non participation*), (2) tingkatan penghargaan atau formalitas (*degrees of tokenism*), dan (3) tingkat kekuatan masyarakat (*degrees of citizen power*) untuk jelasnya dapat dilihat dalam tabel 2 berikut :

**TABEL II.1**  
**TIPOLOGI JENJANG PERAN SERTA MASYARAKAT**

Jenjang Peran serta	Penggolongan	Keterangan
1. Manipulasi atau penyalah-gunaan 2. Perbaikan	Ketidakpedulian atau tidak ikut serta ( <i>Non Participation</i> )	Tujuannya ialah tidak mungkin membantu masyarakat untuk ikut serta dalam merencanakan atau melaksanakan program-program, tetapi dapat membantu para pejabat untuk mendidik dan mengarahkan para partisipan
3. Pemberitahuan 4. Konsultasi 5. Penentraman	Tingkat penghargaan atau formalitas ( <i>Degrees of Tokenism</i> )	Anggota masyarakat boleh di dengar, akan tetapi mereka tidak punya kekuasaan, sehingga pandangan mereka kurang didengar oleh para pejabat.
6. Kerjasama 7. Pengerahan kekuatan 8. Kontrol masyarakat	Tingkat kekuatan masyarakat ( <i>Degrees of Citizen Power</i> )	Tujuannya ialah membantu masyarakat untuk mampu bernegosiasi dan ber-hubungan dengan para pejabat atau pengambil keputusan.

Sumber : Sherry R. Arnstein, 1965

Pengamatan suatu proses perencanaan dengan menggunakan topologi ini, dapat memberikan kejelasan tentang seberapa jauh pengikut sertaan masyarakat di dalam proses perencanaan, yang selanjutnya dapat menjadi sumber legitimasi alternatif usulan perencanaan.

Salah satu cara memahami dan mengevaluasi peran serta masyarakat, yang dikemukakan oleh Cliff Moughtin (1992) dalam bukunya *Urban Design Street & Square*, yang melakukan pemetaan dengan menganalisis kerangka kerja peran serta masyarakat yang cukup efektif untuk diterapkan sebelum melangkah dan mencari model peran serta seperti apa yang akan diterapkan. Itu terlihat dalam gambar sebagai berikut:

**GAMBAR 2.7**  
**SKALA ANALITIS PERAN SERTA MASYARAKAT**  
**(ANALYTICAL SCALE OF PARTICIPATION)**

TECHNIQUES OF PARTICIPATION	LEVELS OF PARTICIPATION	POLITICAL SYSTEM	SPATIAL UNITS	MODE OF PLANNING
Community Administration	Citizen Control	Anarchy	Room	Non-plan
Self-Build	Delegated Power	Participation Democracy	Home	
Community Planning & Design	Partnership		Representative Democracy	Street
Political Manifesto	Placation	Democratic		Neighbourhood
Political Meeting	Consultation		Totalitarian Government	District Quarter
Public Enquiries		Town		Mixed Scanning
Planning Appeals				
The Exhibition	Informing	City	Region	Structure Planning
Press Release				
Planning Survey	Therapy	Nation		Master Planning
User Study				
Anthropological Study	Manipulating			

Degree of Tokenism  
Degree of Citizen Power  
Government  
Architectural Style  
Axial – Geometrical – Formal – Informal – Ad-hoc – Non-design

Sumber: Cliff Moughtin, 1992

Skala analisis peran serta masyarakat, adalah gabungan dari beberapa skala pengukuran yang mengindikasikan cara-cara menganalisis proses peran serta. Skala-skala pengukuran tersebut adalah:

### 1. Teknik Peran serta

Teknik peran serta adalah cara-cara atau bentuk-bentuk peran serta yang dapat dilakukan masyarakat, yang terdiri dari dua belas tangga, dengan tangga terendah adalah studi antropologis dan tangga tertinggi adalah administrasi masyarakat. Semakin tinggi tangga dimana teknik peran serta masyarakat berada, berarti semakin aktif sifat peran serta yang dilakukan masyarakat.

## 2. Tingkat Peran serta

Tingkat peran serta yang dikemukakan oleh Moughtin adalah Tangga Peran serta Masyarakat dari Sherry Arnstein. Tingkatan terendah yaitu manipulasi dan terapi, digolongkan bukan peran serta sedangkan tingkatan pertengahan, yaitu informasi, konsultasi, dan penentruman digolongkan pada derajat penghargaan, dan akhirnya tingkatan tertinggi yaitu kemitraan, pelimpahan kekuasaan, dan kontrol masyarakat digolongkan pada derajat kekuasaan masyarakat. Oetomo mengemukakan bahwa skala tingkat peran serta yang disusun oleh *Arnstein* adalah kriteria untuk mengevaluasi keefektifan mekanisme peran serta, berdasarkan penilaian besarnya kekuasaan yang telah diberikan kepada masyarakat. Dengan demikian, bukan peran serta yang dimaksud disini adalah suatu tingkat peran serta dimana masyarakat tidak diberi kekuasaan sama sekali. Masyarakat berada dalam kondisi yang memaksa mereka untuk berperan serta. Jadi pada tingkat peran serta manipulasi dan terapi, masyarakat tetap berperan serta walaupun sifat peran serta mereka berdasarkan paksaan.

## 3. Sistem Politik

Skala struktur politik yang dikemukakan oleh *Moughtin* adalah dari tingkat anarki, berbagai bentuk demokrasi, sampai pemerintah totaliter atau dictator yang masih ada sampai sekarang ini. Dari sudut pandang peran serta masyarakat dalam pembangunan, system politik yang sesuai berada pada tingkat pertengahan. Pemerintahan yang anarkis, walaupun menjunjung tinggi hak-hak masyarakat, adalah lebih ekstrim dan tidak akan berlangsung lama. Sedangkan pemerintahan totaliter tidak memungkinkan/memperbolehkan adanya peran serta masyarakat secara umum dan meluas.

#### 4. Unit Spasial (Keruangan)

Menurut *Moughtin*, Hirarki unit spasial ini dilihat dari semakin menurun/rendah tingkatannya semakin banyak jumlah individu yang tercakup, berarti semakin beragam pula keinginan masyarakat yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan.

#### 5. Bentuk Perencanaan

Skala yang terakhir adalah skala bentuk-bentuk perencanaan. Skala ini dimulai dari tipe-tipe perencanaan non formal, yaitu dari non-plan, tipe-tipe keputusan ad-hoc, sampai pada metode-metode perencanaan yang lebih kaku, yaitu *master plan* (rencana induk).

Peran serta masyarakat yang baik dan cukup berarti, menurut *Moughtin* dapat dilihat dalam lingkup-lingkup tertentu saja (daerah yang diarsir dalam Skala Peran Serta Masyarakat). Sistem pemerintahan yang dapat memungkinkan tersalurkannya peran serta masyarakat dalam pembangunan adalah Sistem Pemerintahan Demokrasi, khususnya yang menganut demokrasi partisipatif. Demokrasi parsipatif adalah tipe demokrasi yang menuntut adanya peran serta masyarakat, tidak saja lewat wakil-wakilnya yang telah dipilih, tetapi lewat keterlibatan langsung mereka dalam proses pengambilan keputusan (*Kaunda dalam Conyers, 1991*).

Dalam sistem pemerintahan seperti ini, tingkat peran serta masyarakatnya adalah tingkatan dimana kekuatan/kekuasaan warga negara/masyarakat terlihat, yang terdiri dari tiga tingkatan peran serta, yaitu (dari tinggi ke rendah) kontrol masyarakat, pelimpahan kekuasaan dan kemitraan. Bagi *Arnstein (1995)* peran serta yang berarti, adalah kekuasaan masyarakat, yaitu suatu strategi dimana masyarakat yang tidak mampu dapat membawa reformasi sosial, sehingga mereka dapat berbagi manfaat dengan masyarakat yang mampu.

Melalui tingkat peran serta seperti tersebut di atas, teknik peran serta yang dapat dilakukan adalah (dari tinggi ke rendah) administrasi masyarakat, kemandirian dan perencanaan serta perancangan yang dilakukan masyarakat. Sedang unit spatial/keruangan dimana peran serta masyarakat dalam pembangunan dapat terlihat adalah (dari unit yang kecil ke unit yang lebih besar) rumah, jalan dan lingkungan. Dan yang terakhir, bentuk perencanaan yang dapat mengakomodasikan peran serta masyarakat dalam pembangunan adalah perancangan yang langsung dilaksanakan (rencana tindak) dan perancangan per bagian yang direncanakan (rencana inkremental).

Dari kelima skala tersebut, skala yang memegang posisi sangat menentukan bagi skala lainnya adalah, skala tingkat peran serta. Skala yang merupakan tangga peran serta masyarakat dari Arnstein ini dapat digunakan untuk menganalisis besarnya kekuasaan yang telah diberikan kepada masyarakat. Hal ini berkaitan erat dengan konteks *top-down planning* dan *bottom-up planning*. Skala ini dapat digunakan untuk menganalisa sejauh mana peran *top-down planning* dan *bottom-up planning* dalam proses pembangunan.

## 2.6. Rumusan Kajian Teori

Berdasarkan hasil kajian teoritis di atas, maka selanjutnya dirumuskan aspek-aspek yang perlu diperhatikan pada penyusunan proses perencanaan pembangunan tahunan daerah. Rumusan ini merupakan suatu pengantar bagi kajian selanjutnya sekaligus memperjelas batas-batas kajian yang perlu dilakukan. Adapun rumusan kajian teori itu adalah:

- Perencanaan dipandang sebagai proses penyusunan kegiatan ke arah pencapaian tujuan, yang mencakup (secara konseptual dan analitikal) keseluruhan elemen atau aspek pokok dan cara penyusunan alternatif. Ada 3 model pendekatan perencanaan, yaitu: (1)

pendekatan perencanaan rasional menyeluruh (*rational comprehensive planning*); (2) pendekatan perencanaan secara terpilah (*disjointed incrementalist planning approach*); (3) perencanaan terpilah berdasarkan pertimbangan menyeluruh (*mixed scanning planning approach*),

- Peranserta merupakan proses pengambilan keputusan secara bersama antara masyarakat dan perencana. Ada 4 (empat) titik kritis kontribusi masyarakat didalam proses perencanaan pembangunan. Titik kritis ini adalah pada tahap : 1) perumusan tujuan, 2) pemantapan pernyataan tujuan dan alternatif, 3) pemilihan alternatif, dan 4) pelaksanaan rencana,
- Peran serta masyarakat berada pada tahap pengumpulan data dan analisa, pertimbangan kerangka kerja, sasaran dan tujuan, evaluasi, pemilihan alternatif, pemantauan pelaksanaan, penyempurnaan tujuan dan sasaran.
- Bahwa peluang peran serta masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan tahunan adalah sebagai input dalam penetapan tujuan dan sasaran, sebagai ekspresi dari aspirasi masyarakat, dan merupakan suatu kegiatan negosiasi antara perencana dengan kelompok kepentingan dan pemerintah.
- Ada beberapa strategi untuk menciptakan peran serta masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan, yaitu: (1) strategi terapi pendidikan (*education-therapy strategy*); (2) strategi peran serta melalui pemberdayaan masyarakat, (3) strategi perubahan perilaku (*behavioral change strategy*); (4) strategi kerja sama (*cooperation*); (5) strategi membangkitkan kemampuan masyarakat (*community power strategy*); (6) strategi pembelaan (*advocacy strategy*); (7) strategi penyisipan staf (*staff supplement strategy*).

- Ada beberapa skala pengukuran yang mengindikasikan menganalisis proses peran serta dalam perencanaan, yaitu (1) teknik peran serta; (2) tingkat peran serta; (3) sistem politik; (4) unit keruangan; (5) model perencanaan.
- Peran serta masyarakat yang baik dan cukup berarti, harus adanya sistem pemerintahan yang dapat memungkinkan tersalurkannya peran serta masyarakat dalam perencanaan, yaitu sistem pemerintahan demokrasi, khususnya yang menganut demokrasi partisipatif. Demokrasi parsipatif adalah tipe demokrasi yang menuntut adanya peran serta masyarakat, tidak saja lewat wakil-wakilnya yang telah dipilih, tetapi lewat keterlibatan langsung mereka dalam proses pengambilan keputusan. Peran serta tersebut akan efektif apabila masyarakat memiliki keaktifan, kemauan dan kemampuan untuk berberan serta sehingga peran serta yang mereka lakukan telah berada pada tingkat *degree of citizen power* yaitu masyarakat memiliki kekuatan mayoritas untuk mengambil keputusan.

### BAB III

## PROSES PENYUSUNAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH YANG DILAKSANAKAN SAAT INI

### 3.1. Perencanaan Pembangunan di Indonesia

Pendekatan yang digunakan dalam perencanaan pembangunan di Indonesia merupakan pendekatan *bottom-up planning* dan *top down planning* yang merupakan salah satu pendekatan dan upaya untuk mengusahakan agar kegiatan-kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya. Tujuan dilakukannya pendekatan tersebut adalah untuk mengusahakan agar kegiatan pembangunan sesuai dengan kebutuhan, dan aspirasi masyarakat bawah dan terjadi sinkronisasi dengan kebijaksanaan pemerintah Propinsi/Pusat

Perencanaan dari atas ke bawah (*top down planning*), disini dapat berarti perencanaan dari Pemerintah Pusat atau unit perencanaan nasional atau juga dapat berarti perencanaan makro. Sebaliknya perencanaan dari bawah ke atas (*bottom-up planning*) dapat berarti perencanaan dari daerah atau juga dapat disebut perencanaan tingkat mikro. Perencanaan dari atas ke bawah adalah sistem perencanaan yang sasaran-sasarannya ditetapkan dari tingkat nasional atau dalam tingkat makro kemudian setelah diterjemahkan ke dalam perencanaan yang lebih mikro atau perencanaan tingkat daerah. Sedangkan perencanaan tingkat daerah atau mikro dalam bentuk program dan proyek dilaksanakan untuk menunjang sasaran perencanaan makro. Dengan demikian rencana tingkat mikro seharusnya konsisten dengan pencapaian sasaran makro. Demikian pula perencanaan dari bawah ke atas seharusnya sarannya juga konsisten dengan perencanaan dari atas sehingga seimbang dan serasi.

*Richard Batley* di dalam *Nick Devas dan Rakodi (1993:179)*, mengatakan bahwa perencanaan dari bawah adalah salah satu pendekatan perencanaan yang sesuai dan sangat penting sekali di negara berkembang karena dengan pendekatan ini kebutuhan dasar dari masyarakat tingkat bawah dapat tergambarkan apa yang menjadi keinginan dan kebutuhan mereka.

Untuk menampung aspirasi masyarakat dalam menyusun rencana usulan program dan proyek pembangunan di daerah baik dalam rangka anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) maupun anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) baik Propinsi maupun Kota, serta swasta/perbankan maupun proyek murni yang dibiayai oleh masyarakat, ditempuh dengan sistem perencanaan dari bawah ke atas (*bottom up planning*). Sesuai dengan maksud perencanaan dari bawah ke atas maka proses penyusunannya dibahas secara berjenjang melalui tahap-tahap penyusunan di semua tingkatan pemerintah mulai dari Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten/Kota, Propinsi, Regional sampai ke tingkat Nasional.

Guna mencapai dan mengolah hasil pembangunan yang maksimal maka proses dan mekanisme penyusunan perencanaan pembangunan dari bawah terutama yang berkaitan dengan perencanaan yang dilakukan oleh lembaga yang ada di daerah seperti LKMD pada tingkat Desa/Kelurahan, UDKP pada tingkat Kecamatan, serta Rakorbang pada Bappeda Propinsi dilakukan secara harmonis dan terpadu. Pemerintah Daerah untuk mengarahkan dan menyusun program/proyek pembangunan yang hendak dilaksanakan dibawah kewenangannya sebagai penjabaran kebijaksanaan nasional di daerah, maka disamping menampung aspirasi masyarakat juga mengetahui kebijaksanaan pusat. Penyusunan rencana tahunan daerah (Repetada) merupakan usaha penjabaran lebih lanjut atau tegasnya terjemahan konkrit dari Repelita/Propeda. Oleh sebab itu dalam menentukan tujuan,

sasaran, penentuan prioritas, kegiatan utama, koordinasi, pengendalian dan pengawasan berpedoman pada Propeda daerah.

Konsep yang mendasari perencanaan di Indonesia, terdapat pada pasal 23 UUD 45 mengatakan bahwa APBN ditetapkan tiap-tiap tahun oleh DPR dengan Undang-Undang, demikian juga dengan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah setiap tahun oleh DPRD Propinsi maupun Daerah Kabupaten/Kota Kegiatan perencanaan pembangunan berlangsung dari unit pemerintahan mulai dari yang rendah secara bertingkat dibahas sampai kepada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, seperti dimulai dari tingkat desa. Sistem ini disebut dengan Perencanaan dari bawah (*bottom-up planning*), selain itu maka dikenal dengan istilah perencanaan dari atas (*top-down planning*), yaitu rencana yang disusun oleh tingkat pusat atau jenjang pemerintahan yang lebih tinggi. Untuk memadukan kedua model perencanaan ini guna terjalin keserasian dan keterpaduan pembangunan di daerah maka disusun peraturan-peraturan yang mengaturnya, seperti antara lain dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1982 yang mengatur mekanisme perencanaan dari bawah ke atas dan dari atas ke bawah sehingga diperoleh sinkronisasi antara kedua sistem perencanaan tersebut.

Kalau diperhatikan setiap tingkatan pemerintah di Indonesia sudah memiliki satu badan/lembaga yang menyusun tentang perencanaan pembangunan mulai dari bawah sampai ke tingkat pusat seperti :

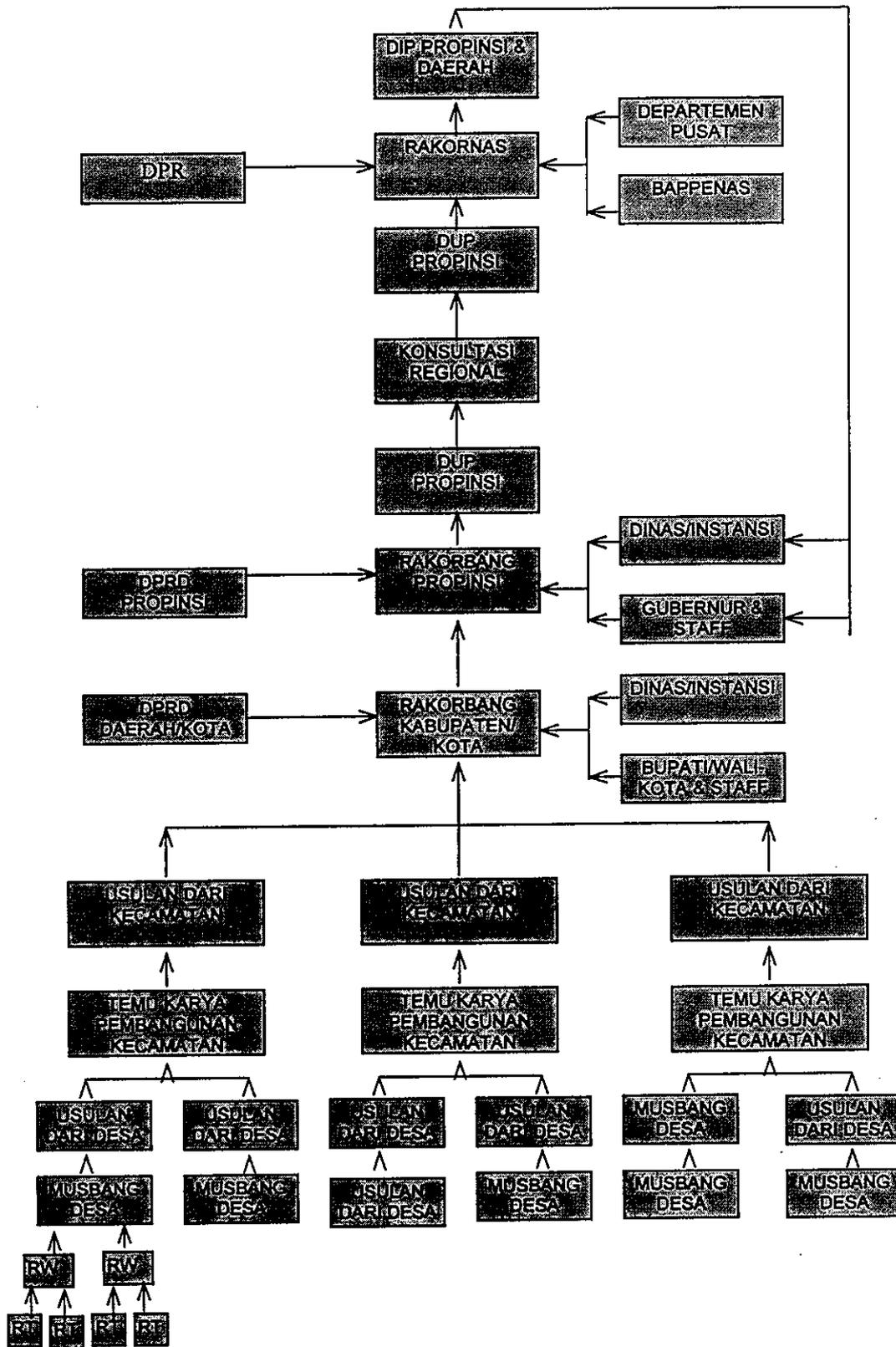
1. Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), sebagai lembaga perencanaan di tingkat Desa/Kelurahan.
2. Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) yang merupakan wadah koordinasi perencanaan pembangunan di tingkat Kecamatan.

3. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda Kab/Kota) sebagai perangkat yang menyusun perencanaan di tingkat Kabupaten atau Kota.
4. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Propinsi (Bappeda Propinsi) sebagai perangkat yang menyusun perencanaan pembangunan di tingkat Propinsi.
5. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) sebagai badan yang bertanggung jawab dalam menyusun perencanaan pembangunan di tingkat Nasional.

Lembaga-lembaga badan perencanaan tersebut mempunyai tugas utama menyusun rencana-rencana pembangunan bagi pemerintahannya masing-masing, dan mengkoordinasikan semua rencana dinas/instansi yang berada di wilayah kerjanya. Jadi dengan demikian secara substansi sudah ada lembaga yang menangani perencanaan pembangunan pada setiap level pemerintahan.

Berikut ini digambarkan mekanisme sistem perencanaan yang dianut di Indonesia dan untuk skematisnya lihat gambar 3.1 berikut ini.

**GAMBAR. 3.1.**  
**PROSES PERENCANAAN PEMBANGUNAN DARI BAWAH**  
**DI INDONESIA**



Sumber: Permendagri Nomor 9 Tahun 1982

Ada beberapa dokumen penting perencanaan di Indonesia yang selalu menjadi petunjuk dan acuan dalam mekanisme perencanaan pembangunan adalah sebagai berikut :

**TABEL III.1**  
**DOKUMEN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA**

TINGKAT RENCANA	PERIODE RENCANA (JANGKA WAKTU)			PENDANAAN
	Panjang	Menengah	Pendek	
Nasional Propinsi	GBHN RENSTRA Propinsi	PROPENAS PROPEDA Propinsi	REPETA REPETADA Propinsi	APBN/ APBD Pro.
Kabupaten/Kota	POLDAS Kab/Kota	PROPEDA Kab/Kota	REPETADA Kab/Kota	APBD Kab/ Kota
Kecamatan	Pola Pengembangan Kec.	Temukarya UDKP	RPTK	
Desa/Kel.	Pola Pengembangan Desa	Musbangdes	RPTK/D	

Sumber: Permendagri Nomor 9 Tahun 1982

### 3.1.1 Garis Besar Haluan Negara (GBHN)

GBHN merupakan dokumen perencanaan yang amat penting yang berisi haluan negara dalam garis-garis besar. Di dalamnya terdapat Kondisi Umum, Visi dan Misi, Arah dan Kebijakan, Kaidah Pelaksanaan. Dengan demikian Garis Besar Haluan Negara merupakan pedoman dasar bagi seluruh kebijaksanaan dan kegiatan Pemerintah. Serta termasuk kegiatan perencanaan pembangunan dan masyarakat. Dari uraian tersebut tampak jelas bahwa GBHN merupakan dokumen perencanaan yang lengkap mengandung ketentuan-ketentuan pokok tentang apa yang ingin dilaksanakan.

GBHN dapat dikategorikan sebagai rencana jangka panjang (10 – 25 tahun). Dalam perencanaan jangka panjang ini sarannya belum dapat disajikan secara kuantitatif, tetapi biasanya hanya dicerminkan dengan sasaran kualitatif yaitu merupakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang akan ditempuh. Hal ini mengingat kurun waktu yang panjang, faktor-

faktor eksternal sulit untuk diperhitungkan sehingga sasaran secara kuantitatif belum dapat disajikan.

#### **3.1.2.1. Program Pembangunan Nasional Lima Tahun (PROPENAS)**

Program Pembangunan Nasional Lima Tahunan (Propenas), dimana sebelumnya dikenal dengan nama Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Propenas merupakan usaha lebih lanjut dari Garis-Garis besar Haluan Negara (GBHN).

Propenas berisikan permasalahan, arah kebijakan dan program-program sektoral di daerah, yang dituangkan dalam bentuk narasi dan lampiran matriks kebijakan (*policy matrix*). Format Propenas tersebut dapat dengan cepat memperlihatkan skala prioritas utama pembangunan dan kebijakan yang menjadi titik berat pemerintah dalam melaksanakan mandat GBHN. Propenas juga digunakan sebagai acuan perencanaan untuk menyusun program/kegiatan bagi sektor dan daerah, dan sekaligus sebagai acuan pengawasan bagi DPR Pusat.

#### **3.1.3. Rencana Pembangunan Tahunan (REPETA)**

Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta), sebelumnya dikenal dengan nama Sasaran Repelita Tahunan (Sarlita). Repeta merupakan penjabaran secara rinci dari Propenas. Repeta memuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan ditetapkan dengan Undang-Undang.

#### **3.1.4. Rencana Strategis (RENSTRA)**

Rencana strategis (Renstra), dulu dikenal dengan nama Pola\ dasar, Renstra merupakan penjabaran lebih lanjut dan detail dari GBHN, selain itu, Rencana Strategis mengacu juga pada program Nasional dan Program Pembangunan nasional (Propenas).

Rencana Strategis merupakan dokumen perencanaan sebagai patokan bagi setiap langkah kebijaksanaan daerah dan masyarakat dalam melaksanakan pembangunan.

### **3.1.5. Program Pembangunan Daerah (PROPEDA))**

Program Pembangunan Daerah (Propeda), dulunya lebih dikenal dengan nama Rencana pembangunan Lima Tahun Daerah (Repelitada), Propeda merupakan penjabaran lebih lanjut dari Rencana Strategis (Renstra), Program Pembangunan Nasional (Propenas) dan Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta).

Propeda berisikan permasalahan daerah, arah, kebijaksanaan dan program-program yang dituangkan dalam bentuk narasi dan lampiran matrik kebijakan. Propeda digunakan sebagai acuan perencanaan untuk menyusun program/kegiatan bagi sektor di daerah dan Kabupaten dan kota.

### **3.1.6. Rencana pembangunan Tahunan Daerah (REPETADA)**

Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada) adalah merupakan usaha penjabaran lebih lanjut dari Program Pembangunan Daerah, yang mencakup tujuan, arah, strategi, dan kebijaksanaan, sasaran, serta prioritas untuk tahun anggaran yang bersangkutan. Repetada ini dapat dikategorikan dalam perencanaan jangka pendek atau juga disebut perencanaan Operasional Tahunan, ini biasanya mempunyai kurun waktu satu tahun. Karena jangka waktu yang pendek sasaran-sasarannya dapat disajikan secara lebih konkrit. Usulan proyek termasuk dalam penjabaran perencanaan jangka pendek yang merupakan tahapan pelaksanaan dari Repelita.

Model perencanaan pembangunan di Indonesia sangat dikategorikan dalam tiga tahapan, pertama Rencana Pembangunan Jangka Panjang (25 tahun), kedua Rencana pembangunan Jangka menengah dan ketiga Rencana Pembangunan Jangka Pendek (1

tahun). Walaupun tampaknya antara rencana tersebut terpisah-pisah, tetapi antara rencana jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek sebenarnya saling berkaitan. Perencanaan jangka pendek adalah merupakan penjabaran dari perencanaan jangka menengah, dan selanjutnya perencanaan jangka menengah merupakan bagian dari perencanaan jangka panjang. Jadi sasaran-sasaran rencana jangka pendek tidak terlepas dari garis-garis kebijaksanaan yang telah ditentukan oleh rencana jangka menengah maupun jangka panjang.

### **3.1.7. Mekanisme dan Proses Penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah**

Mekanisme dan proses penyusunan rencana tahunan tersebut dijelaskan tahapannya sebagai berikut ini :

Tahap pertama : Evaluasi dan analisa keadaan, tahapan ini bertujuan untuk mendapatkan data dan informasi tentang pelaksanaan proyek tahun lalu, dan mengidentifikasi masalah-masalah yang terdapat pada pelaksanaan proyek tahun sebelumnya untuk bahan pertimbangan penyusunan proyek tahun yang akan datang.

Tahap kedua: Penyusunan Rencana Umum Pembangunan Tahunan Daerah (RUPTD), tahapan ini disusun berdasarkan hasil evaluasi hasil tahapan pertama, yang merupakan kerangka makro berisi tujuan, arah, sasaran, skala prioritas, strategi dan kebijaksanaan pembangunan di daerah.

Tahap ketiga : Perumusan Usulan Proyek Secara terpadu, pada tahapan ini dimaksudkan adalah untuk menampung aspirasi dari bawah (*bottom-up*) dan memadukan dengan kebijaksanaan dari atas (*top-down*). Kegiatan ini dalam rangka untuk penyusunan APBN, APBD Propinsi, APBD Kab/Kota dan Swasta/Perbankan maupun proyek murni yang dibiayai oleh masyarakat.

Pendekatan perencanaan dengan model Rapat Koordinasi Pembangunan, yang merupakan forum pembahasan rencana tahunan yang akan dilaksanakan setiap tahun anggaran lewat serangkaian rapat-rapat koordinasi dan ditetapkan mekanisme dan proses perencanaan pembangunan dari bawah ke atas dan sebaliknya dari atas ke bawah sebagai berikut :

#### **3.1.7.1. Musyawarah Pembangunan Desa**

Setiap tahun LKMD yang dipimpin oleh Kepala Desa/Lurah yang bersangkutan dengan bimbingan Camat melakukan kegiatan inventarisasi potensi desa, masalah dan saran pemecahannya serta menyusun usulan rencana program/proyek pembangunan, baik yang dibiayai dari swadaya masyarakat, bantuan pembangunan desa, APBD Propinsi, APBD Kab/Kota dan APBN untuk selanjutnya diteruskan oleh Kepala Desa/Kelurahan kepada Camat guna dibahas dalam temu karya pembangunan tingkat kecamatan.

#### **3.1.7.2. Temukarya Pembangunan Tingkat Kecamatan**

Temukarya yang dilaksanakan setiap tahun, dipimpin oleh Camat dengan bimbingan Bappeda Kab/Kota dan Kantor Bangdes Kab/Kota. Usulan program/proyek yang dihasilkan pada tahap pertama di atas dibahas kembali pada Temu karya Pembangunan Tingkat Kecamatan yang biasa disebut Diskusi UDKP. Pertemuan ini berfungsi sebagai filter dimana setiap usulan program dan proyek yang akan dibiayai oleh swadaya masyarakat Desa/Kelurahan akan dikembalikan kepada desa/Kelurahan yang bersangkutan, sedangkan usul program dan proyek yang sudah selesai yang akan dibiayai oleh APBD Kab/Kota, APBD Propinsi, APBN akan diproses lebih lanjut sebagai masukan untuk bahan pembahasan pada Rakorbang kabupaten/Kota yang bersangkutan.

### **3.1.7.3. Rapat Koordinasi Pembangunan Kabupaten/Kota**

Rapat Koordinasi Pembangunan Daerah Kabupaten/Kota (Rakorbang), yang dilaksanakan setiap tahun, dikoordinasikan oleh Bappeda Kab/Kota. Rakorbang ini menghasilkan berbagai usulan program dan proyek yang telah dibahas dalam tahapan sebelumnya yang akan dibiayai oleh berbagai sumber dana baik APBD Propinsi, APBD Kabupaten/Kota, APBN, BLN dan Perbankan. Usulan program/proyek tersebut di atas oleh Bappeda Daerah Kabupaten/Kota disampaikan kepada Bappeda Propinsi sebagai bahan untuk pembahasan pada Rakorbang Propinsi.

### **3.1.7.4. Rapat Koordinasi Pembangunan Propinsi**

Rakorbang Propinsi dikoordinasikan oleh Bappeda Propinsi, maka segala usulan program/proyek hasil rumusan Rakorbang Daerah Kabupaten/Kota dibahas bersama dengan dinas/instansi terkait di forum Rakorbang Propinsi. Rakorbang tersebut menghasilkan rumusan usulan program dan proyek yang akan dibiayai oleh APBD Kab/Kota, APBD Propinsi, APBN, Bantuan Luar Negeri, Perbankan dan Masyarakat. Dengan selesainya rumusan usulan program dan proyek hasil dari Rakorbang Propinsi tersebut oleh Gubernur Kepala Daerah Propinsi, selanjutnya disampaikan kepada Ketua Bappenas, Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Depdagri, dan masing-masing Departemen Teknis yang bersangkutan sebagai bahan pembahasan pada tingkat nasional.

### **3.1.7.5. Konsultasi Pembangunan Regional**

Konsultasi pembangunan regional ini, dihadiri oleh masing-masing regional (Propinsi) yang terkait dan unsur Pemerintah Pusat, dimana dibahas berbagai usulan program dan proyek bersama yang dibiayai oleh masing-masing daerah yang

berkepentingan dan terkait, maupun yang akan diusulkan ke pemerintah pusat sebagai bahan konsultasi pembangunan tingkat nasional.

#### **3.1.7.6. Konsultasi Pembangunan Tingkat Nasional**

Pada Rakornas ini daerah Propinsi yang dipimpin oleh Gubernur akan menyampaikan eksposenya tentang permasalahan-permasalahan pembangunan dan usulan yang dianggap strategis. Dalam konsultasi nasional ini dibahas usulan program/proyek sebagai hasil rapat koordinasi tahap sebelumnya. Dengan selesainya rakornas tersebut maka selanjutnya penyusunan dan penetapan RAPBN dan RAPBD berdasarkan masukan dan informasi yang diperoleh mengenai flapon sumber-sumber penerimaan dari Pemerintah Pusat maupun Pendapatan Asli Daerah, dan langkah selanjutnya yaitu penyusunan Daftar Isian Proyek (DIP).

Pelaksanaan mekanisme perencanaan pembangunan daerah yang dilakukan melalui serangkaian tahapan dan berjenjang dari tingkat desa sampai dengan tingkat nasional, merupakan upaya untuk lebih mengefektifkan perencanaan pembangunan daerah yang komprehensif dan terpadu sehingga secara bertahap dapat dicapai titik temu antara aspirasi dan kebutuhan daerah dengan kebijaksanaan dan strategi pembangunan nasional.

#### **3.1.7.7. Penyusunan Daftar Isian Proyek**

Berdasarkan hasil konsultasi pembangunan nasional, maka kegiatan selanjutnya yang harus dilaksanakan ialah penyusunan Daftar Isian Proyek (DIP) oleh Departemen/Lembaga Teknis yang bersangkutan bersama-sama dengan Bappenas dan Direktorat Jenderal Anggaran untuk proyek-proyek sektoral, dan penyusunan Daftar Isian Proyek Daerah (DIPDA) oleh Dinas/Lembaga/ Instansi/Satuan Organisasi di lingkungan

Sekretariat Wilayah Daerah bersama-sama dengan Bappeda, Biro/Bagian Penyusunan Program dan Biro/Bagian Keuangan.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel III.2 Tahapan Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah, berikut ini.

**TABEL. III.2**  
**TAHAPAN PROSES PENYUSUNAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH**

TAHAP	BENTUK KEGIATAN	PELAKSANA	CARA MELAKSANAKAN	HASILNYA	KESIMPULAN
1 I. EVALUASI DAN ANALISA KE-ADAAN	2 1. Pengumpulan data dan analisa data : a. Ekonomi b. Pelaksanaan program/proyek c. Sosial 2. Perkiraan keadaan dan perkiraan kebutuhan dan kemungkinan pembangunan tahun yang datang	3 1. Bappeda Propinsi c.q. Bidang Penelitian bekerjasama dg Kantor Statistik, Lembaga Ilmiah/ Perguruan Tinggi/ Lembaga Penelitian 2. Bappeda Kota/ Daerah bekerjasama dengan lembaga ilmiah/ Perguruan Tinggi/ lembaga Penelitian	4 1. Bappeda Propinsi dan daerah/ kota masing-masing membentuk tim evaluasi analisa 2. Bappeda Propinsi dan Kota/ daerah menyusun kerangka studi, design, dan instrument. 3. Dengan menggunakan bahan dari Bappeda Propinsi tsb, tim Bappeda Kota/ Daerah melaksanakan penelitian lapangan. 4. Berdasarkan laporan tim Bappeda Propinsi tsb, mulai melaksanakan tugas.	5 1. Informasi tentang masalah dan keadaan pembangunan pada tiap daerah 2. Keseluruhan gambaran/profil keadaan masalah pembangunan di Propinsi yang bersangkutan 3. Kerangka makro perencanaan tahunan.	6 • Pada tahap ini belum adanya proses penyampaian hasil evaluasi ke-bawah terhadap program/proyek tahun yang lalu • Belum berfungsi tim evaluasi analisa di dalam mengevaluasi pelaksanaan program/ proyek tahun yang lalu
2 PENYUSUNAN RENCANA UMUM PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH	1. Menyusun tujuan dan arah pembangunan daerah untuk tahun mendatang, yang merupakan penjabaran Perencanaan jangka menengah 2. Menetapkan sasaran, sasaran umum dan bidang. Sasaran merupakan pen-	1. Bappeda Propinsi c.q. Bidang Penelitian bekerjasama dg Kantor Statistik, Lembaga Ilmiah/ Perguruan Tinggi/ Lembaga Penelitian 2. Bappeda Kota/ Daerah bekerjasama dengan lembaga ilmiah/ Perguruan Tinggi/	1. Berdasarkan hasil evaluasi yang sudah dilaksanakan, maka disusun rencana umum pembangunan tahunan sebagai kerangka rencana pembangunan tahunan daerah 2. Setelah menetapkan tujuan, sasaran, dan kebijaksanaan secara umum, disebarkan	Rumusan tujuan, sasaran pembangunan, skala prioritas, strategi dan kebijaksanaan tahunan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masih adanya kesulitan dalam menjabarkan dokumen perencanaan, yaitu dari Repelita ke dalam Rencana Pembangunan Tahunan (Repetada), terutama dalam penyusunan strategi dan kebijaksanaan tahunan.</li> <li>• Perencanaan sektoral dalam arti daftar program dan proyek sektoral masih sangat dominan dalam me-</li> </ul>

	<p>jabaran sasaran menengah</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Menetapkan skala prioritas, yang berorientasi pada masalah dan kebutuhan yang mendasak, serta kondisi objektif tentang potensi, dana, SDM, manajemen dan lain-lain</li> <li>Menyusun strategi dan kebijaksanaan tahunan</li> </ol>	<p>lembaga Penelitian</p>	<p>oleh Bappeda kepada Dinas/Instansi, men-jelang penyusunan usul program/ proyek tahun anggaran berikutnya, untuk dijadikan pegangan dalam penyusunan sasaran, prioritas dan kebijaksanaan pada program sektor masing-masing.</p>		<p>warnai rincian perencanaan pembangunan daerah.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Rendahnya kemampuan aparat perencanaan di daerah di dalam penyusunan perencanaan</li> <li>Repelada masih menjadi perencanaan yang statis, karena hampir tidak pernah ditelaah dan senantiasa dijadikan bahan rujukan dalam pelaksanaan pembangunan, karena muatan perencanaan masih belum tajam, sehingga dikesankan bahwa apapun yang dilaksanakan senantiasa memiliki pembenahan materi.</li> </ul>
<p>3. PERUMUSAN USULAN PROGRAM/ PROYEK SECARA TERPADU</p> <p>A. MUSYAWARAH PEMBANGUNAN TINGKAT DESA</p>	<p>Inventarisasi potensi dan sumber pembangunan desa. Permasalahan pembangunan :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Permasalahan yang telah/belum diselesaikan pada</li> </ol>	<p>Lurah yang bersangkutan, bimbingan oleh Camat. Peserta Pemuka Masyarakat, UDKP, LKMD.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Camat bersama urusan Pembangunan Desa mengeluarkan petunjuk pelaksanaan diskusi</li> <li>Setelah mempelajari petunjuk tsb, Lurah melaksanakan diskusi pembangunan tingkat desa.</li> </ol>	<p>Rencana Pembangunan Tahunan Desa (RP TD) Daftar gagasan/usulan proyek pembangunan desa:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Dibiayai oleh swadaya desa</li> <li>Dibiayai melalui</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Peranan pemerintah pusat/pemerintah atasnya dalam menentukan proyek masih sangat besar, hal ini dapat</li> </ul>

	tahuan yang lalu yang 2. Kebutuhan mendesak 3. Metode perencanaan partisipatif pembangunan masyarakat desa			subsidi, bantuan, UDKP dan lain-lain.	terlihat dari pola penyelenggaraan dengan merintahkan pedoman sebagai petunjuk dari pusat, yang mengakibatkan mematic kreativitas dan prakarsa dari daerah
<p><b>B. TEMU KARYA PEMBANGUNAN TINGKAT KECAMATAN</b></p>	<p>1. Inventarisasi masalah keadaan dan potensi pembangunan Tingkat Kecamatan 2. Memusulkan usulan proyek Tingkat Kecamatan 3. Menilai dan memadu- kan usul- usul dari desa.</p>	<p>1. Camat di bawah pimpinan Bappeda Daerah Kepala Pem- bangunan Desa Daerah/Kota 2. Peserta: ■ Semua Lurah ■ Ketua LKMD ■ Instansi/Dinas ■ Kecamatan</p>	<p>1. Camat membentuk tim untuk mentabulasi dan mengelompokkan, me- madukan usul-usul dari desa 2. Hasil tim tsb menjadi bahan untuk diskusi 3. Hasil diskusi tsb diserahkan kembali kepada tim untuk menjadi bahan usulan ke daerah/kota.</p>	<p>1. Garis-garis besar keadaan dan ma- salah pembangunan tingkat Kecamatan 2. Usul rencana prog- ram/proyek.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Peran serta masyarakat di dalam pengambilan keputusan masih sangat minim</li> <li>Ada Kecenderungan bahwa usulan dari bawah masih dinilai sebagai faktor ke- inginan, tidak ber- dasarkan pada kebu- tuhan dari bawah</li> </ul>
<p><b>C. RAPAT KOOR- DINASI PEM- BANGUNAN DAERAH/KOTA</b></p>	<p>4. Evaluasi/analisa ke- adaan dan masalah pembangunan daerah 5. Evaluasi, analisa</p>	<p>3. Konsultasi ini dipim- pin oleh Ketua Bappeda Daerah/ Kota 4. Peserta: ■ Unsur Perang- kat Daerah ■ DPRD ■ Lembaga Sosial Kemasyarakatan, Perguruan tinggi, Dunia usaha, Koperasi ■ Tokoh-tokoh masyarakat</p>	<p>1. Bappeda Daerah/kota meminta kepada seluruh Dinas/Instansi untuk mengajukan usul- usul program/ proyek 2. Bappeda Daerah/Kota mempersiapkan bahan yang diangkat dari hasil evaluasi analisa keadaan untuk menjadi patokan bagi semua peserta konsultasi 3. Berdasarkan bahan tsb maka dinas/instansi mempersiapkan ran- cangan DUP kegiatan 4. Rancangan DUP Proyek kegiatan tsb dibahas dalam forum</p>	<p>1. Rancangan daftar usulan program/ proyek pembangunan daerah yang dikelompokkan dalam masing- masing program dengan lengkap indikasi besaran dan sumber pembiayaan. 2. Daftar rancangan proyek yang akan dibiayai oleh masya- rakat 3. Kerangka perencanaan-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proses perencanaan yang dilakukan masih merupakan proses yang linear, tidak timbal balik, dimana masyarakat hanya sebagai penerima sebagai pemberi masukan, sedangkan penetapan keputusan belum dilaku- kan secara bersama- sama antara masyarakat dan perencana Proses perencanaan yang diterapkan masih bersifat top down, hal ini dapat dilihat dari penetapan perencanaan</li> </ul>

<p>konsultasi Bappedal</p>	<p>an tahunan yang mencakup:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Kerangka kebijaksanaan pembangunan wilayah</li> <li>b) Kerangka struktur program</li> <li>c) Kerangka penyusunan anggaran</li> </ul>	<p>yang ditentukan dari atas, dan masyarakat tingkat menerima program-program pembangunan yang telah disusun, direncanakan dan ditetapkan oleh instansi penyelenggara program</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat partisipasi dan kontribusi masyarakat tidak maksimal sesuai dengan konsep partisipasi. Peranserta masyarakat ini dapat dilihat pada masing-masing tahapan dalam proses perencanaan yang dilakukan, dimana mereka tidak diikutsertakan dalam setiap diskusi yang diadakan pada setiap tahapan pekerjaan</li> <li>• Tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan, baru sampai pada sebagian tingkat penghargaan (degrees tokenism), yaitu baru sebatas pada tingkat formalitas saja (misalnya pada waktu seminar), pandangan masyarakat belum atau kurang mendapat perhatian dan para pejabat dan atau pengambil keputusan (pemerintah), pada tingkat masyarakat tidak mempunyai wewenang</li> </ul>
----------------------------	---	--

D. KONSULTASI REGIONAL PEMBANGUNAN	<p>1. Membahas program/proyek yang mempunyai hubungan kerjasama pembangunan antar propinsi, dengan kegiatan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Mempelajari sejauh mana program tsb dapat dilaksanakan</li> <li>Program yang belum dapat dilaksanakan masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan</li> <li>Membahas pengembangan kerjasama pengelolaan pembangunan antar kawasan pengembangan ekonomi terpadu (KAPET)</li> <li>Pengembangan kerjasama ekonomi sb regional (KESR)</li> <li>Pemantapan rencana program/proyek yang merupakan kewenangan pem. pusat</li> </ol>	<p>1. Wakil-wakil dari Propinsi</p> <p>2. Wakil dari instansi pusat:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Bappenas</li> <li>Depdagri</li> <li>Departemen teknis tertentu</li> </ol>	<p>1. Pelaksanaan konsultasi diatur oleh Depdagri dan Bappenas</p> <p>2. Bappeda Propinsi menyiapkan bahan yang akan dibahas dalam konsultasi antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Dokumen program yang disusun sesuai dengan sektor</li> <li>Dokumen program berdasarkan departemen pelaksana</li> </ol>	<p>1. Kesepakatan kerjasama di berbagai bidang pembangunan antar daerah propinsi</p> <p>2. Inventarisasi program/proyek yang sudah dapat dan belum dapat dilaksanakan, atau masih harus di lanjutkan</p> <p>3. Daftar usulan program/proyek kerjasama antar propinsi.</p>	<p>Hasil dari kesepakatan Regional Konsultasi masih banyak belum dapat di implementasikan.</p>	<p>untuk ikut serta dalam memutuskan.</p>
F. KONSULTASI NASIONAL PEMBANGUNAN	<p>1. Membahas program/proyek yang sesuai dengan rencana pembangunan lima tahunan, dengan kegiatan:</p> <p>a) Mempelajari sejauh mana program...</p>	<p>1. Bappeda Propinsi</p> <p>2. Wakil dari Departemen/ Lembaga di pusat.</p> <p>3. Bappenas</p>	<p>Pelaksanaan diatur berdasarkan petunjuk dari Depdagri dan Bappenas</p>	<p>1. Program/proyek pembangunan sesuai dengan Propeda</p> <p>2. Inventarisasi program/proyek yang sudah dapat dan belum dapat dilaksanakan, atau</p>	<p>Pola dan mekanisme pelaksanaan Konasbang belum efektif yang ditandai dengan, antara lain:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Waktu yang singkat</li> <li>* Pejabat sektoral yang hadir ada kalanya tidak mempunyai</li> </ul>	

	<p>ram tsb dapat di-laksanakan dalam kelompok wilayah pembangunan yang belum dapat di-laksanakan masalah yang di-hadapi dalam pelaksanaan</p> <p>b) Program yang dapat di-laksanakan</p> <p>c) masalah yang di-hadapi dalam pelaksanaan</p>			<p>program/proyek yang masih harus di lanjutkan</p> <p>3. Program/proyek yang menyangkut</p>	<p>kewenangan mengambil keputusan</p> <p>* Acuan/Agenda Pra Konas mendadak disampaikan</p>
--	---	--	--	--	--

Sumber: Permendagri Nomor 9 Tahun 1982

### 3.2. Pelaksanaan Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah di Kota Palembang.

Untuk menampung aspirasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah, di kota Palembang ditempuh dengan sistem perencanaan pembangunan dari bawah ke atas dan sebaliknya dari atas ke bawah atau sering disebut dengan pendekatan *bottom up* dan *top down planning*.

Sesuai dengan mekanisme perencanaan pembangunan *bottom up planning*, maka proses penyusunannya dibahas secara berjenjang melalui tahap-tahap penyusunan di semua tingkatan pemerintahan mulai dari desa, kecamatan, dan kota/kabupaten, regional dan samapai di tingkat nasional. Proses dan mekanisme penyusunan perencanaan dari bawah terutama yang berkaitan dengan perencanaan yang dilakukan oleh lembaga perencanaan tingkat Desa/Kelurahan seperti LKMD; UDKP pada tingkat Kecamatan serta Rakorbang pada skala Kabupaten/Kota, dilakukan oleh Bappeda Kota Palembang.

Dalam Pelaksanaan perencanaan dari bawah, baik di tingkat desa/kelurahan, kecamatan, dilaksanakan setelah mendapat instruksi dari level pemerintahan yang lebih tinggi. Hal ini disebabkan adanya keterkaitan dengan pelaksanaan Rakorbang Kota, dan terutama Rakorbang Propinsi, dimana dihadiri oleh Tim Pusat (Ditjen Bangda, Bappenas, Departemen Teknis) sebagai nara sumber. Keadaan ini menunjukkan bahwa proses perencanaan dari bawah sangat ditentukan dari atas. Dengan pelaksanaan otonomi daerah nantinya, hal ini diharapkan tidak akan terjadi lagi, dimana daerah mempunyai kewenangan untuk melaksanakan perencanaan dari bawah.

Salah satu pelaksanaan perencanaan dari bawah adalah melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan program dan proyek tahun sebelumnya, yang merupakan tahap pertama dalam proses perencanaan dari bawah tersebut. Evaluasi ini dilaksanakan pada waktu diadakan musyawarah pembangunan tingkat kecamatan, dimana dihadiri oleh Tim

Pembina, terutama dari Bappeda Kota Palembang, yang bertujuan untuk memberikan informasi dan arahan-arahan yang berkaitan dengan evaluasi terhadap pelaksanaan program dan proyek tahunan yang lalu yang disusun dalam bentuk Rencana Umum Pembangunan Tahunan Daerah (RUPTD), dengan disampaikan hasil evaluasi ini agar penentuan prioritas usulan proyek tahunan akan datang akan menjadi lebih jelas dan mantap, karena bilamana proyek diusulkan ada asumsi yang implisit bahwa proyek tersebut mewakili pilihan terbaik untuk menyelesaikan masalah.

Evaluasi ini dilakukan untuk mendapatkan data dan informasi tentang pelaksanaan program dan proyek tahun yang lalu, serta untuk mengidentifikasi masalah-masalah yang timbul pada pelaksanaan program tahun yang lalu. Hasil dari evaluasi ini ini seharusnya disampaikan oleh Bappeda Kota Palembang pada saat temu karya pembangunan tingkat kecamatan, dengan memaparkan gambaran permasalahan-permasalahan yang dihadapi dan perlu ditanggulangi, sehingga proses pelaksanaan perencanaan dari bawah dan penentuan prioritas dapat dibuat sebaik mungkin, untuk kepentingan masyarakat, dan dapat diterima oleh semua pihak.

Namun kenyataannya, penyampaian hasil evaluasi terhadap program/proyek tahun yang lalu belum optimal, dimana pelaksanaan evaluasi program/proyek, belum diketahui permasalahan serta kondisi dan potensi daerah secara jelas, sehingga dalam penentuan prioritas usulan proyek ditentukan apa adanya. Selain itu dalam dokumen Rencana Umum pembangunan Tahunan Daerah kota Palembang, evaluasinya sangat makro sekali, dimana hanya menitikberatkan pada evaluasi kinerja ekonomi kota.

Selain itu, ada beberapa kegiatan yang dilakukan pada pelaksanaan Musyarawah Pembangunan Desa (Musbangdes), yaitu; inventarisasi potensi dan permasalahan pembangunan di tingkat desa/kelurahan; permasalahan yang belum atau telah selesai pada

tahun yang lalu; serta kebutuhan apa yang mendesak untuk dilaksanakan. Tetapi dalam pelaksanaannya, belum berjalan seperti yang diharapkan, hal ini disebabkan pada waktu pelaksanaan Musbangdes sangat terbatas, dilaksanakan pada malam hari, sehingga masukan dari masyarakat belum secara maksimal.

Berdasarkan pada kajian teori terdahulu, bahwa peran serta masyarakat pada tahap pengumpulan data dan analisa merupakan suatu tahapan yang sangat strategis, hal itu disebabkan karena pada tersebut, merupakan input dalam penetapan tujuan dan sasaran, sebagai ekspresi dari aspirasi masyarakat.

Dari hasil wawancara dengan Bappeda kota Palembang, banyaknya usulan program/proyek dari hasil Temu Karya Pembangunan Kecamatan, berupa Rencana Pembangunan Tahunan Kecamatan (RTPK) yang diusulkan oleh Kecamatan umumnya masih merupakan daftar keinginan, karena pada saat Temu Karya Pembangunan Tingkat Kecamatan yang peranannya sebagai filter terhadap usulan belum dilaksanakan sebagaimana seharusnya. Hal ini disebabkan karena petugas LKMD dan Kecamatan sangat terbatas sumber daya manusianya, baik kualitas maupun kuantitas, sehingga kemampuan mereka dalam menganalisis dan mengidentifikasi potensi dan permasalahan masih lemah. Oleh karena itu dibutuhkan aparat perencana Kota Palembang untuk dapat menformulasikan setiap usulan dari hasil Temu karya Pembangunan Tingkat kecamatan, agar usulan tidak hanya berupa daftar keinginan melainkan merupakan kebutuhan yang berdasarkan pada potensi dan permasalahan yang dihadapi masyarakat. Seharusnya pendekatan yang digunakan oleh Bappeda Kota Palembang dalam perencanaan pembangunan dari bawah adalah berperan lebih aktif, bukan sebaliknya, hanya menunggu dan memproses usulan yang masuk dari Kecamatan dan Dinas Teknis.

Selain itu, Musyawarah Pembangunan Tingkat Desa (Musbangdes) belum juga berjalan, berdasarkan hasil wawancara dengan Bappeda kota Palembang, kebanyakan Musbangdes, dilaksanakan pada malam waktu hari dan belum mewakili komunitas yang ada. Sedangkan kalau melihat kualitas peranserta masyarakat dalam Musbangdes, belum dapat diandalkan, karena pengambilan keputusan seringkali masih didominasi oleh Kepala Desa/Lurah. Sedangkan di tingkat Kecamatan kelembangaan perencanaan, dalam hal ini keberadaan LKMD, masih dipertanyakan, karena keanggotaan LKMD dipilih masih belum demokratis, masih banyak masyarakat yang merasa belum terwakili dalam LKMD.

Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) kota Palembang merupakan wadah musyawarah dan koordinasi perencanaan pembangunan kota Palembang, pelaksanaan Rakorbang ini dipimpin oleh oleh Ketua Bappeda. Dalam Rakorbang ini membahas semua usulan dari masing-masing Kecamatan yang ada di wilayah Kota Palembang, yang merupakan tindak lanjut dari Temu Karya Pembangunan Tingkat Kecamatan

Dalam Rakorbang ini pesertanya adalah para Kepala Wilayah (Camat) dan semua Kepala urusan Tingkat kecamatan, semua Dinas dan Instansi baik daerah maupun vertikal yang ada di kota Palembang, serta dihadiri juga oleh beberapa anggota DPRD. Dalam Pelaksanaan Rakorbang ini, Bappeda dibantu oleh bagian penyusunan program Setwilda kota Palembang dan bagian keuangan, serta Kantor Pembangunan Masyarakat Desa Kota Palembang.

Dalam Rakorbang ini merupakan wadah koordinasi untuk membahas usulan rencana program/proyek tahunan hasil dari Temu Karya Pembangunan Tingkat Kecamatan, yang dilengkapi oleh usulan rencana program/proyek tahunan dari masing-masing Dinas/Instansi dalam lingkungan sekretariat kota Palembang, dengan tujuan untuk

memperoleh keterpaduan dan keserasian program/proyek pembangunan di kota Palembang.

Rakorbang kota Palembang diselenggarakan selama 2 hari, acara hari pertama diisi dengan arahan dari Walikota kota Palembang, Ketua Bappeda Propinsi Sumatera Selatan mengenai kebijaksanaan yang ditempuh pada tahun yang akan datang, dan dilanjutkan dengan ekspose dari instansi vertikal tentang program/proyek yang mungkin akan dilaksanakan oleh sektoral pada tahun yang akan datang.

Sedangkan pada hari kedua baru diadakan pembahasan usulan program/proyek yang diajukan oleh masing-masing Kecamatan, dalam pembahasannya dibagi menjadi tiga kelompok diskusi, yaitu kelompok diskusi bidang ekonomi, bidang fisik dan kelompok bidang sosial, masing-masing Dinas/Instansi menyesuaikan dengan bidang yang ditanganinya, misalnya Dinas Bina Marga Kota Palembang masuk dalam kelompok diskusi fisik dan begitu juga dengan Dinas lainnya menyesuaikan.

Kalau melihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah (P5D), yang mendasari pelaksanaan dalam penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kota Palembang, sesungguhnya kalau berdasarkan konsep proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah ini sangat partisipatif dan *bottom up*, namun kenyataannya tidaklah demikian, dimana proses perencanaan yang dilakukan masih merupakan proses yang linear, tidak timbal balik, dimana masyarakat hanya berfungsi sebagai pemberi masukan, sedangkan penetapan keputusan dalam menentukan program/proyek belum dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah, masyarakat, dan tenaga ahli (konsultan).

Kalau dilihat dari konsep perencanaan partisipasi (*participatory planning*), bahwa ada 4 (empat) titik kritis kontribusi masyarakat di dalam proses perencanaan, yaitu pada tahap: (1) perumusan tujuan; (2) pemantapan tujuan dan alternatif; (3) pemilihan alternatif program; dan (4) pelaksanaan rencana program.

Berdasarkan dari kajian teori tersebut diatas, bahwa masyarakat seharusnya diikutsertakan didalam setiap pembahasan, terutama didalam pembahasan untuk menentukan program/proyek yang akan dilaksanakan.

Selain belum berjalannya peran serta masyarakat di dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah, ada kendala yang sangat mendasar untuk melakukan pendekatan perencanaan partisipatif dan *bottom up planning*, karena didalam menyusun perencanaan pembangunan tahunan daerah masih berorientasi pada anggaran yang ada (*budget oriented*) bukan pada penekanan pada program yang ada (*program oriented*), hal ini disebabkan adanya keterbatasan dana pembangunan. sehingga banyaknya usulan dari Kecamatan belum bisa tertampung semuanya. Oleh sebab itu, di Bappeda kota Palembang menggunakan pendekatan skala prioritas dalam menentukan program/proyek.

Dengan pendekatan *budget oriented*, dan skala prioritas dalam penentuan program/proyek, menyebabkan sedikit sekali proposal yang dihasilkan di tingkat desa dan diajukan ke UDKP dan level pertemuan yang lebih tinggi lainnya, yang dapat direalisasikan dalam bentuk dana proyek. Oleh sebab itu, kaitan antara proses perencanaan yang partisipatif dengan penyiapan dan penentuan anggaran masih sangat lemah.

Dokumen rencana umum pembangunan tahunan daerah, merupakan kerangka makro yang berisikan tujuan, arah, sasaran, skala prioritas, strategi dan kebijaksanaan

pembangunan di daerah. Dokumen perencanaan ini sebagai arahan didalam perumusan program/proyek. Namun kenyataannya, produk dokumen perencanaan pembangunan tahunan ini, masih merupakan produk perencanaan yang statis, karena belum menjadi bahan acuan didalam perumusan program/proyek. Hal ini disebabkan pendekatan materi perencanaannya dalam dokumen perencanaan pembangunan tahunan daerah belum dijabarkan ke dalam mekanisme manajemen pembangunan kota, dimana perencanaan pembangunan tahunan daerah harus berorientasi pada implementasi, yaitu yang dijabarkan ke dalam bentuk program-program yang secara nyata yang dapat dilaksanakan, berdasarkan pada peranserta masyarakat. Untuk mewujudkan tersebut diatas, adanya kesatuan antara perencanaan (*planning*) dengan manajemen pembangunan kota, termasuk aspek kelembagaan dan mekanismenya, yang dilaksanakan secara jelas. Sehingga harus adanya mekanisme yang mewadahi peranserta masyarakat dalam proses perencanaan, seperti forum perencanaan.

Dalam pelaksanaan selama ini Bappeda Kota Palembang dalam menentukan prioritas perencanaan pembangunan dari bawah masih mengumpulkan usulan dari Dinas/Instansi terkait, belum memperhatikan usulan yang datang dari bawah (masyarakat). Usulan dari Dinas/Instansi tersebut merupakan perencanaan sektor yang bersifat terpilah, bukan perencanaan secara komprehensif dan terpadu, sebagaimana yang diharapkan dari konsep pendekatan *bottom up planning*. Hal ini terlihat dari usulan program/proyek yang disetujui dalam hasil Rakorbang, dimana sebagian program/proyek yang disetujui tersebut masih merupakan pemecahan masalah yang bersifat sementara. Sesuai dengan pendekatan kajian teori terdahulu, pendekatan ini merupakan pendekatan perencanaan secara terpilah (*disjointed incrementalist planning approach*). Pendekatan perencanaan ini, hanya bersifat pemecahan masalah dalam jangka pendek. Untuk menghadapi semakin kompleks

permasalahan pembangunan kota, seharusnya pendekatan perencanaan menggunakan pendekatan perencanaan secara terpilah berdasarkan pada pertimbangan yang menyeluruh (*mixed scanning planning approach*). Pendekatan perencanaan ini merupakan perpaduan pendekatan perencanaan rasional secara menyeluruh (*rational comprehensive planning approach*) dan pendekatan perencanaan secara terpilah (*disjointed incrementalist planning*). Dengan pendekatan perencanaan secara terpadu ini, disamping memecahkan permasalahan dalam jangka pendek juga melihat persoalan secara menyeluruh dan jauh melihat kedepan

Berdasarkan pada kajian teori sebelum, bahwa pendekatan model perencanaan untuk peran serta masyarakat (*participatory planning*), tidak bersifat secara menyeluruh, tetapi lebih bersifat secara mikro, terutama pada pendekatan perencanaan secara terpilah (*disjointed incrementalist planning approach*) dan *action plans*. Selain itu juga, untuk unit keruangannya (*spatial units*), lebih kecil, yaitu hanya mencakup pada *neighbourhood, street, home*. Sedangkan sistem politiknya yaitu sistem pemerintahan demokrasi, khususnya yang menganut demokrasi partisipatif. Demokrasi partisipatif adalah tipe demokrasi yang menuntut adanya peran serta masyarakat, tidak saja lewat wakil-wakilnya yang telah dipilih, tetapi lewat keterlibatan langsung masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Sedangkan tingkat partisipasinya, berada pada tingkat *degree of citizen power* yaitu masyarakat memiliki kekuatan mayoritas untuk mengambil keputusan, serta teknik peran sertanya adalah *community planning, community administration* dan *self build*.

Sedangkan proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah, berdasarkan hasil kajian terdahulu, berorientasi pada pendekatan pendekatan perencanaan secara terpilah dengan pertimbangan secara menyeluruh (*mixed scanning planning*

*approach*). Untuk unit keruarganya (*spatial units*) merupakan skala kota, dan sistem politiknya demokrasi perwakilan (*representative democraton*). Sedangkan untuk tingkat peran serta masyarakatnya berbentuk konsultasi, yang merupakan masih sebagai tingkat penghargaan (*degree of tokenism*), serta peran sertanya dalam bentuk *planning appeals*, *planning enquiries*, *political meeting* dan *political manifesto*.

### 3.3. Rangkuman dan Penilaian

1. Proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang dilaksanakan saat ini, dapat dilihat pada tabel dibawah ini

**TABEL III.3**  
**SKALA ANALISIS PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PROSES**  
**PENYUSUNAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH**

Teknik Peran Serta	Tingkat Peran Serta	Sistem Politik/ Pengambilan Keputusan	Unit Spasial	Bentuk Perencanaan
Badan Pembuat Keputusan	Penentraman ( <i>Placation</i> )	Demokrasi Perwakilan ( <i>Representative Democracy</i> )	Kota ( <i>City</i> )	Perencanaan secara terpilah ( <i>dsijointed incrementalist planning</i> )
Pertemuan masyarakat ( <i>political meeting</i> )	Konsultasi ( <i>Consultation</i> )			
Pengumuman, pamflet, surat kabar ( <i>Press Release</i> )	Informasi ( <i>Information</i> )			

Sumber : Hasil Analisis, 2000

Dari tabel di atas, teknik peran serta yang digunakan, dilakukan melalui pengumuman, pamflet, surat kabar, melalui pertemuan masyarakat, yang dilakukan melalui beberapa tahapan yaitu dimulai dari Musbangdes, Temu Karya Pembangunan Tingkat Kecamatan dan Rakorbang Tingkat Kota dan dilakukan oleh badan pembuat keputusan dalam hal ini Bappeda kota Palembang. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat peran serta di Palembang masih berbentuk informasi, konsultasi dan penentraman. Sedang sistem politik yang digunakan adalah badan perwakilan, dengan menggunakan

unit spasial kota dan model perencanaan yang digunakan adalah pendekatan perencanaan secara terpilah (*disjointed incrementalist planning*)

Bila dilihat dari teori yang dikemukakan oleh *Moughtin*, semua tahapan dari teori tersebut hampir sama dengan kondisi yang ada sekarang ini, yang membedakannya adalah pada pendekatan perencanaan (*mode of planning*). Dengan demikian, berdasarkan dari pendekatan teori *Moughtin*, untuk peran serta masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah, dikategorikan belum efektif dengan pendekatan peran serta masyarakat. Sehingga diperlukan pendekatan-pendekatan strategi untuk mendorong dan menciptakan peran serta masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah.

Berdasarkan tipologi jenjang peran serta masyarakat dari *Sherry R. Amstein* (1965), bahwa tingkat partisipasi masyarakat melalui konsultasi (*consultation*), digolongkan pada tingkat penghargaan (*degrees of tokenism*), dimana pada tingkat ini anggota masyarakat boleh di dengar, akan tetapi mereka tidak mempunyai kekuasaan, sehingga pandangan mereka kurang didengar oleh para pejabat.

Berdasarkan dari kajian evaluasi terhadap proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah, dimana dalam pelaksanaan pembahasan usulan program/proyek masih bersifat konsultasi dan peran serta masyarakat hanya sebagai penghargaan (*degrees of tokenism*). Dimana masyarakat tidak mempunyai kekuasaan dalam pengambilan keputusan untuk menentukan program/proyek yang akan dilaksanakan. Sehingga peran serta masyarakat belum berjalan sesuai yang diharapkan.

Proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah dimasa yang akan datang, terutama pada tahap perumusan usulan program/proyek masih dilakukan

dengan pendekatan konsultasi, sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh *Moughtin*. bahwa tingkat konsultasi merupakan tingkat peran serta masyarakat hanya sebagai tingkat penghargaan (*degrees of tokenism*). Sehingga untuk menghadapi pelaksanaan otonomi daerah, dimana tuntutan masyarakat untuk berperan serta semakin besar, maka diperlukan adanya perubahan di dalam pelaksanaan proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang melibatkan peran serta masyarakat, dan adanya strategi untuk menciptakan peran serta masyarakat.

Dengan semakin kompleks permasalahan yang ada, sebaiknya dilakukan dengan pendekatan perencanaan secara terpilah berdasarkan pada pertimbangan yang menyeluruh (*mixed scanning planning approach*). Pendekatan perencanaan ini merupakan perpaduan pendekatan perencanaan rasional secara menyeluruh (*rational comprehensive planning approach*) dan pendekatan perencanaan secara terpilah (*disjointed incrementalist planning*). Dengan pendekatan perencanaan secara terpadu ini, disamping memecahkan permasalahan dalam jangka pendek juga melihat persoalan secara menyeluruh dan jauh melihat kedepan.

- Untuk melakukan pendekatan perencanaan secara terpilah berdasarkan pada pertimbangan yang menyeluruh (*mixed scanning planning approach*). Dilakukan juga dengan pendekatan strategi manajemen.
- Perencanaan peran serta masyarakat (*participatory planning*) dipengaruhi juga sumber daya manusianya, pemerintah, masyarakat, organisasi yang ada di masyarakat.

## BAB IV

### PROSES PENYUSUNAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH BERDASARKAN PENDEKATAN PERAN SERTA MASYARAKAT

#### 4.1. Kajian Pendekatan Perencanaan Berdasarkan Pada Peran serta Masyarakat

Berdasarkan hasil kesimpulan dari bab 3, bahwa Perencanaan pembangunan tahunan daerah yang dilaksanakan saat ini menggunakan pendekatan perencanaan secara terpilah (*disjointed incrementalist planning*), dimana perencanaan yang dibuat hanya bersifat pemecahan masalah dalam jangka waktu pendek. Kalau melihat melihat semakin kompleks permasalahan yang ada, sebaiknya dilakukan dengan pendekatan perencanaan secara terpilah berdasarkan pada pertimbangan yang menyeluruh (*mixed scanning planning approach*).

Pendekatan perencanaan ini merupakan perpaduan pendekatan perencanaan rasional secara menyeluruh (*rational comprehensive planning approach*) dan pendekatan perencanaan secara terpilah (*disjointed incrementalist planning*). Dengan pendekatan perencanaan secara terpadu ini, disamping memecahkan permasalahan dalam jangka pendek juga melihat persoalan secara menyeluruh dan jauh melihat kedepan.

Untuk melakukan pendekatan model perencanaan untuk peran serta masyarakat (*participatory planning*), tidak bersifat secara menyeluruh, tetapi lebih bersifat secara mikro, terutama pada pendekatan perencanaan secara terpilah (*disjointed incrementalist planning approach*) dan *action plans*. Selain itu juga, untuk unit keruangannya (*spatial units*), lebih kecil, yaitu hanya mencakup pada *neighbourhood, street, home*. Sedangkan sistem politiknya yaitu sistem pemerintahan demokrasi, khususnya yang menganut demokrasi partisipatif. Demokrasi partisipatif adalah tipe demokrasi yang menuntut adanya

peran serta masyarakat, tidak saja lewat wakil-wakilnya yang telah dipilih, tetapi lewat keterlibatan langsung masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Sedangkan tingkat partisipasinya, berada pada tingkat *degree of citizen power* yaitu masyarakat memiliki kekuatan mayoritas untuk mengambil keputusan, serta teknik peran sertanya adalah *community planning, community administration* dan *self build*.

Sedangkan proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah, berdasarkan hasil kajian terdahulu, berorientasi pada pendekatan perencanaan secara terpilah dengan pertimbangan secara menyeluruh (*mixed scanning planning approach*). Untuk unit keruangannya (*spatial units*) merupakan skala kota, dan sistem politiknya demokrasi perwakilan (*representative democraton*). Sedangkan untuk tingkat peran serta masyarakatnya berbentuk konsultasi, yang merupakan masih sebagai tingkat penghargaan (*degree of tokenism*), serta peran sertanya dalam bentuk *planning appeals, planning enquiries, political meeting* dan *political manifesto*.

Berdasarkan pada kajian teori tersebut, bahwa untuk melakukan pendekatan peran serta masyarakat dalam proses perencanaan (*participatory planning*), dalam skala kota, masih dilakukan dalam bentuk konsultasi, melibatkan perwakilan masyarakat dan dilaksanakan dalam bentuk Badan Perencanaan serta masyarakat memberikan masukan. Sehingga sangatlah diperlukan adanya pendekatan strategi untuk menciptakan peran serta masyarakat dalam proses perencanaan. Selain itu, untuk melakukan pendekatan proses perencanaan yang partisipatif masih membutuhkan waktu dan persiapan-persiapan yang matang, antara lain; adanya kemauan politik (*political will*) yang lebih jelas dari Walikota dan DPRD, misalnya adanya Peraturan Daerah yang mengatur dan menjamin adanya peran serta masyarakat yang aktif dalam perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi berbagai kebijakan, proyek dan kegiatan pemerintah daerah.

Adanya kemauan politik (*Political will*) ini dari Eksekutif dan Legislatif membutuhkan waktu yang lama, berdasarkan hasil dari wawancara dengan salah satu anggota DPRD kota Palembang, adanya kurang pemahaman pada pendekatan perencanaan partisipatif, dimana DPRD masih belum menerima keberadaan organisasi-organisasi yang bersifat lokal seperti Dewan Kota di kota Palembang, karena merasa aspirasi masyarakat yang ada tersebut, sudah ditampung dan disalurkan di DPRD. Sehingga untuk mendorong keluarnya keputusan politik, misalnya Peraturan Daerah yang mengatur peran serta masyarakat yang aktif dalam perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi berbagai kebijakan, proyek dan kegiatan pemerintah daerah perlu membutuhkan waktu yang lama. Terutama untuk penyadaran terhadap pihak Eksekutif dan Legislatif untuk melakukan pendekatan perencanaan partisipatif. Sehingga untuk mendorong pemerintah daerah terutama terhadap pimpinan daerah untuk melakukan pendekatan perencanaan partisipatif diperlukan peran aktif dari masyarakat itu sendiri (*civil society*), untuk mempercepat terjadinya proses pendekatan perencanaan partisipatif. Selain itu, pendekatan perencanaan partisipatif ini membutuhkan tersedianya mekanisme yang dapat memfasilitasikan peran serta masyarakat. Mekanisme ini membutuhkan perangkat aturan-aturan yang jelas dan adanya fasilitator dan mediator yang keberadaannya dapat diterima oleh semua lapisan masyarakat.

Berdasarkan hasil dari uraian terdahulu, yang dapat dilakukan dalam pendekatan perencanaan partisipatif sekarang ini adalah tetap menggunakan mekanisme yang lama, tetapi pendekatan dalam penyusunan rencana tahunan pembangunan diubah yang lebih

menekankan pada proses penyusunannya, yaitu berdasarkan materi dari proses perencanaan pembangunan tahunan daerah, dengan pendekatan perencanaan secara terpilah berdasarkan pada pertimbangan yang menyeluruh (*mixed scanning planning approach*). Selain itu juga, menggunakan pendekatan manajemen strategi. Pendekatan *mixed scanning planning* ini, disamping untuk memecahkan permasalahan dalam jangka pendek, juga untuk melihat persoalan secara menyeluruh dan jauh melihat kedepan.

Kalau melihat materi dari isi dokumen perencanaan pembangunan tahunan daerah yang ada sekarang ini, belum sepenuhnya mencerminkan dari program/proyek yang dibiayai dari APBD kota Palembang, Salah satu penyebabnya adalah dalam dokumen perencanaan pembangunan tahunan daerah belum berdasarkan pada visi Kota Palembang, sehingga apa yang dibiayai APBD kota belum merupakan dari pemecahan masalah dari kondisi dan potensi yang ada di Kota Palembang.

#### **4.1.1. Kajian Terhadap Visi dan Misi Kota Palembang**

Dalam sub bab ini mengkaji visi dan misi kota Palembang yang ada saat ini, kajian ini untuk melihat visi yang telah disusun oleh Pemerintah Daerah Kota Palembang, apakah telah sesuai dilaksanakan dengan kondisi dan potensi daerah yang ada. Kajian ini berdasarkan pada visi dan misi yang telah dibuat, tetapi dalam penjabarannya mulai dari rencana strategis dan rencana tindak (*action plans*) dikaji sesuai dengan pendekatan visi dan misi yang ada di Pola Dasar Pembangunan Daerah Kota Palembang.

#### 4.1.2. Visi dan Misi Kota Palembang

##### a. Analisis SWOT

###### 1. Potensi

- 1) Berdasarkan fungsi dan peran kota, Kota Palembang mempunyai fungsi dan peran kota, sebagai berikut:
  - Sebagai kota perdagangan dan pelayanan jasa
  - Sebagai kota pemerintahan regional
  - Sebagai kota industri
- 2) Memiliki moda transportasi yang lengkap, yaitu: angkutan udara, jalan, sungai, laut dan kereta api
- 3) Mempunyai latar belakang sejarah maritim (pusat peninggalan Kerajaan Sriwijaya) dan kota air
- 4) Letak geografis kota Palembang di tepi sungai Musi yang cukup potensi untuk pengembangan sarana transportasi dari pariwisata
- 5) Sebagai kota pemerintahan regional untuk wilayah Sumatera bagian Selatan

###### 2. Kendala

- 1) Kepadatan dan kemacetan lalu lintas darat yang belum terselesaikan sampai saat ini
- 2) Tingkat pertumbuhan penduduk yang masih cukup tinggi
- 3) Banyak aset wisata yang belum dikembangkan secara optimal
- 4) Masih belum tertatanya bangunan secara baik dan belum terlaksananya konsep kota tepian sungai (*waterfront city*)
- 5) Belum tertatanya kedua pinggir sungai dengan baik terutama di sekitar jembatan Ampera dan Benteng Kuto Besak

- 6) Belum selesainya pembangunan sarana transportasi darat dan terminal induk utama antar propinsi dan antar kota.

### 3. Kendala

- 1) Perkembangan ekonomi dunia, regional ASEAN dan kerjasama Indonesia-Malaysia-Singapura Growth Triangle (IMS-GT)
- 2) Era Globalisasi dan pasar bebas yang memungkinkan setiap kota bersaing secara kompetitif, tidak hanya dalam skala regional namun secara nasional bahkan dalam skala internasional;
- 3) Sektor pariwisata sebagai pemasok devisa utama di Indonesia
- 4) Pengembangan kegiatan usaha industri kecil dan kerajinan rakyat
- 5) Dengan diberlakukannya Undang-undang mengenai Otonomi Daerah, sehingga Pemda lebih leluasa untuk menentukan masa depan kota Palembang melalui pemberdayaan masyarakat, peningkatan pendapatan daerah serta optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya manusia;
- 6) Sungai Musi dapat merupakan pintu gerbang keluar masuknya barang dan orang dari daerah lain

### 4. Tantangan

- 1) Masih terbatasnya fasilitas pendukung sektor pariwisata, khususnya wisata air
- 2) Terbatasnya dana investasi baik dari pemerintah maupun dari swasta
- 3) Masih terbatasnya tenaga profesional yang mampu mendukung program pembangunan
- 4) Kualitas SDM yang masih rendah, produktivitas rendah, pengangguran yang tinggi.

- 5) Masih rendahnya peran masyarakat dalam pembangunan perkotaan
- 6) Tuntutan masyarakat yang semakin kritis untuk mendapat pelayanan yang lebih profesional dan baik.
- 7) Kesiapan pemda dalam melaksanakan Undang-undang mengenai Otonomi Daerah, khususnya dari segi kemampuan Sumber Daya Manusia dan besarnya pendapatan Asli daerah (PAD).

**b. Visi :**

Mengembalikan kebanggaan kota Palembang dengan merealisasikan fungsi kota tepian (*Waterfront City*) yang ditunjang oleh kegiatan perdagangan, pemerintahan, industri, pendidikan dan pariwisata

**c. Misi :**

- 1) Mengembangkan pembangunan kota ke arah kota tepian air,
- 2) Mengembangkan fungsi sungai disamping untuk kebutuhan pokok juga untuk transportasi wisata air,
- 3) Mengembangkan pusat-pusat perdagangan dan jasa,
- 4) Mengembangkan kawasan industri,
- 5) Meningkatkan fasilitas pendidikan,
- 6) Meningkatkan pelayanan pemerintah,
- 7) Mengembangkan kawasan wisata.

**d. Rencana Strategis**

- 1) Mengembangkan pembangunan kota ke arah kota tepian air.
  - Merevisi Rencana Tata Ruang yang ada menuju ke kota Tepian Air (*Waterfront city*),

- Melakukan konservasi dan revitalisasi bangunan bersejarah,
  - *Waterfront city* yang ditujukan untuk mendukung kota yang berkelanjutan (*sustainable cities*)
- 2) Mengembangkan fungsi sungai disamping untuk kebutuhan pokok juga untuk transportasi wisata air.
- Menjadikan sungai Musi sebagai pintu gerbang keluar-masuknya barang dan orang dengan daerah lainnya.
  - Kotamadya Palembang dapat dijadikan *Terminal Point* untuk menuju tempat wisata di daerah-daerah dalam propinsi Sumatra Selatan.
- 3) Mengembangkan pusat-pusat perdagangan dan jasa.
- Regulasi dan debirokratisasi perijinan di bidang perdagangan dan jasa.
  - Mengembangkan industri kecil dan kerajinan rakyat,
  - Meningkatkan iklim berusaha dan sistem distribusi.
- 4) Mengembangkan kawasan industri.
- Mendorong investasi di bidang industri yang berbasis lokal, untuk menghasilkan produk-produk yang kompetitif,
  - Mengembangkan industri yang ramah lingkungan
- 5) Meningkatkan fasilitas pendidikan.
- Meningkatkan pemerataan kesempatan belajar
  - Meningkatkan kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana pendidikan.
- 6) Meningkatkan pelayanan pemerintah.
- Meningkatkan kualitas efisiensi dan profesionalisme aparatur pemerintah.
  - Meningkatkan kualitas pelayanan terhadap masyarakat.

- Mengadopsi konsep-konsep *Reinventing Government*-nya David Osborn dan Ted Gaebler.

a. Mengembangkan kawasan wisata

- Mengembangkan dan melestarikan potensi alam, khususnya, yang mendukung pariwisata.

e. Rencana Tindak

- 1) Membangun kesiapan opini dan kesadaran masyarakat (public awareness) dalam rangka merealisasikan Potensi kota Palembang sebagai waterfront city
  - Sosialisasi *waterfront city*, melalui: media massa baik cetak maupun elektronik
  - Pendidikan tentang kesadaran kepada masyarakat sejak usia dini
- 2) Merivisi rencana Detail Tata Ruang kota, terutama rencana tata bangunan dan lingkungan di sepanjang sungai.
- 3) Menata permukiman di sepanjang sungai Musi dengan dengan kegiatan sebagai berikut:
  - Membangun dinding penahan (*retaining wall*) di sepanjang sungai Musi
  - Menata permukiman yang berdasarkan keinginan dan inisiatif dari masyarakat (*bottom up inisiative*)
  - Mengembangkan konsep *land consolidation*
- 5) Membangun dan mengembangkan sarana dan prasarana wisata air antara lain:
  - Pasar terapung
  - Restoran terapung
  - Dermaga wisata air
- 6) Mengarahkan dan mengagendakan wisata air di seluruh Biro Perjalanan dan Hotel yang ada di Palembang, dengan memasukkan paket wisata air.

- 7) Pembinaan dan peningkatan profesionalisme pemandu wisata khususnya wisata air, dengan kegiatan:
  - Pelatihan pemandu wisata
  - Peningkatan performance manajemen perhotelan
  - Membangun pusat informasi wisata
- 8) Meningkatkan sumber daya manusia di lingkungan aparaturnya pemerintah yang menangani pariwisata
- 9) Promosi pariwisata dengan kegiatan:
  - Pencetakan peta wisata
  - Pengaturan agenda dan jadwal perjalanan wisata
  - Pencetakan booklet dan lain-lain
- 10) Mengembangkan dan melestarikan seni budaya yang berciri khas daerah

#### **4.1.3. Evaluasi Terhadap Visi dan Misi Kota Palembang**

Berdasarkan hasil dari kajian dari visi dan misi kota Palembang, terutama pada rencana tindak (*action plans*), dan dibandingkan dengan rencana anggaran pendapatan pembangunan daerah kota Palembang tahun anggaran 2000/2001, hanya beberapa program saja yang mendukung untuk mewujudkan visi dan misi tersebut, misalnya yang dikelola oleh Bappeda Kota Palembang, yaitu program/proyek penataan Sungai Musi. Sedangkan program/proyek untuk mendukung tercapainya visi dan misi tersebut, misalnya membangun kesiapan opini publik dan kesadaran masyarakat (*public awareness*) dalam rangka merealisasikan potensi kota Palembang sebagai *waterfront city* serta menata permukiman yang berdasarkan keinginan dan inisiatif dari masyarakat (*bottom up initiative*), belum terdapat dalam anggaran pendapatan pembangunan tahunan daerah kota

Palembang. Program/proyek yang terealisasi dalam anggaran pembangunan setiap tahun kebanyakan program/proyek lanjutan (*multiyears*). Sehingga sedikit sekali program/proyek yang baru.

Kalau melihat visi dan misi kota Palembang, yaitu mengembalikan kebanggaan kota Palembang dengan merealisasikan fungsi kota tepian air (*waterfront city*), yang ditunjang oleh kegiatan perdagangan, pemerintahan, industri, pendidikan dan pariwisata. Visi kota tersebut sesuai dengan kondisi karakteristik yang spesifik dari kota Palembang, yaitu kota yang dilalui oleh banyak sungai. Namun, kenyataannya visi kota tersebut belum sepenuhnya dapat diimplementasikan.

Ada beberapa penyebab, dimana visi dan misi kota Palembang belum dapat diimplementasikan dalam (rencana tindak) *action plan*, antara lain;

- Dalam penyusunan visi dan misi, belum sesuai kondisi, potensi dan permasalahan kota Palembang sesungguhnya, terutama terhadap permasalahan yang terjadi di kota Palembang, misalnya kesemerawutan kota, kemacetan lalu lintas dan sebagainya. Sehingga visi dan misi kota tidak dapat menjawab permasalahan yang terjadi saat ini.
- Visi dan misi kota Palembang disusun berdasarkan analisis SWOT, tetapi yang dilihat hanya pada *opportunities* (peluang), tidak secara keseluruhan, sehingga visi kota tersebut tidak bisa menjawab terhadap permasalahan yang ada.
- Dalam penyusunan visi dan misi kota Palembang belum melibatkan peran serta masyarakat, sehingga visi tersebut hanya merupakan keinginan dari beberapa kelompok *interest* tertentu, sehingga belum dapat diimplementasikan.

#### 4.2 Pendekatan Peran serta Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah

Berdasarkan dari uraian pada sub bab sebelumnya, maka pendekatan skenario peran serta masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan Daerah yang di uji cobakan dengan pendekatan metode, adalah sebagai berikut;

- Tetap menggunakan mekanisme yang lama, tetapi pendekatan dalam penyusunan rencana tahunan pembangunan diubah yang lebih menekankan pada proses penyusunannya, yaitu berdasarkan materi dari dokumen perencanaan pembangunan tahunan daerah, dengan pendekatan *mixed scanning planning approach*. dan pendekatan manajemen strategis.
- Sedangkan untuk pendekatan peran serta masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah, dilakukan pada setiap tahap, yaitu
  - Tahap Evaluasi dan Analisa
  - Tahap Penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan
  - Tahap Perumusan Usulan Program/Proyek

##### a. Tahap Penyusunan Rencana Umum Pembangunan

Pendekatan peranserta masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah, pada waktu merumuskan visi dan misi, serta tujuan dari perencanaan pembangunan tahunan daerah.

Visi adalah suatu cara pandang ke masa depan yang mengilhami setiap tindakan secara emosional dan dan memotivasi secara positif untuk mencapai kondisi yang diinginkan di masa mendatang. Sedangkan menurut *Jonathan Swift*, visi adalah seni untuk melihat sesuatu yang tidak terlihat oleh orang lain (*the art of seeing things invisible to others*).

Setiap perencanaan dimulai dengan visi, oleh karena itu, perencanaan dan visi selalu berkaitan dengan erat (*intertwined*), visi setiap kota berbeda dengan kota yang lain, dimana visi tersebut memberi penekanan tertentu sesuai dengan kemampuan, kebutuhan, nilai tambah dan nilai komparatif dari masing-masing kota. Visi berfungsi sebagai penuntun bagi pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan daerah. Visi yang jelas merupakan faktor penting dalam pencapaian kinerja pembangunan kota

Sehingga pendekatan yang digunakan adalah melibatkan peran serta masyarakat dimulai pada tahap merumuskan visi dan misi kota dan tujuannya. Dalam merumuskan visi dan misi serta tujuan yang akan dicapai, diperlukan peran aktif perencana di dalam menjaring aspirasi dari;

- 1) Pimpinan tokoh formal; Walikota, Ketua DPRD Kota, Wakil Ketua DPRD Kota dan Anggota DPRD,
- 2) Kepala Dinas/Instansi
- 3) Tokoh Masyarakat/Lembaga Swadaya Masyarakat/Kalangan dari Perguruan Tinggi/Pemerhati masalah perkotaan/masyarakat.

Pimpinan tokoh formal Walikota, Ketua DPRD Kota, Wakil Ketua DPRD Kota dan Anggota DPRD, diperlukan pendapatnya tentang visi dan misi dalam pembangunan kota Palembang, karena tokoh informal tersebut dianggap mengetahui kondisi dan potensi dan permasalahan kota Palembang dan keinginan-keinginan mereka untuk membangun kotanya.

Pimpinan Kepala Dinas/Instansi diperlukan untuk diminta pendapatnya, karena mereka yang akan melaksanakan program/proyek Pimpinan kepala dinas tersebut mengetahui permasalahan-permasalahan, baik secara teknis maupun secara non teknis, serta target sasaran-sasaran yang dapat tercapai.

Tokoh masyarakat diperlukan diminta pendapatnya karena mereka tersebut lebih mengetahui tentang permasalahan dan kondisi masyarakat kota Palembang. Sedangkan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) diminta pendapatnya karena mereka mengetahui bagaimana usulan program/proyek yang datang dari bawah (*bottom up planning*), begitu juga dari kalangan Perguruan Tinggi, diperlukan pendapatnya karena lebih menguasai secara akademik.

Setelah semua *stakeholders* pembangunan kota Palembang memberi masukan untuk penyusunan visi dan misi kota Palembang, masukan dirumuskan oleh perencana menjadi konsep sementara, setelah itu diseminarkan dengan mengikutsertakan kembali *stakeholders* pembangunan kota. Hasil dari masukan tersebut nanti dikaji kembali, sebelum disahkan menjadi visi kota Palembang berdasarkan pada peran serta masyarakat.

Setelah visi dan misi serta tujuan tersusun, setelah itu menyusun kebijaksanaan dan strategi untuk mencapai dari visi tersebut. Didalam penyusunan strategi disesuaikan dengan kondisi, permasalahan dan potensi kota Palembang. Penyusunan ini dilakukan oleh perencana dan Pemerintah Daerah kota Palembang.

#### **b. Tahap Perumusan Rencana Umum pembangunan**

Tahap ini menfokuskan pada program-program yang akan dirumuskan dengan melibatkan peran serta masyarakat, yang difasilitasi melalui forum-forum perencanaan, yang dimulai dari Kelurahan, Kecamatan dan Kota.

Setelah program/proyek tersebut disetujui, maka disusun anggaran, dimana prosedurnya dalam penyusunan anggaran ini sesuai dengan yang telah ada, yaitu melalui panitia anggaran, baik di yang ada di eksekutif maupun legislatif.

Implementasi program/proyek melibatkan peran serta masyarakat, dimana di dalam proses implementasi program/proyek, diperlukan suatu mekanisme kontrol terhadap program/proyek apakah sesuai dengan hasil dari forum perencanaan kota.

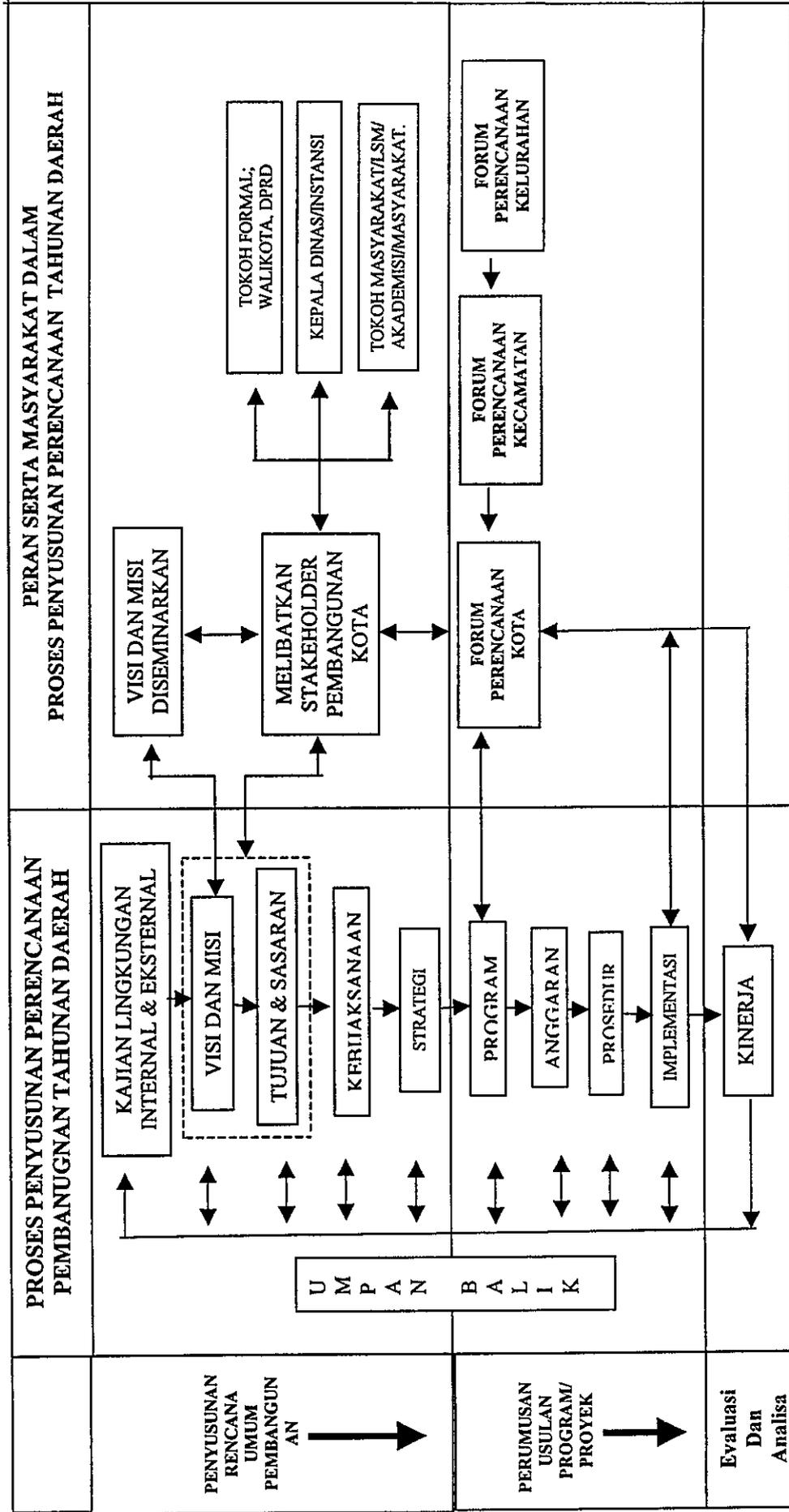
### c. Tahap Evaluasi dan Analisa

Tahap evaluasi dan analisa selain dari forum perencanaan kota, evaluasi ini dapat dilakukan di Bappeda kota Palembang, melalui tim yang secara khusus mengevaluasi dan menganalisa pelaksanaan perencanaan tahunan daerah secara terpadu. Selain itu, di dalam mengevaluasi kinerja dari perencanaan pembangunan tahunan daerah dilakukan pada setiap kegiatan, mulai dari kajian lingkungan sampai dengan proses implementasi dari program/proyek.

- Sedangkan untuk menjaring masukan dari responden menggunakan beberapa pendekatan, terutama strategi untuk menciptakan peranserta masyarakat dari *Edmund Burke*, yaitu;
  - Strategi Membangkitkan kemampuan Masyarakat (*Community Power Strategy*),
  - Strategi Kerja Sama (*Cooperation*),
  - Strategi Penyisipan Staf (*Staff Supplement Strategy*)
  - Strategi perubahan perilaku (*Behavioral Change Strategy*)

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar 4.1, pendekatan peran serta masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah.

**GAMBAR 4.1**  
**PENDEKATAN PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM**  
**PROSES PENYUSUNAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN**



Sumber: Hasil Analisis, 2000

#### 4.3. Analisis Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah

Berdasarkan pada kajian sub bab 4.2, dimana pendekatan yang digunakan merupakan gabungan antara pendekatan pada materi yang ada didalam dokumen rencana umum pembangunan tahunan daerah, serta pendekatan pada peran serta masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah

Pendekatan yang diusulkan tersebut, diuji cobakan dengan metode Delphi. Metode Delphi ini digunakan untuk mendapatkan masukan dari responden terhadap pendekatan skenario peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tahunan daerah di kota Palembang.

Metode Delphi ini dilaksanakan dalam 3 putaran/babak, pada putaran pertama dilakukan dengan mendiskusikan dengan responden di kota Palembang terhadap pendekatan skenario yang telah disusun, selain itu pada putaran pertama ini juga mendapat beberapa masukan dari responden untuk melengkapi dari skenario yang telah disusun.

Pada putaran kedua, responden diberitahukan hasil dari diskusi mengenai pendekatan skenario peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tahunan daerah dan juga beberapa masukan dari responden. Pada putaran kedua ini, responden juga diminta untuk merangking berdasarkan pada urutan prioritas sesuai dengan pilihannya.

Pada putaran ketiga ini, responden diinformasikan mengenai hasil kuesioner dari putaran kedua, yang disusun berdasarkan pada rangking dari kelompok dan posisi jawaban responden. Berdasarkan dari informasi tersebut responden diminta kembali untuk

menyusun berdasarkan pada skala prioritas. Putaran ketiga ini merupakan tahap akhir dalam pendekatan dengan metode Delphi, dan setelah itu dianalisis.

#### **4.3.1. Identifikasi Peran serta Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah**

Berdasarkan pelaksanaan metode Delphi pada putaran I dan putaran II, selain dari skenario pendekatan peran serta masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah, didapat juga beberapa masukan dari para responden untuk melengkapi dari skenario tersebut. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel IV.1

Hasil dari kompilasi putaran III menunjukkan bahwa 15 orang responden memberikan pendapatnya mengenai variabel yang yang berhasil diidentifikasi pada putaran I dengan tingkat persetujuan mencapai 90,8 %. Angka ini menunjukkan bahwa responden menganggap variabel yang diidentifikasi memang merupakan variabel penelitian yang dapat digunakan untuk analisis selanjutnya.

**TABEL IV.1**  
**VARIABEL PERAN SERTA MASYARAKAT DALAM PROSES**  
**PERENCANAAN TAHUNAN DAERAH DI KOTA PALEMBANG**

NO	URAIAN	FREKUENSI	RESPONDEN
1	Penetapan visi dan misi yang jelas oleh perencana yang melibatkan peran serta masyarakat	15	15
2	Untuk memantau program pembangunan di kota Palembang dikembangkan program talk show secara reguler yang menghadirkan Walikota, Kepala Dinas dan Wakil Masyarakat	15	15
3	Bappeda mengembangkan pendapat lain dari masyarakat ( <i>second opinion</i> ) terhadap program/proyek yang akan dilaksanakan maupun yang sudah berjalan	15	15
4	Mengembangkan diskusi secara reguler antara Pemda, LSM, Swasta, Tokoh Masyarakat, Akademisi untuk membahas program/proyek yang akan dilaksanakan maupun yang sudah berjalan.	13	15
5	Dalam merumuskan program/proyek dilaksanakan dalam bentuk forum-forum perencanaan yang melibatkan <i>stakeholders</i> pembangunan kota.	13	15
6	Melibatkan para ahli atau perwakilan masyarakat bersama pemerintah, legislatif dalam perumusan program/proyek	15	15
7	Dalam merumuskan program/proyek sangat diperlukan adanya tim fasilitator dan mediator untuk menyelesaikan konflikt.	15	15
8	Masyarakat memberikan informasi, saran dan masukan dalam tahap evaluasi dan analisa	14	15
9	Sebelum hasil perencanaan tersebut di implementasikan harus melalui proses <i>public hearing, public meeting</i> dan <i>public display</i> .	14	15
10	Perlunya sosialisasi kepada masyarakat sebelum perencanaan tersebut di implementasikan	13	15
11	Untuk menjanging program/proyek yang berdasarkan pada aspirasi masyarakat diperlukan peran aktif aparat perencana dengan pendekatan pada pimpinan informal ( <i>key informan</i> ), pimpinan formal serta pimpinan dinas/instansi terkait.	13	15
12	Dalam perumusan rencana umum pembangunan tahunan daerah, harus merupakan hasil konsensus yang melibatkan semua <i>stakeholders</i> pembangunan kota.	12	15
13	Untuk menjanging peran serta masyarakat, harus dilakukan melalui beberapa tahapan, mulai dari tingkat desa, kecamatan, kota, yang semua itu harus ditangani oleh kelembagaan perencanaan sampai ditingkat desa.	13	15
14	Dalam tahap penyusunan perencanaan tokoh masyarakat, LSM, diikutsertakan dalam tim penyusunan	13	15
15	Perlunya menghidupkan kembali budaya lokal yang pernah ada (misalnya di Sumatera Selatan, disebut MARGA), karena budaya lokal tersebut lebih efektif dalam mengajak masyarakat untuk berperan serta dalam perencanaan.	12	15
16	Diperlukan aparat perencana yang bisa membangun konsensus dalam merumuskan rencana umum pembangunan	13	15
<b>Jumlah</b>		218	240

Sumber: Hasil Analisis Kompilasi Babak III, 2000

Ada sekitar 16 variabel yang diidentifikasi, yang merupakan hasil masukan dari responden untuk melengkapi dari skenario yang berdasarkan pada pendekatan peran serta masyarakat. Variabel-variabel tersebut, adalah sebagai berikut:

**1. Penetapan visi dan misi yang jelas oleh perencana yang melibatkan peran serta masyarakat.**

Ada beberapa alasan bahwa dalam perencanaan perlunya penetapan visi dan misi yang jelas oleh perencana yang melibatkan semua *stakeholders* pembangunan kota, antara lain:

- Visi merupakan cara pandang kemasa depan yang mengilhami setiap tindakan secara emosional dalam memotivasi secara positif untuk mencapai kondisi yang diinginkan dimasa depan
- Setiap perencanaan dimulai dengan visi, dimana perencanaan dan visi selalu berkaitan dengan erat (*intertwined*), selain itu konsep perencanaan terkandung pengertian keinginan untuk mencapai cita-cita dimasa depan yang lebih baik, jadi dalam hal ini terkandung pula suatu upaya untuk proyeksi ke masa depan.
- Visi dapat juga datang dari atas, dengan kata lain datang dari top manajemen dengan memperhatikan apa yang berjalan dengan baik dan apa yang belum berjalan dengan baik.
- Visi kota menggambarkan kemampuan, kebutuhan, nilai tambah dan nilai komparatif dari masing-masing daerah

Visi berfungsi sebagai penuntun bagi pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan daerah.

**2. Untuk memantau program pembangunan di kota Palembang dikembangkan program *talk show* secara reguler yang menghadirkan Walikota, Kepala Dinas dan Wakil Masyarakat**

Pendekatan ini diperlukan adanya kemauan dari pemerintah daerah di dalam membuka diri (transparansi) terhadap program-program yang dilaksanakan. Tujuan dari program *talk show* ini adalah untuk mendorong kepedulian masyarakat untuk

membangun kotanya, yang dimulai dari Pemerintah Daerah untuk transparansi didalam pengelolaan pembangunan kota, pendekatan ini merupakan salah satu untuk menciptakan peran serta masyarakat

**3. Bappeda mengembangkan pendapat lain dari masyarakat (*second opinion*) terhadap program/proyek yang akan dilaksanakan maupun yang sudah berjalan**

Menurut Burke. EM. Mengembangkan pendapat lain dari masyarakat (*second opinion*), merupakan salah satu strategi untuk mendorong peran serta masyarakat dalam proses perencanaan, yaitu strategi untuk membangkitkan kemampuan masyarakat (*community power strategy*). Strategi ini untuk mendorong masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap program/proyek yang akan dilaksanakan maupun yang sudah berjalan.

**4. Mengembangkan diskusi secara reguler antara Pemda, LSM, Swasta, Tokoh Masyarakat, Akademisi untuk membahas program/proyek yang akan dilaksanakan maupun yang sudah berjalan.**

Pendekatan ini merupakan salah satu strategi untuk menciptakan peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tahunan di kota Palembang, yaitu strategi membangkitkan kemampuan masyarakat (*community power Strategy*), yang merupakan sebagai alat kontrol terhadap terhadap program/proyek yang dilaksanakan oleh pemerintah. Diskusi secara reguler ini juga memberikan masukan untuk perbaikan terhadap program/proyek yang akan datang.

**5. Dalam merumuskan program/proyek dilaksanakan dalam bentuk forum-forum perencanaan yang melibatkan *stakeholders* pembangunan kota.**

Forum perencanaan merupakan salah satu wadah peran serta masyarakat, forum perencanaan ini melibatkan semua *stakeholders* pembangunan kota, yaitu masyarakat, LSM, Pemerintah Daerah, DPRD, Swasta, Perguruan Tinggi, dan lain-lain. Forum

perencanaan ini bersifat netral dan objektif. Forum perencanaan ini ini hampir sama dengan Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan), yang selama ini digunakan, tetapi dalam proses pengambilan keputusannya, untuk siap diimplementasikan melalui proses perdebatan terbuka, sehingga menghasilkan keputusan agar program/proyek dapat dilaksanakan dengan persyaratan tertentu.

Selain itu, forum perencanaan ini mempunyai tugas untuk mengontrol implementasi dari program/proyek serta menilai dan mengevaluasi kinerja dari program/proyek tersebut.

**6. Melibatkan para ahli atau perwakilan masyarakat bersama dengan pemerintah, legislatif dalam perumusan program/proyek**

Pendekatan ini merupakan salah satu strategi untuk menciptakan peran serta masyarakat dalam proses perencanaan, yaitu strategi penyisipan staf (*staf supplement Strategy*). Dimana dilakukan dengan memasukkan para ahli, perwakilan masyarakat pada tim perencana, untuk melakukan tugas khusus sesuai dengan kemampuan dan keahliannya.

Tujuan melibatkan para ahli atau perwakilan masyarakat dalam perumusan program/proyek adalah agar supaya program/proyek tersebut sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan aspirasi masyarakat serta sesuai dengan kajian akademis.

**7. Dalam merumuskan program/proyek sangat diperlukan adanya tim fasilitator dan mediator untuk menyelesaikan konflik.**

Pendekatan ini digunakan karena semakin besarnya keterlibatan *stakeholders* pembangunan kota dalam perencanaan tahunan daerah, dimana *stakeholders* mempunyai berbagai kepentingan, yang dapat menciptakan berbagai konflik kepentingan didalam

perencanaan kota tersebut. Sehingga sangat diperlukan adanya tim fasilitator dan mediator untuk menyelesaikan konflik tersebut.

Tim fasilitator dan mediator tersebut seharusnya dibentuk dalam satu wadah, misalnya model perencanaan kota di Inggris, dengan adanya Dewan Kota (*City Council*). Dewan kota ini mempunyai tugas untuk memfasilitasi dan mediasi terhadap permasalahan perkotaan mulai tahap perencanaan sampai dengan tahap implementasi.

Pendekatan ini disebut juga dengan pendekatan perencanaan partisipatif (*participation planning*), Dalam wadah tim fasilitator dan mediator ini, semua *stakeholders* pembangunan kota, baik dari perwakilan masyarakat, pemerintah daerah, kalangan perguruan tinggi lembaga swadaya masyarakat, kelompok yang mendukung program kelompok maupun kelompok yang menolak program. Dalam pengambilan keputusannya dilakukan secara bersama-sama melalui suatu konsensus yang dapat diterima oleh semua pihak terlibat.

#### **8. Masyarakat memberikan informasi, saran dan masukan dalam tahap evaluasi dan analisa**

Dalam pelaksanaan peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tahunan daerah dalam tahap evaluasi dan analisa, seharusnya diwadahi kedalam bentuk forum perencanaan, dimana masyarakat dapat memberikan informasi, saran dan masukan melalui forum tersebut, karena salah satu tugas forum perencanaan adalah mengevaluasi dan menganalisa kinerja dari implementasi program/proyek tersebut.

#### **9. Sebelum hasil perencanaan tersebut diimplementasikan harus melalui proses *public hearing, public meeting, dan public display***

Pendekatan ini merupakan salah satu tahapan proses perencanaan, yaitu proses legalisasi dokumen perencanaan, yaitu melalui seminar-seminar, dengar pendapat, jajak

pendapat, *public hearing*, *public meeting* dan *public display*. Tujuannya antara lain, agar program/proyek yang akan dilaksanakan mendapat dukungan dari masyarakat serta adanya masukan-masukan dari masyarakat untuk perbaikan terhadap program/proyek tersebut.

**10. Perlunya sosialisasi kepada masyarakat sebelum program tersebut di implementasikan**

Pendekatan ini dilakukan agar program/proyek sebelum diimplementasikan ke lapangan, masyarakat sudah dapat mengetahuinya secara langsung mengenai program tersebut. Sosialisasi ini dapat dilakukan melalui media massa, media elektronik (radio, televisi) di kota Palembang. Dalam pelaksanaannya sosialisasi ini dapat juga dilakukan pada waktu peentapan program/proyek yang disetujui dalam forum perencanaan, dimana program-program tersebut diumumkan melalui media massa atau media elektronik. Sehingga masyarakat secara luas dapat mengetahuinya secara langsung, terhadap program-program yang akan dilaksanakan.

**11. Untuk menjaring program/proyek yang berdasarkan pada aspirasi masyarakat diperlukan peran aktif perencana dengan pendekatan pada pimpinan informal (*key informan*), pimpinan formal serta pimpinan dinas/instansi terkait**

Pendekatan ini lebih menekankan pada perubahan paradigma pada perencana, dimana perencana harus responsif yang mendasarkan diri pada gerakan arus bawah, berperan aktif didalam menampung aspirasi masyarakat. Selain itu perencana dituntut untuk aktif didalam menggali dinamika aspirasi masyarakat yang sedang berkembang.

**12. Dalam perumusan perencanaan tahunan daerah, harus melupakan hasil konsensus yang melibatkan semua *stakeholders* pembangunan kota**

Dalam perumusan perencanaan tahunan daerah selain dilakukan melalui penjabaran dari visi, misi, tujuan, sasaran dan strategi dan dijabarkan kedalam

program/proyek. Selain itu, perumusan program tersebut dilakukan melalui forum-forum perencanaan, yang dilakukan secara bertahap yang dimulai di forum perencanaan tingkat desa/kelurahan, forum perencanaan di tingkat kecamatan dan forum perencanaan ditingkat kota.

Didalam forum perencanaan tersebut proses pengambilan keputusannya melalui hasil konsensus yang disetujui oleh semua pihak, baik dari masyarakat, LSM, swasta, pemerintah daerah dan lain-lain.

**13. Untuk menjaring peran serta masyarakat, harus dilakukan melalui beberapa tahapan, mulai dari tingkat Desa, Kecamatan, kota, yang semuanya harus ditangani oleh lembaga perencanaan sampai di tingkat desa**

Dalam pelaksanaannya dimulai melalui forum-forum perencanaan di tingkat desa, untuk menampung aspirasi dan kebutuhan masyarakat di tingkat desa/kelurahan, forum perencanaan di tingkat desa/kelurahan ditangani oleh lembaga perencanaan sejenis LKMD, yang mempunyai tugas untuk mengkoordinasikan perencanaan di tingkat desa.

Sedangkan forum perencanaan kecamatan ditangani oleh lembaga perencanaan sejenis UDKP dan dikoordinasikan oleh Camat. Salah satu tugas dari forum perencanaan tingkat kecamatan adalah untuk menyeleksi semua proposal usulan program/kegiatan dari tingkat desa/kelurahan, dimana proposal yang diprioritaskan akan dibahas dalam forum perencanaan kota. Forum perencanaan kecamatan ini memegang peranan yang sangat penting, karena sudah dapat menentukan program-program prioritas untuk dibahas dalam forum perencanaan kota, sehingga sangat diperlukan sumber daya manusia bidang perencanaan yang memadai di tingkat kecamatan.

Sedangkan forum perencanaan kota, dikoordinasikan oleh Bappeda kota, forum ini melibatkan semua petaruh pembangunan kota (*stakeholders*), Salah satu tugas penting dari forum ini adalah memadu-serasikan antara proses perencanaan dari bawah (*bottom*

*up planning*), yang berupa usulan-usulan prioritas dari masing-masing kecamatan dengan penjabaran program-program yang ada didalam dokumen perencanaan pembangunan tahunan daerah, yang tidak lain adalah merupakan penjabaran dari visi, misi, tujuan sasaran dan strategi kota Palembang.

Selain itu, didalam forum perencanaan kota ini diperlukan aparat perencana yang bisa membangun konsensus yang dapat mengakomodasikan semua kepentingan *stakeholders* pembangunan kota.

#### **14. Dalam tahap penyusunan perencanaan tokoh masyarakat, LSM dikutsertakan dalam tim penyusunan**

Pendekatan ini merupakan salah satu strategi untuk menciptakan peran serta masyarakat dalam perencanaan, yaitu strategi kerjasama (*cooperation strategy*), dimana masyarakat diikutsertakan dalam tim penyusunan perumusan program. Tujuan pendekatan ini adalah agar program-program tersebut mengakomodasikan kepentingan masyarakat.

#### **15. Perlunya menghidupkan kembali budaya lokal yang pernah ada (misalnya di Sumatera Selatan, disebut dengan MARGA), karena budaya lokal tersebut lebih efektif dalam mendorong masyarakat untuk berperan serta dalam perencanaan**

Pendekatan pada budaya lokal ini lebih efektif dalam membangun peran serta masyarakat dalam perencanaan, karena dalam budaya lokal tersebut masyarakat merasa terwakili dan merasa memiliki. Didalam budaya lokal tersebut biasanya sudah ada aturan-aturan yang jelas dan disepakati, misalnya dalam pengelolaan lingkungan hidup, dimana biasanya sudah diatur, mana yang boleh digunakan oleh masyarakatnya dan yang perlu dilestarikan. Begitu juga dalam kehadiran serta keaktifan masyarakatnya dalam menghadiri pertemuan dalam membahas permasalahan daerahnya.

#### **16. Diperlukan aparat perencana yang bisa membangun konsensus dalam merumuskan program-program pembangunan**

Pendekatan ini menekankan pada perencana yang harus bersifat responsif dan mendukung terbentuknya konsensus-konsensus baru atas dasar hubungan antara individu dan atau kelompok. Kedudukan perencana mengambil peran sebagai agen perubahan, fasilitator, trainer atau organisatoris. Selain itu, perencana harus mendasarkan diri pada gerakan arus bawah, gagasan-gagasan harus datang dari masyarakat itu sendiri, perencana hanya berperan sebagai pendidik, membuka kesadaran, melatih ketrampilan dan meningkatkan kepercayaan dari masyarakat.

#### **4.3.2. Identifikasi Prioritas Peran serta Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Perencanaan Tahunan Daerah**

Berdasarkan hasil identifikasi pada putaran I, II dan putaran III, ada beberapa prioritas dalam pendekatan proses perencanaan tahunan daerah yang berdasarkan pada peran serta masyarakat. Hasil kompilasi prioritas peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tahunan daerah dapat dilihat pada tabel IV.2, yaitu tabel uji statistik putaran II dan putaran III. Sedangkan untuk analisis identifikasi prioritas peran serta masyarakat dalam perencanaan tahunan daerah, dapat diuraikan sebagai berikut:

##### **1. Penetapan visi dan misi yang jelas oleh perencana yang melibatkan peran serta masyarakat.**

Berdasarkan dari uji statistik pada putaran II, variabel ini mempunyai nilai mean sebesar 1.13, sedangkan median atau nilai tengahnya 1, dengan penyimpangan sebesar 0.35, hasil uji kendall pada putaran ke II ini memberikan angka tingkat kesepakatan responden 0,974. Data ini menunjukkan bahwa responden belum memiliki kesepakatan akan variabel yang akan dipilih.

Pada putaran III ini, urutan variabel ini makin diperkuat dengan hasil uji statistik yang makin baik, sesuai dengan jawaban responden antara lain dilihat dari nilai rata-rata

dan nilai tengah adalah 1, dengan penyimpangan 0. Angka ini menunjukkan bahwa 15 responden sepakat bahwa penetapan visi dan misi dirumuskan oleh perencana dengan melibatkan peran serta masyarakat, kesimpulan ini didukung oleh rata-rata nilai uji koefisien kendall sebesar 0.994.

**TABEL IV.2**  
**UJI STATISTIK PRIORITAS PUTARAN II DAN PUTARAN III**

NO	URAIAN	Uji Statistik Putaran II				Uji Statistik Putaran III			
		Mean	Median	Standar Deviasi	Koef Kendall	Mean	Median	Standar Deviasi	Koef Kendall
1	Penetapan visi dan misi yang jelas oleh perencana yang melibatkan peran serta masyarakat	1.13	1.00	0.35	0.974	1.00	1.00	0.00	0.994
2	Untuk memantau program pembangunan perlu dikembangkan program <i>talk show</i> yang menghadirkan Walikota, Kepala Dinas, maupun wakil masyarakat	1.87	2.00	0.35		2.00	2.00	0.00	
3	Bappeda mengembangkan pendapat lain dari masyarakat ( <i>second opinion</i> ) terhadap program/proyek yang akan dilaksanakan maupun yang sudah berjalan	3.33	3.00	0.62		3.00	3.00	0.00	
4	Mengembangkan diskusi secara reguler antara Pemda, LSM, Swasta, Tokoh Masyarakat, Akademisi, untuk membahas program/proyek yang akan maupun yang sedang berjalan.	9.00	9.00	1.46		9.87	10.00	0.35	
5	Dalam merumuskan program/proyek dilaksanakan dalam bentuk forum-forum perencanaan yang melibatkan <i>stakeholders</i> pembangunan kota	4.33	5.00	0.82		4.13	4.00	0.35	
6	Melibatkan para ahli atau perwakilan masyarakat bersama pemerintah, legislatif dalam perumusan program.	5.80	6.00	0.56		6.00	6.00	0.00	
7	Dalam merumuskan program/proyek sangat diperlukan adanya tim fasilitator dan mediator untuk menyelesaikan konflik.	6.87	7.00	0.35		7.00	7.00	0.00	
8	Masyarakat memberikan informasi, saran dan masukan dalam tahap evaluasi dan analisa	7.93	8.00	0.26		7.80	8.00	0.77	
9	Sebelum hasil perencanaan tersebut di implementasikan harus melalui proses <i>public hearing, public meeting dan public display</i> .	9.27	9.00	0.46		9.07	9.00	0.26	
10	Perlunya sosialisasi kepada masyarakat sebelum perencanaan tersebut di implementasikan	4.80	5.00	1.57		4.87	5.00	0.35	
11	Untuk menjangkau program/proyek yang berdasarkan pada aspirasi masyarakat diperlukan peran aktif aparat perencanaan dengan pendekatan pada pimpinan informal ( <i>key informan</i> ), pimpinan formal serta pimpinan dinas/instansi terkait.	11.20	11.00	0.41		11.13	11.00	0.35	
12	Dalam perumusan rencana umum pembangunan tahunan daerah, harus merupakan hasil konsensus yang melibatkan semua <i>stakeholders</i> pembangunan kota.	12.13	12.00	0.99		11.93	12.00	0.46	
13	Untuk menjangkau peran serta masyarakat, harus dilakukan melalui beberapa tahapan, mulai dari tingkat desa, kecamatan, kota, yang semua itu harus ditangani oleh kelembagaan perencanaan sampai ditingkat desa.	12.93	13.00	0.70		12.80	13.00	0.56	
14	Dalam tahap penyusunan perencanaan tokoh masyarakat, LSM, diikutsertakan dalam tim penyusunan	14.27	14.00	0.59		14.20	14.00	0.56	
15	Perlunya menghidupkan kembali budaya lokal yang pernah ada (misalnya di Sumatera Selatan, disebut MARGA), karena budaya lokal tersebut lebih efektif dalam mengajak masyarakat untuk berperan serta dalam perencanaan.	14.40	15.00	1.06		14.93	15.00	0.46	
16	Diperlukan aparat perencanaan yang bisa membangun konsensus dalam merumuskan rencana umum pembangunan	15.93	16.00	0.26		15.87	16.00	0.35	

Sumber: Hasil Uji Statistik Putaran II dan Putaran III, 2000

**2. Untuk memantau program pembangunan di kota Palembang dikembangkan program *talk show* secara reguler yang menghadirkan Walikota, Kepala Dinas dan Wakil Masyarakat**

Variabel ini menempati pada urutan kedua dalam skala prioritas proses perencanaan tahunan daerah yang berdasarkan pada peran serta masyarakat, karena dengan dikembangkan program *talk show* secara reguler ini yang merupakan perwujudan dari transparansi dalam proses perencanaan tahunan daerah.

Dari hasil uji statistik pada babak ke II, menunjukkan bahwa dari 15 responden, nilai rata-rata yang diperoleh untuk variabel ini adalah 1,87 dengan rata-rata penyimpangan 0.35 dan tingkat kesepakatan responden sebesar 0.974.

Pada putaran ke III menunjukkan bahwa nilai rata-rata sebesar 1.87 dan nilai tengahnya sebesar 2.00, dan tidak ada penyimpangan serta nilai koefisien kendall menunjukkan tingkat kesepakatan sebesar 0.994.

Pendekatan ini diperlukan adanya kemauan dari pemerintah daerah di dalam membuka diri (transparansi) terhadap program-program yang dilaksanakan. Tujuan dari program *talk show* ini adalah untuk mendorong kepedulian masyarakat untuk membangun kotanya, yang dimulai dari Pemerintah Daerah untuk transparansi didalam pengelolaan pembangunan kota, pendekatan ini merupakan salah satu untuk menciptakan peran serta masyarakat.

**3. Bappeda mengembangkan pendapat lain dari masyarakat (*second opinion*) terhadap program/proyek yang akan dilaksanakan maupun yang sudah berjalan**

Berdasarkan dari hasil uji statistik sampai dengan putaran ke III, nilai uji statistik variabel ini adalah 3 dan nilai tengahnya adalah 3, penyimpangan yang terjadi dalam pemilihan variabel ini oleh responden akhirnya diterima dengan nilai 0.0. Kondisi ini cukup baik mengingat nilai koefisien kendall mencapai angka 0.994. Angka ini

menunjukkan tingkat kesepakatan responden atas jawaban pada putaran ke III ini mencapai lebih dari 90 %.

Variabel pengembangan pendapat lain dari masyarakat (*second opinion*) terhadap program/proyek yang akan dilaksanakan maupun yang sudah berjalan, menempati prioritas ketiga didalam penyusunan skala prioritas, karena pendekatan ini merupakan salah satu strategi untuk menciptakan peran serta masyarakat dalam mengontrol pelaksanaan program-program.

**4. Mengembangkan diskusi secara reguler antara Pemda, LSM, Swasta, Tokoh Masyarakat, Akademisi untuk membahas program/proyek yang akan dilaksanakan maupun yang sudah berjalan.**

Berdasarkan dari hasil dari uji statistik pada putaran ke II menunjukkan bahwa nilai rata-rata dari responden terhadap variabel ini sebesar 9.00 dan nilai tengahnya sebesar 9.00 dengan penyimpangan 1.469, kalau dilihat dari angka penyimpangannya cukup besar. Pada uji statisitik pada putaran ke III, hasil pada putaran ini menunjukkan bahwa nilai rata-ratanya 9.87, sedangkan nilai tengahnya sebesar 10.00, serta nilai penyimpangan dan nilai koefisien kendall yang menunjukkan pada tingkat kesepakatan responden meningkat menjadi 0.997.

Variabel ini menempati pada urutan kesepuluh dalam skala prioritas proses perencanaan tahunan daerah yang berdasarkan pada peran serta masyarakat, karena sebagian responden berpendapat untuk mengadakan diskusi reguler, sebaiknya langsung dikembangkan dalam forum perencanaan kota, dan disesuaikan dengan jadwal kegiatannya.

**5. Dalam merumuskan program/proyek dilaksanakan dalam bentuk forum-forum perencanaan yang melibatkan *stakeholders* pembangunan kota**

Variabel ini menempati pada urutan keempat dalam skala prioritas proses perencanaan tahunan daerah yang berdasarkan pada peran serta masyarakat, responden memilih variabel forum perencanaan karena mereka menganggap bahwa forum perencanaan merupakan salah satu wadah untuk peran serta masyarakat, selain itu forum perencanaan ini melibatkan semua *stakeholders* pembangunan kota, yaitu masyarakat, LSM, Pemerintah Daerah, DPRD, Swasta, Perguruan Tinggi, dan lain-lain. Forum perencanaan ini bersifat netral dan objektif.

Dari hasil uji statistik pada babak ke II, menunjukkan bahwa dari 15 responden, nilai rata-rata yang diperoleh untuk variabel ini adalah 4.33 dengan rata-rata penyimpangan 0.82 dan tingkat kesepakatan responden sebesar 0.974.

Pada putaran ke III menunjukkan bahwa nilai rata-rata turun menjadi lebih baik yaitu, sebesar 4.13 dan nilai tengahnya sebesar 4.00, sedangkan penyimpangannya sebesar 0.35 dan nilai koefisien kendall menunjukkan tingkat kesepakatan sebesar 0.994.

**6. Melibatkan para ahli atau perwakilan masyarakat bersama dengan pemerintah, legislatif dalam perumusan program/proyek**

Dari hasil uji statistik pada babak ke II, menunjukkan bahwa dari 15 responden, nilai rata-rata yang diperoleh untuk variabel ini adalah 5,80 dan nilai tengahnya sebesar 6.00 dengan rata-rata penyimpangan 0.56 dan tingkat kesepakatan responden sebesar 0.974.

Pada putaran ke III menunjukkan bahwa nilai rata-rata sebesar 6.00 dan nilai tengahnya sebesar 6.00, tidak ada penyimpangan pada putaran ini dan nilai koefisien kendall menunjukkan tingkat kesepakatan sebesar 0.994.

Variabel ini menempati pada urutan keenam dalam skala prioritas proses perencanaan tahunan daerah yang berdasarkan pada peran serta masyarakat, responden memilih variabel karena pendekatan ini merupakan salah satu strategi untuk menciptakan peran serta masyarakat dalam proses perencanaan, yaitu strategi penyisipan staf (*staf supplement Strategy*). Dimana dilakukan dengan memasukkan para ahli, perwakilan masyarakat pada tim perencana, untuk melakukan tugas khusus sesuai dengan kemampuan dan keahliannya.

**7. Dalam merumuskan program/proyek sangat diperlukan adanya tim fasilitator dan mediator untuk menyelesaikan konflik.**

Variabel ini menempati pada urutan ketujuh dalam skala prioritas proses perencanaan tahunan daerah yang berdasarkan pada peran serta masyarakat, karena sebagian besar responden melihat bahwa keterlibatan *stakeholdes* pembangunan kota dalam perencanaan tahunan daerah akan semakin besarnya, sehingga akan mempunyai potensi terjadinya berbagai konflik kepentingan didalam perencanaan kota tersebut. Sehingga sangat diperlukan adanya tim fasilitator dan mediator untuk menyelesaikan konflik tersebut.

Dari hasil uji statistik pada babak ke II, menunjukkan bahwa dari 15 responden, nilai rata-rata yang diperoleh untuk variabel ini adalah 6.87, dan nilai tengahnya 7.00, dengan rata-rata penyimpangan 0.35 dan tingkat kesepakatan responden sebesar 0.974.

Pada putaran ke III menunjukkan bahwa nilai rata-rata menjadi lebih baik lagi yaitu sebesar 7.00 dan nilai tengahnya sebesar 7.00, dan tidak ada penyimpangan dan nilai koefisien kendall menunjukkan tingkat kesepakatan sebesar 0.994.

UPT-PUSTAK-INDIP

#### **8. Masyarakat memberikan informasi, saran dan masukan dalam tahap evaluasi dan analisa**

Dari hasil uji statistik pada babak ke II, menunjukkan bahwa dari 15 responden, nilai rata-rata yang diperoleh untuk variabel ini adalah 7,93 dan nilai tengahnya sebesar 8.00 dengan rata-rata penyimpangan 0.26 dan tingkat kesepakatan responden sebesar 0.974.

Pada putaran ke III menunjukkan bahwa nilai rata-rata sebesar 7.80 dan nilai tengahnya sebesar 8.00, dan penyimpangannya sebesar 0.77. Pada putaran ini dan nilai koefisien kendall menunjukkan tingkat kesepakatan sebesar 0.994.

Variabel ini menempati pada urutan kedelapan dalam skala prioritas proses perencanaan tahunan daerah yang berdasarkan pada peran serta masyarakat, responden mempertimbangkan variabel ini karena dalam tahap evaluasi dan analisa, seharusnya sudah diwadahi kedalam bentuk forum perencanaan, dimana masyarakat dapat memberikan informasi, saran dan masukan melalui forum tersebut, karena salah satu tugas forum perencanaan adalah mengevaluasi dan menganalisa kinerja dari implementasi program/proyek tersebut.

#### **9. Sebelum hasil perencanaan tersebut diimplementasikan harus melalui proses *public hearing, public meeting, dan public display.***

Berdasarkan dari uji statistik pada putaran II, variabel ini mempunyai nilai mean sebesar 9.27 sedangkan median atau nilai tengahnya 9.00, dengan penyimpangan sebesar 0.46, hasil uji kendall pada putan ke II ini memberikan angka tingkat kesepakatan responden 0,974. Data ini menunjukkan bahwa responden belum memiliki kesepakatan akan variabel yang akan dipilih.

Pada putaran III ini, urutan variabel ini makin diperkuat dengan hasil uji statistik yang makin baik, sesuai dengan jawaban responden antara lain dilihat dari nilai rata-ratanya sebesar 9.07 dan nilai tengah adalah 9.00, dengan penyimpangan 0.26. Angka ini menunjukkan bahwa 15 responden sepakat bahwa sebelum hasil perencanaan tersebut diimplementasikan harus melalui proses *public hearing*, *public meeting* dan *public display*, kesimpulan ini didukung oleh rata-rata nilai uji koefisien kendall sebesar 0.994

Variabel ini menempati pada urutan kesembilan dalam skala prioritas proses perencanaan tahunan daerah yang berdasarkan pada peran serta masyarakat, karena variabel ini dinilai responden merupakan salah satu tahapan proses perencanaan, yaitu proses legalisasi dokumen perencanaan.

#### **10. Perlunya sosialisasi kepada masyarakat sebelum program tersebut diimplementasikan**

Variabel ini menempati pada urutan kelima dalam skala prioritas proses perencanaan tahunan daerah yang berdasarkan pada peran serta masyarakat, karena sebagian besar responden berpendapat bahwa sosialisasi kepada masyarakat sebelum program tersebut diimplementasikan sangat diperlukan agar masyarakat secara luas dapat mengetahuinya secara langsung, terhadap program-program yang akan dilaksanakan.

Dari hasil uji statistik pada putaran II, variabel ini mempunyai nilai mean sebesar 4.80 sedangkan median atau nilai tengahnya 5.00, dengan penyimpangan sebesar 1.46, hasil uji kendall pada putaran ke II ini memberikan angka tingkat kesepakatan responden 0,974. Data ini menunjukkan bahwa responden belum memiliki kesepakatan akan variabel yang akan dipilih.

Pada putaran III, urutan variabel ini makin diperkuat dengan hasil uji statistik yang makin baik, sesuai dengan jawaban responden antara lain dilihat dari nilai rata-

ratanya sebesar 4.87 dan nilai tengah adalah 5.00, dengan penyimpangan 0.35. Angka ini menunjukkan bahwa 15 responden sepakat bahwa sosialisasi kepada masyarakat sebelum perencanaan tersebut diimplementasikan sangat diperlukan, hal ini didukung oleh rata-rata nilai uji koefisien kendall sebesar 0.994

**11. Untuk menjaring program/proyek yang berdasarkan pada aspirasi masyarakat diperlukan peran aktif perencana dengan pendekatan pada pimpinan informal (*key informan*), pimpinan formal serta pimpinan dinas/instansi terkait**

Dari hasil uji statistik pada babak ke II, menunjukkan bahwa dari 15 responden, nilai rata-rata yang diperoleh untuk variabel ini adalah 11,20 dan nilai tengahnya sebesar 11.00 dengan rata-rata penyimpangan 0.41 dan tingkat kesepakatan responden sebesar 0.974.

Pada putaran ke III menunjukkan bahwa nilai rata-rata sebesar 11.13 dan nilai tengahnya sebesar 11.00, sedangkan penyimpangannya pada putaran ini adalah 0.35 dan nilai koefisien kendall menunjukkan tingkat kesepakatan sebesar 0.994.

Variabel ini menempati pada urutan kesebelas dalam skala prioritas proses perencanaan tahunan daerah yang berdasarkan pada peran serta masyarakat, responden memilih variabel karena perlunya waktu dalam menghadapi adanya perubahan paradigma pada perencanaan, terutama aparat perencana di birokrasi.

**12. Dalam perumusan perencanaan tahunan daerah, harus melupakan hasil konsensus yang melibatkan semua *stakeholders* pembangunan kota**

Berdasarkan dari uji statistik pada putaran II, variabel ini mempunyai nilai mean sebesar 12.13 sedangkan median atau nilai tengahnya 12.00, dengan penyimpangan sebesar 0.99, hasil uji kendall pada putaran ke II ini memberikan angka tingkat kesepakatan responden 0,974.

Pada putaran III, urutan variabel ini makin diperkuat dengan hasil uji statistik yang makin baik, sesuai dengan jawaban responden antara lain dilihat dari nilai rata-ratanya sebesar 11.93 dan nilai tengah adalah 12.00, dengan penyimpangan 0.46, sedangkan nilai rata-rata uji koefisien kendall sebesar 0.994

Variabel ini menempati pada urutan keduabelas dalam skala prioritas proses perencanaan tahunan daerah yang berdasarkan pada peran serta masyarakat, karena variabel ini sudah ditampung dalam forum perencanaan.

**13. Untuk menjaring peran serta masyarakat, harus dilakukan melalui beberapa tahapan, mulai dari tingkat Desa, Kecamatan, kota, yang semuanya harus ditangani oleh lembaga perencanaan sampai di tingkat desa**

Variabel ini menempati pada urutan ketigabelas dalam skala prioritas proses perencanaan tahunan daerah yang berdasarkan pada peran serta masyarakat, karena sebagian besar responden berpendapat bahwa tahapan dalam proses perencanaan harus dilakukan melalui forum perencanaan, sedangkan untuk mewujudkan lembaga perencanaan sampai di tingkat desa memerlukan waktu yang panjang.

Dari hasil uji statistik pada putaran II, variabel ini mempunyai nilai mean sebesar 12.93 sedangkan median atau nilai tengahnya 13.00, dengan penyimpangan sebesar 0.70, hasil uji kendall pada putaran ke II ini memberikan angka tingkat kesepakatan responden 0,974.

Pada putaran III, dari hasil uji statistik didapat nilai rata-ratanya sebesar 12.80 dan nilai tengah adalah 13.00, dengan penyimpangan 0.994, sedangkan nilai uji koefisien kendall sebesar 0.994

**14. Dalam tahap penyusunan perencanaan tokoh masyarakat, LSM dikutsertakan dalam tim penyusunan**

Variabel ini menempati pada urutan keempatbelas dalam skala prioritas proses perencanaan tahunan daerah yang berdasarkan pada peran serta masyarakat, karena sebagian besar responden berpendapat bahwa dalam tahap penyusunan perencanaan masih mengalami kendala untuk memasukkan tokoh masyarakat, LSM kedalam tim penyusunan

Dari hasil uji statistik pada putaran II, variabel ini mempunyai nilai mean sebesar 14.27 sedangkan median atau nilai tengahnya 14.00, dengan penyimpangan sebesar 0.59, hasil uji *Kendall* pada putaran ke II ini memberikan angka tingkat kesepakatan responden 0,974. Pada putaran III, didapat nilai rata-ratanya sebesar 14.20 dan nilai tengah adalah 14.00, dengan penyimpangan 0.56 dan nilai rata-rata uji koefisien kendall sebesar 0.994

**15. Perlunya menghidupkan kembali budaya lokal yang pernah ada (misalnya di Sumatera Selatan, disebut dengan MARGA), karena budaya lokal tersebut lebih efektif dalam mendorong masyarakat untuk berperan serta dalam perencanaan.**

Berdasarkan dari uji statistik pada putaran II, variabel ini mempunyai nilai mean sebesar 14.40 sedangkan median atau nilai tengahnya 15.00, dengan penyimpangan sebesar 1.06, hasil uji kendall pada putaran ke II ini memberikan angka tingkat kesepakatan responden 0,974.

Pada putaran III, didapat nilai rata-ratanya sebesar 14.93 dan nilai tengah adalah 15.00, dengan penyimpangan 0.46, sedangkan nilai rata-rata uji koefisien kendall sebesar 0.994

Variabel ini menempati pada urutan kelimabelas dalam skala prioritas proses perencanaan tahunan daerah yang berdasarkan pada peran serta masyarakat, karena semua

responden berpendapat bahwa memerlukan waktu dan pemahaman kembali terhadap nilai-nilai budaya lokal yang pernah ada.

#### **16. Diperlukan aparat perencana yang bisa membangun konsensus dalam merumuskan program-program pembangunan**

Variabel ini menempati pada urutan keenambelas dalam skala prioritas proses perencanaan tahunan daerah yang berdasarkan pada peran serta masyarakat, karena sebagian besar responden berpendapat bahwa untuk mendapat aparat perencana yang bisa membangun konsensus dalam merumuskan program-program pembangunan, sangatlah memerlukan waktu dan latihan yang intensif.

#### **4.3.3. Rangkuman Proses Penyusunan Perencanaan pembangunan Tahunan Daerah di Kota Palembang**

Secara umum responden menyetujui terhadap pendekatan peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tahunan daerah, hal ini terlihat dari hasil diskusi dengan responden serta hasil dari analisis identifikasi prioritas peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tahunan daerah, selain itu, ada beberapa masukan dari responden untuk pendekatan peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tahunan daerah. Kesimpulan hasil dari identifikasi prioritas, adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan yang digunakan untuk peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tahunan daerah, yang merupakan gabungan antara pendekatan pada materi yang ada didalam dokumen rencana umum pembangunan tahunan daerah, yaitu pendekatan perencanaan secara terpilah berdasarkan pada pertimbangan yang menyeluruh (*mixed scanning planning approach*), serta menggunakan juga pendekatan manajemen strategis. Sedangkan pendekatan pada peran serta masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah, dimana pendekatan ini mulai melibatkan masyarakat

dalam merumuskan visi dan misi serta tujuan dari perencanaan pembangunan tahunan daerah.

Berdasarkan hasil dari analisis identifikasi prioritas, menunjukkan antara lain; bahwa penetapan visi dan misi yang jelas oleh perencana yang melibatkan peran serta masyarakat menempati pada prioritas 1. Hal ini menunjukkan bahwa responden menyetujui pendekatan yang berdasarkan pada pendekatan *mixed scanning planning approach*.

2. Dalam merumuskan program/proyek dilaksanakan dalam bentuk forum-forum perencanaan yang melibatkan *stakeholders* pembangunan kota, variabel ini menempati pada prioritas 4. Hal ini menunjukkan bahwa responden berpendapat salah satu untuk menampung (mewadahi) peran serta masyarakat dalam proses perencanaan harus melalui forum-forum perencanaan, yang dilakukan secara bertahap yang dimulai di forum perencanaan tingkat desa/kelurahan, forum perencanaan di tingkat kecamatan dan forum perencanaan ditingkat kota. Pendekatan forum perencanaan ini hampir sama dengan pendekatan proses perencanaan dari bawah (*bottom up planning*) yang dilakukan selama ini. Tetapi karena masih banyaknya kendala pada proses perencanaan, terutama di tingkat desa/kelurahan dan kecamatan. Sehingga penekanannya lebih besar pada proses perencanaan di tingkat kota, yaitu melalui forum perencanaan kota. Dalam forum perencanaan kota ini pendekatannya pada:

- Melibatkan semua *stakeholders* pembangunan kota, baik dari akademisi, tokoh masyarakat, pihak swasta, DPRD, Pemerintah Daerah, dan lain-lain.
- Memadu-serasikan antara program yang merupakan penjabaran dari visi, misi, tujuan, sasaran dan strategi yang ada dalam dokumen perencanaan tahunan daerah dengan proposal prioritas dari usulan forum perencanaan kecamatan.

- Proses pengambilan keputusannya, untuk siap diimplementasikan melalui proses perdebatan terbuka, dan melalui hasil konsensus yang dapat mengakomodasikan semua kepentingan *stakeholders* pembangunan kota, sehingga menghasilkan keputusan, dimana program/proyek tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan hasil konsensus
  - Forum perencanaan kota dapat juga berfungsi sebagai fasilitasi dan mediasi dalam menyelesaikan permasalahan pembangunan kota.
3. Ada keinginan dari responden, yaitu untuk mendorong peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tahunan daerah adalah dimulai dengan adanya keterbukaan (transparansi) dari Pemerintah Daerah dalam pengelolaan pembangunan. Hal dapat dilihat dari hasil dari identifikasi prioritas, yaitu pada variabel; Untuk memantau program pembangunan perlu dikembangkan program *talk show* secara reguler yang menghadirkan Walikota, Kepala Dinas maupun wakil dari masyarakat. Variabel ini menempati pada urutan ke 2.
4. Selain itu, berdasarkan hasil analisis identifikasi prioritas, dimana variabel; Bappeda mengembangkan pendapat lain dari masyarakat (*second opinion*), terhadap program/proyek yang akan dilaksanakan maupun yang sudah berjalan. Variabel ini menempati pada urutan ke 3. Hal ini menunjukkan bahwa adanya keinginan dari responden bahwa untuk mendorong peran serta masyarakat, harus dimulai dulu dari Badan Perencana (Bappeda) kota Palembang, dalam bentuk mengembangkan pendapat lain dari masyarakat (*second opinion*) terhadap program/proyek yang akan dilaksanakan, maupun yang sudah berjalan. Sehingga masyarakat dapat memberikan masukan dan melakukan kontrol terhadap program/proyek tersebut.

5. Salah satu strategi untuk menciptakan peran serta masyarakat dalam proses perencanaan, yaitu strategi penyisipan staf (*staf supplement Strategy*). Dimana dilakukan dengan melibatkan para ahli atau perwakilan masyarakat pada tim perencana, variabel ini menempati urutan ke 6. Responden berpendapat bahwa dengan melibatkan para ahli atau perwakilan masyarakat dalam perumusan program/proyek adalah agar supaya program/proyek tersebut sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan aspirasi masyarakat serta sesuai dengan kajian akademis.
6. Masyarakat memberikan informasi saran, dan masukan dalam tahap evaluasi dan analisa, variabel ini menempati pada urutan ke delapan. Responden berpendapat bahwa masyarakat seharusnya memberikan masukan, baik pada tahap pengumpulan data maupun dalam pengindentifikasian permasalahan, sehingga diharapkan di dalam menganalisis untuk menemukan permasalahan sesuai dengan potensi dan permasalahan yang ada di masyarakat.

#### **4.4. Pendekatan Model Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Tahunan Yang Diusulkan**

Berdasarkan dari hasil kesimpulan pada pelaksanaan metode Delphi, maka pendekatan model yang diusulkan adalah sebagai berikut;

- Secara umum pendekatan model peran serta masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah yang diusulkan, pada prinsipnya menggunakan pendekatan hasil dari pendekatan skenario yang diuji Delphi-kan pada gambar 4.1, dimana pendekatan yang digunakan untuk peran serta masyarakat dalam proses perencanaan tahunan daerah, yang merupakan gabungan antara pendekatan pada materi yang ada didalam dokumen rencana umum pembangunan tahunan daerah, yaitu

pendekatan *mixed scanning planning approach*, serta menggunakan juga pendekatan manajemen strategis serta pendekatan pada peran serta masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah.

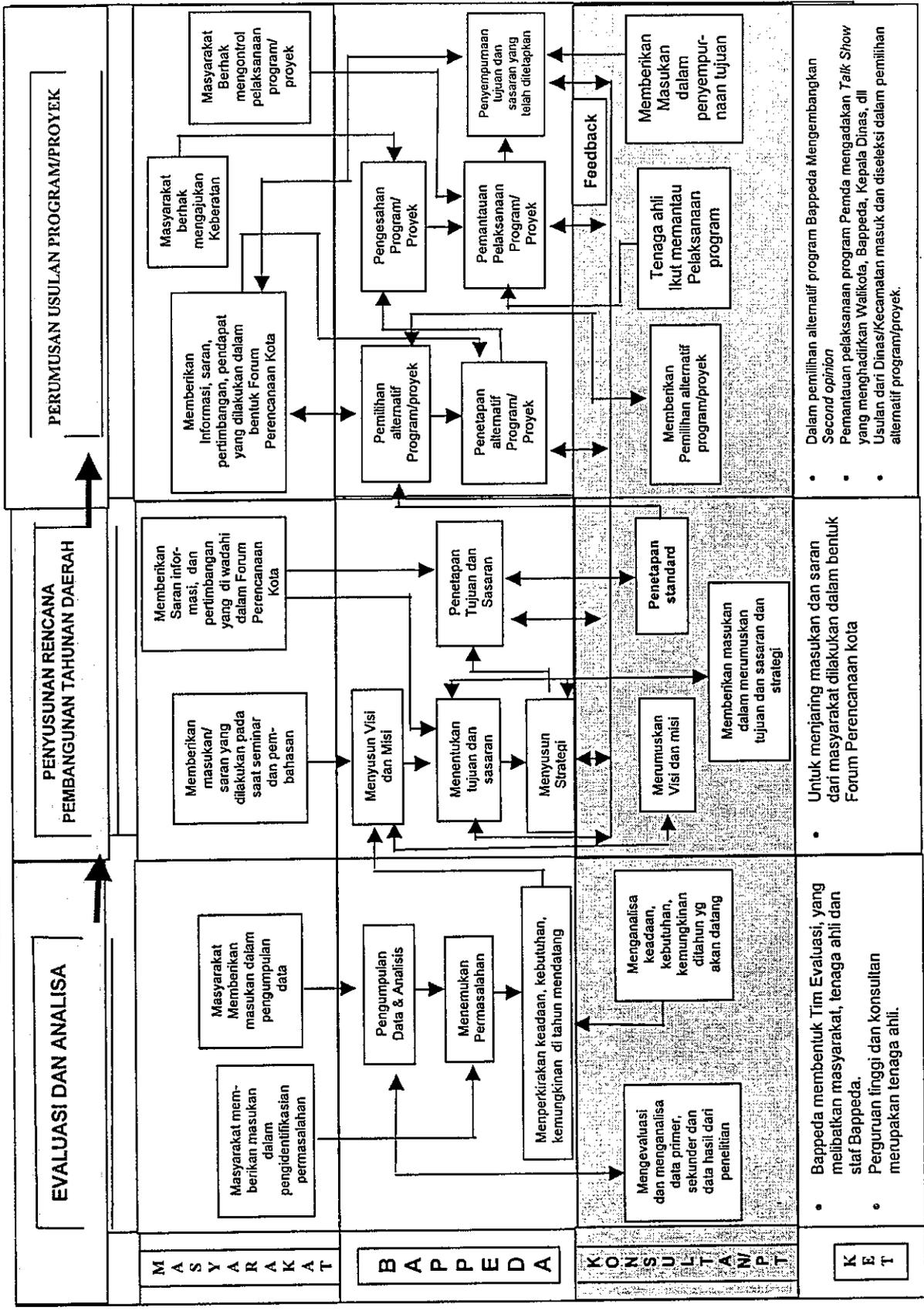
- Selain itu, pendekatan yang diusulkan tersebut berdasarkan juga pada;
  - Kajian literatur: terutama teori perencanaan peran serta masyarakat (*participatory planning*) dari *Roberts*; strategi menciptakan peran serta masyarakat dari *Edmund Burke*; skala analisis peran serta masyarakat (*analytical scale of participation*) dari *Cliff Moughtin*.
  - Hasil dari analisis Delphi: pendekatan *mix scanning planning*; peran serta masyarakat diwadahi dalam bentuk forum perencanaan; adanya keterbukaan; melalui program *talk show*; melalui *second opinion*; melibatkan para ahli dan perwakilan masyarakat dalam perumusan program.
  - Kondisi perencanaan saat ini (*existing*): pendekatan *bottom up* dan *top down planning*.
- Pendekatan yang diusulkan adalah menekankan pada proses perencanaannya (*planning process*), dan peran serta masyarakat didalam proses perencanaannya. Pendekatan ini direkomendasikan, karena berdasarkan pada hasil kajian terdahulu, bahwa proses perencanaan pembangunan tahunan daerah yang dilaksanakan selama ini belum mengalami suatu pendekatan proses perencanaan yang baik, yaitu adanya data, analisis sampai pada keluarnya program-program, serta melibatkan peran serta masyarakat didalam tahapan proses perencanaan tersebut.
- Untuk melakukan pendekatan peran serta masyarakat dalam proses perencanaan (*participatory planning*), dalam skala kota, dilakukan dalam bentuk konsultasi, yang melibatkan perwakilan masyarakat secara luas. Pendekatan ini memerlukan adanya

kemauan dari Pemerintah Daerah untuk membuka diri dan mendorong masyarakat untuk berperan serta dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah.

- Peran serta masyarakat berada pada tahap pengumpulan data dan analisa, pertimbangan kerangka kerja, sasaran dan tujuan, evaluasi, pemilihan alternatif, pemantauan pelaksanaan, penyempurnaan tujuan dan sasaran.
- Untuk menciptakan peran serta masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan, yaitu: (1) strategi terapi pendidikan (*education-therapy strategy*); (2) strategi peran serta melalui pemberdayaan masyarakat, (3) strategi perubahan perilaku (*behavioral change strategy*); (4) strategi kerja sama (*cooperation*); (5) strategi membangkitkan kemampuan masyarakat (*community power strategy*); (6) strategi pembelaan (*advocacy strategy*); (7) strategi penyisipan staf (*staff supplement strategy*).
- Selain itu, proses perencanaan pembangunan tahunan daerah harus dijabarkan ke dalam mekanisme manajemen pembangunan kota, dimana perencanaan pembangunan tahunan daerah harus berorientasi pada implementasi, yaitu yang dijabarkan ke dalam bentuk program-program yang secara nyata dapat dilaksanakan, berdasarkan pada peran serta masyarakat. Untuk mewujudkan tersebut diatas, adanya kesatuan antara perencanaan (*planning*) dengan manajemen pembangunan kota, termasuk aspek kelembagaan dan mekanismenya, yang dilaksanakan secara jelas. Sehingga harus adanya mekanisme yang mewadahi peran serta masyarakat dalam proses perencanaan, seperti forum perencanaan.

Untuk lebih jelasnya, pendekatan model proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang diusulkan dapat dilihat pada gambar 4.2

**PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH DENGAN  
PENDEKATAN PERAN SERTA MASYARAKAT**



Sumber: Hasil Analisis, 2000

Pendekatan model yang diusulkan dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah di kota Palembang menekankan pada proses perencanaan (*planning process*), dan peran serta masyarakat di dalam proses perencanaan. Pendekatan ini melalui beberapa tahapan, yaitu:

- 1). Tahap Evaluasi dan Analisa,
- 2). Tahap Penyusunan Rencana Umum pembangunan
- 3). Tahap Perumusan Usulan Program/Proyek

#### **4.4.1. Tahap Evaluasi dan Analisa**

Pada tahap ini ada 4 bentuk kegiatan, yaitu;

- (1). Pengumpulan data,
- (2). Kompilasi dan analisis data;
  - Data ekonomi
  - Sosial
  - Fisik
  - Pelaksanaan program/proyek pada tahun yang lalu.
- (3). Menemukan permasalahan
- (4). Memperkirakan keadaan, kebutuhan dan kemungkinan di tahun mendatang.

Untuk melaksanakan pada tahap evaluasi dan analisa, Bappeda kota Palembang dapat bekerjasama dengan tenaga ahli, baik dari konsultan maupun dari perguruan tinggi, maupun dari Kantor Pusat Statistik Koa Palembang.

Cara melaksanakan pada tahap ini, yaitu Bappeda membentuk Tim Evaluasi yang melibatkan staf Bappeda, tenaga ahli, baik itu dari Perguruan Tinggi, maupun Konsultan Perencana, serta melibatkan juga perwakilan dari Masyarakat.

Dalam pelaksanaan pengumpulan data tersebut, masyarakat, baik itu perorangan maupun kelompok memberikan masukan, baik secara langsung, maupun melalui tertulis. Disamping itu, masyarakat memberikan masukan dalam pengidentifikasian permasalahan sebagai bahan bagi Tim Analisis Evaluasi untuk menemukan permasalahan-permasalahan yang terjadi dan berkembang di masyarakat.

Hasil yang diharapkan dari tahap evaluasi dan analisa ini adalah;

- 1) Informasi tentang masalah dan keadaan pembangunan pada tiap-tiap kecamatan
- 2) Aspirasi masyarakat yang tumbuh dan berkembang,
- 3) Menemukan permasalahan atau isu-isu pokok dari masing-masing Kecamatan yang bersifat krusial. Perspektif isu ini dibedakan dari 2 aspek, yaitu aspek wilayah dan aspek sektoral.
- 4) Keseluruhan dari gambaran/profil keadaan masalah pembangunan di masing-masing Kecamatan.
- 5) Kerangka makro perencanaan tahunan yang berisikan keadaan, kebutuhan dan kemungkinan-kemungkinan di tahun mendatang.

Pada tahap evaluasi dan analisa ini seharusnya suatu proses penyampaian hasil evaluasi, yang merupakan masukan terhadap program-program yang akan dilaksanakan.

#### **4.4.2. Tahap Penyusunan Rencana Umum Pembangunan**

Pada tahap ini ada 5 bentuk kegiatan, yaitu

- 1) Menyusun visi dan misi yang merupakan gambaran dari kondisi karakteristik yang spesifik dari kota Palembang
- 2) Menetapkan tujuan dan sasaran yang merupakan penjabaran dari visi dan misi
- 3) Menyusun strategi dan kebijaksanaan tahunan kota
- 4) Penetapan tujuan dan sasaran

5) Menentukan dan menetapkan standard-standard program/proyek.

Untuk melaksanakan tahap perumusan strategi ini, Bappeda kota Palembang dapat bekerjasama dengan Perguruan Tinggi maupun dengan Konsultan Perencanaan. Cara melaksanakan tahap perumusan strategi ini adalah sebagai berikut:

- 1) Berdasarkan hasil dari Tim Evaluasi yang sudah dilaksanakan sebelumnya, maka disusun visi dan misi kota Palembang. Visi dan misi tersebut terlebih dahulu dirumuskan oleh tenaga ahli dari perguruan tinggi maupun dari konsultan perencana. Dalam perumusan visi dan misi kota Palembang, merupakan hasil dari kajian lingkungan, baik secara eksternal maupun internal. Selain itu juga, di dalam merumuskan visi dan misi tersebut berdasarkan juga pada kebutuhan, kemampuan, nilai tambah/komperatif kota terhadap daerah lainnya. Setelah perumusan visi dan misi selesai dilakukan seminar/pembahasan, untuk mendapatkan masukan, saran, informasi dan pertimbangan dari masyarakat. Selanjutnya visi dan misi kota tersebut dirumuskan kembali oleh Tim ahli, yang merupakan hasil dari masukan dari masyarakat, dan diseminarkan/dibahas kembali untuk memperoleh visi dan misi yang sesuai dengan aspirasi masyarakat.
- 2) Setelah ditetapkan visi dan misi, tahap selanjutnya adalah menentukan tujuan dan sasaran, didalam menentukan tujuan dan sasaran harus melibatkan peran serta masyarakat, dimana masyarakat dapat memberikan saran, informasi dan pertimbangan-pertimbangan. Pada tahap ini diwadahi dalam bentuk Forum Perencanaan kota Palembang. Forum ini merupakan suatu wadah masyarakat untuk berperan serta dalam proses perencanaan. Pendekatan forum perencanaan ini hampir sama dengan pendekatan proses perencanaan dari bawah (*bottom up planning*) yang dilakukan selama ini seperti Rakorbang. Dalam forum perencanaan kota ini pendekatannya pada:

- Melibatkan semua *stakeholders* pembangunan kota, baik dari akademisi, tokoh masyarakat, pihak swasta, DPRD, Pemerintah Daerah, dan lain-lain.
  - Proses pengambilan keputusannya, untuk siap diimplementasikan melalui proses perdebatan terbuka, dan melalui hasil konsensus yang dapat mengakomodasikan semua kepentingan *stakeholders* pembangunan kota, sehingga menghasilkan keputusan, dimana program/proyek tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan hasil konsensus
  - Forum perencanaan kota dapat juga berfungsi sebagai fasilitasi dan mediasi dalam menyelesaikan permasalahan pembangunan kota.
  - Memadu-serasikan antara program yang merupakan penjabaran dari visi, misi, tujuan, sasaran dan strategi yang ada dalam dokumen perencanaan tahunan daerah dengan proposal prioritas dari usulan forum perencanaan Kecamatan.
- 3) Setelah itu, disusun strategi dan kebijaksanaan, strategi ini disusun oleh Bappeda dengan mendapat bantuan dari tenaga ahli, baik itu dari perguruan Tinggi, maupun dari Konsultan perencana. Strategi ini disusun berdasarkan pada tujuan dan sasaran, yang melihat juga pada kebutuhan, kemampuan, nilai tambah/komperatif kota Palembang terhadap daerah lainnya.
- 4) Selanjutnya penetapan tujuan dan sasaran, di dalam tahap ini melibatkan kembali peran serta masyarakat, dimana masyarakat dapat memberikan saran, informasi dan pertimbangan yang di wadahi dalam suatu forum perencanaan kota. Pada prinsipnya tahap penetapan tujuan dan sasaran dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah, masyarakat dan tenaga ahli, baik dari perguruan tinggi maupun konsultan perencana

- 5) Setelah itu, dilakukan penetapan standard-standard yang dilakukan oleh tenaga ahli atau konsultan perencana. Penetapan standar ini sebagai bahan acuan untuk menyusun program/proyek yang akan disusun oleh Dinas/Instansi di kota Palembang.
- 6) Selanjutnya, visi dan misi; tujuan dan sasaran; strategi; hasil dari penetapan tujuan dan sasaran; serta hasil dari penetapan standard disebarluaskan oleh Bappeda kepada Dinas/Instansi, dan Kecamatan, menjelang penyusunan usulan program/proyek untuk tahun berikutnya, sebagai bahan pedoman dalam penyusunan sasaran, prioritas dan kebijaksanaan pada program sektor masing-masing dan usulan prioritas Kecamatan.

#### **4.4.3. Tahap Usulan Program/Proyek**

Pada prinsipnya dalam tahap ini pelaksanaannya dilakukan melalui tahapan, dimana mekanismenya merupakan proses perencanaan dari bawah (*bottom up planning*), yang dimulai dari forum perencanaan tingkat desa/kelurahan, forum perencanaan tingkat kecamatan dan selanjutnya forum perencanaan tingkat kota.

##### **1). Forum Perencanaan Tingkat Desa**

Pada forum ini ada beberapa kegiatan, antara lain;

- Inventarisasi potensi dan permasalahan pembangunan di tingkat desa/kelurahan.
- Permasalahan yang belum atau telah selesai pada tahun yang lalu
- Kebutuhan apa yang mendesak untuk dilaksanakan

Untuk melaksanakan tahap forum perencanaan tingkat desa/kelurahan ini, dilakukan oleh Lurah/Kepala Desa, yang dibimbing oleh staf Kecamatan. Dalam forum ini pesertanya adalah pemuka masyarakat, LKMD, dan lain-lain.

Pelaksanaan dari kegiatan ini adalah melalui diskusi yang membahas kebutuhan yang mendesak, permasalahan dan isu-isu pokok Desa/Kelurahan tersebut. Hasil dari

diskusi tersebut adalah daftar gagasan/usulan program/proyek pembangunan desa, baik yang dibiayai oleh swadaya desa, dibiayai melalui bantuan UDKP dan lain-lain.

## **2). Forum Perencanaan Tingkat Kecamatan**

Ada beberapa bentuk kegiatan dalam forum perencanaan Tingkat Kecamatan, yaitu;

- Inventarisasi keadaan masalah dan potensi pembangunan tingkat kecamatan
- Perumusan usulan program/proyek tingkat Kecamatan
- Menilai dan memadu-serasikan usulan-usulan dari Kelurahan/Desa

Untuk melaksanakan tahap ini, Camat dibantu oleh Staf Bappeda dan Staf kantor Pembangunan Masyarakat Desa. Peserta dari forum ini adalah semua Lurah/Kepala Desa, Ketua LKMD, tokoh masyarakat, dan lain-lain

Dalam pelaksanaannya, sebelum dilakukan diskusi, Camat membentuk Tim yang bertugas untuk mentabulasikan dan mengelompokkan serta memadu-serasikan usulan dari desa. Hasil dari Tim tersebut merupakan bahan pada diskusi forum perencanaan perencanaan, dan setelah itu, hasil dari diskusi tersebut diserahkan kembali kepada Tim untuk menjadi bahan usulan ke forum perencanaan kota, yang disusun berdasarkan pada skala prioritas.

Hasil dari forum perencanaan kecamatan ini, antara lain;

- 1) Garis-garis besar keadaan dan masalah pembangunan dan isu-isu pokok pembangunan tingkat Kecamatan
- 2) Usulan rencana program/proyek berdasarkan skala prioritas

### c) Forum Perencanaan Tingkat Kota

Forum perencanaan tingkat kota ini merupakan forum yang sangat strategis, karena dalam forum ini akan menentukan program/proyek yang akan dilaksanakan. Forum perencanaan tingkat kota dilakukan dengan kegiatan, antara lain;

- 1) Pemilihan alternatif program/proyek
- 2) Penetapan alternatif program/proyek
- 3) Pengesahan program/proyek

Dalam pelaksanaan forum perencanaan kota, melibatkan semua *stakeholders*, pembangunan kota, baik tokoh masyarakat, Perguruan Tinggi, LSM, Instansi Pemerintah, DPRD, Dunia usaha, Perangkat kota, dan lain-lain.

Cara untuk melaksanakannya, sebelum dilakukan pembahasan di forum perkotaan, terlebih dahulu dilakukan kegiatan, antara lain;

- 1) Bappeda kota Palembang meminta kepada seluruh Dinas/Instansi untuk mengajukan usulan program/proyek
- 2) Bappeda kota Palembang mempersiapkan bahan, berdasarkan pada usulan dari Dinas/Instansi dan hasil dari evaluasi dan analisa serta perumusan strategi yang berisikan program/proyek sementara serta penetapan standard.
- 3) Berdasarkan pada bahan tersebut, Dinas/Instansi mempersiapkan rancangan DUP kegiatan.
- 4) Rancangan DUP program/proyek tersebut dibahas dalam forum perencanaan kota, dimana rancangan tersebut merupakan sebagai bahan dalam pemilihan alternatif program kegiatan.

Dalam penyusunan kegiatan-kegiatan tersebut diatas Bappeda dapat dibantu oleh tenaga ahli, baik konsultan perencana maupun dari perguruan tinggi. Sedangkan dalam

pelaksanaan forum perencanaan kota, pada prinsipnya ada beberapa kegiatan yang penting, yaitu;

1) Pemilihan alternatif program/proyek

Pada tahap ini dibahas kegiatan program/proyek yang akan dipilih untuk di implementasikan. Program/proyek yang dibahas tersebut sesuai dengan hasil kajian proses perencanaan. Dalam pemilihan alternatif program/proyek melibatkan peran serta masyarakat, dimana masyarakat dapat memberikan informasi, saran, pertimbangan, pendapat yang dilakukan pada rapat forum perencanaan.

2) Penetapan alternatif program/proyek.

Setelah melalui proses diskusi secara transparan, dilakukan penetapan alternatif program/program, tahapan ini juga melibatkan peran serta masyarakat, dimana masyarakat dapat memberikan saran maupun pertimbangan-pertimbangan. Selain melalui forum perencanaan, untuk mendapatkan masukan dari masyarakat Bappeda juga mengembangkan pendapat lain dari masyarakat (*second opinion*) terhadap program/proyek yang akan dilaksanakan.

3) Pengesahan program/proyek

Dalam proses pengesahan program/proyek, terlebih dahulu melalui sosialisasi yang dilakukan oleh Bappeda, baik melalui media massa maupun media elektronik. Dalam proses pengesahan program/proyek ini, masyarakat masih dapat mengajukan keberatan terhadap program/proyek yang akan dilaksanakan.

(4) Pemantauan pelaksanaan program proyek

Didalam pemantauan pelaksanaan program/proyek, masyarakat mempunyai hak untuk mengontrol terhadap pelaksanaan program/proyek tersebut. Salah satu strategi untuk menciptakan peran serta masyarakat adalah dengan adanya kemauan dari pemerintah

daerah di dalam membuka diri (transparansi) terhadap program-program yang dilaksanakan, misalnya dengan adanya *talk show* yang dilaksanakan secara reguler, program ini untuk membahas program/proyek yang sedang berjalan. Program *talk show* ini juga menghadirkan Walikota, Bappeda, Kepala Dinas/Instansi serta perwakilan dari masyarakat untuk membahas program/proyek maupun permasalahan kota yang sedang berkembang.

(5) Penyempurnaan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan

Proses ini merupakan proses evaluasi kinerja terhadap keseluruhan proses yang telah dilakukan, yaitu mulai dari implementasi program/kegiatan; penetapan program/proyek; penetapan tujuan dan sasaran; penyusunan strategi; menentukan tujuan dan sasaran; menyusun visi dan misi. Proses ini merupakan umpan balik (*feedback*), terhadap keseluruhan proses perencanaan pembangunan tahunan daerah.

## BAB V PENUTUP

### 5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil temuan-temuan dari penelitian proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah dengan pendekatan peran serta masyarakat, dapat disimpulkan sebagai berikut :

- Model proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang diuji cobakan dengan pendekatan metode Delphi adalah menekankan pada proses perencanaannya (*planning process*), serta peran serta masyarakat didalam proses penyusunan perencanaan melalui tahapan, yaitu tahap evaluasi dan analisa; tahap penyusunan rencana pembangunan tahunan dan tahap perumusan program/proyek.
- Berdasarkan hasil pendekatan penelitian dengan menggunakan metode Delphi, secara umum responden menyetujui terhadap model proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah dengan pendekatan peranserta masyarakat, hal ini terlihat dari hasil diskusi dengan responden serta hasil dari analisis identifikasi prioritas peranserta masyarakat dalam proses perencanaan. Selain itu, ada beberapa masukan dari responden untuk pendekatan peranserta masyarakat dalam proses perencanaan tahunan daerah, antara lain;
  - Pada tahap perumusan program dan tahap implementasi program, dilakukan melalui program *talk show* secara reguler yang menghadirkan Walikota, Kepala Dinas maupun wakil dari masyarakat.
  - Bappeda mengembangkan pendapat lain dari masyarakat (*second opinion*), terhadap program/proyek yang akan dilaksanakan maupun yang sudah berjalan.
  - Adanya sosialisasi kepada masyarakat sebelum perencanaan pembangunan tahunan tersebut di implementasikan.

- Melibatkan para ahli atau perwakilan masyarakat bersama-sama pemerintah, legislatif dalam merumuskan program/proyek.
- Adanya forum perencanaan dalam merumuskan program/proyek.
- Berdasarkan masukan dari responden sebenarnya sudah ada keinginan agar masyarakat memiliki kekuatan untuk berperan serta dalam mengambil keputusan dalam menentukan merumuskan program/proyek. Tetapi kalau dilihat dari tujuan dasar dari peran serta masyarakat, yaitu; sebagai alat kontrol, menampung aspirasi masyarakat, dan pemberdayaan masyarakat dan dibandingkan dengan masukan dari responden, belum mencerminkan bentuk peran serta dengan pemberdayaan masyarakat dan lebih menampung aspirasi masyarakat.
- Masukan dari responden penelitian ini masih belum maksimal, hal ini disebabkan pendekatan metode Delphi masih memiliki kelemahan, antara lain; ada beberapa responden tidak mengikuti tahapan metode Delphi sampai dengan selesai, serta dalam menjangkau opini/pendapat dari responden masih sangat dipengaruhi subyektivitas responden, walaupun penggunaan dengan pendekatan metode Delphi, mampu menekan subyektivitas responden dengan penggunaan beberapa konsistensi jawaban dan dilengkapi dengan uji statistik.
- Walaupun hasil pendekatan metode Delphi ini belum maksimal, tetapi pada dasarnya responden menginginkan adanya perubahan dari Pemerintah Daerah dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang lebih melibatkan peran serta masyarakat melalui setiap tahapan dari proses perencanaan tersebut.
- Sehingga model proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang diusulkan tersebut, tetap menggunakan proses yang tidak berbeda dengan yang lama, yang berubah adalah pendekatan peran serta masyarakatnya, dimana masyarakat terlibat langsung dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang dilakukan melalui tahapan proses perencanaan, yaitu tahap evaluasi dan analisa,

tahap penyusunan rencana pembangunan tahunan dan tahap perumusan usulan program/proyek.

- Model proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah disusun dengan memperhitungkan :
  - Kajian literatur; yaitu teori perencanaan peran serta masyarakat (*participatory planning*) dari Roberts; strategi menciptakan peran serta masyarakat dari *Edmund Burke*; skala analisis peran serta masyarakat (*analytical scale of participation*) dari Cliff Moughtin.
  - Hasil dari analisis Delphi, yaitu; pendekatan *mix scanning planning*; peran serta masyarakat diwadahi dalam bentuk forum perencanaan; melibatkan para ahli dan perwakilan masyarakat dalam perumusan program.
  - Kondisi perencanaan saat ini (*existing*): pendekatan *bottom up* dan *top down planning*.
- Model proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah disusun masih bersifat subyektivitas dari penulis, tetapi sudah maksimal dengan memperhitungkan dari kajian literatur, hasil dari analisis Delphi dan kondisi proses penyusunan perencanaan saat ini (*existing*).

## 5.2. Saran dan Rekomendasi

Berdasarkan dari hasil analisis penelitian proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah dengan pendekatan peran serta masyarakat, dapat disarankan sebagai berikut:

- Untuk melibatkan peran serta masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah harus adanya strategi untuk mendorong terciptanya peran serta masyarakat, dimana pendekatan ini memerlukan adanya kemauan dari

Pemerintah Daerah untuk melakukan proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah dengan pendekatan peran serta masyarakat.

- Adanya *political will* yang lebih jelas dari Walikota dan DPRD, misalnya adanya Peraturan Daerah yang mengatur dan menjamin adanya peranserta masyarakat yang aktif dalam perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi berbagai kebijakan, program dan kegiatan pemerintah daerah lainnya,
- Adanya program-program pelatihan dengan pendekatan perencanaan partisipatif, baik bagi aparat perencana di tingkat desa dan kecamatan, kota maupun masyarakat untuk peningkatan kapasitas peranserta masyarakat,
- Salah satu untuk mendorong peranserta masyarakat adalah tersedianya mekanisme yang memfasilitasi peranserta masyarakat, hal tersebut dapat dilakukan oleh masyarakat itu sendiri, misal dengan dibentuk Dewan Kota yang bersifat independen.

Sedangkan yang dapat direkomendasikan adalah sebagai berikut:

- Penelitian ini masih bersifat akademik, sehingga untuk menindak lanjuti hasil dari penelitian ini, perlu adanya penelitian aksi (*action research*), dimana model yang diusulkan dapat diuji cobakan dan di evaluasi, sehingga model yang diusulkan dapat diterapkan dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah
- Sebelum model yang diusulkan tersebut diuji cobakan seharusnya disosialisasikan kepada masyarakat.
- Untuk menciptakan peran serta masyarakat memerlukan adanya kesadaran terhadap aparat pemerintah, terutama yang menangani perencanaan daerah terhadap perubahan paradigma pendekatan perencanaan partisipatif, kesadaran ini harus didorong oleh masyarakat, terutama organisasi-organisasi yang ada dimasyarakat, seperti LSM, Organisasi Profesi, dan lain-lain.



## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Arnstein, Sherry, R. 1965 *A Ladder of Citizen Participation, Classic Readings in Urban Planning an Introduction*, Edited by Jay M. Stein, McGraw Hill, INC. New York: St. Louis San Francisco.
- Arthur B. Gallion and Simon Eisner. 1994. *Pengantar Perancangan Kota*. Terjemahan, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Alexander, Ernes R, 1996., *Approaches to Planning Introducing Current Planning Theories, Concept, and Issues*. New York: Gordon and Breach Science Publishers.
- Burke,E.M. 1979. *A Participatory Approach to Urban Planning*. New York: Human Science.
- Branch, Melville C., 1983. *Comprehensive Planning*. California: General Theory and Principles, Palisades Publisher.
- , 1995. *Comprehensive City Planning: Introduction & Explanation*, (terj.). Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Bryant , C and White Louise G. 1982. *Managing Development in the Third World*. Westview Press Inc
- Conyers, Diana, 1984. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga Suatu Pengantar*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Catanese, Anthony dan Snyder, James C., 1996 *Perencanaan Kota*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- DeSario, Jack and Langton, Stuart, 1987, *Citizen Participation In Public Decision Making*, First Published, Greenwood: Publishing Group, Inc.
- Daldjoeni, N. 1997. *Seluk Beluk Masyarakat Kota (Pusparagam Sosiologi Kota dan Ekologi Sosial)*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Faludi, Andreas. 1973., *Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press Ltd, Headington Hill Hall.
- Frey, Hildebrand, 1999, *Designing the City: Toward a more Sustainable Urban Form*, first Published, E and FN sons an imprint of Routledge

- Friedmann, John., 1987. *Planning in the Public Domain*. New Jersey:Princeton University Press.
- Fageance, Michael, 1977. *Citizen Participation in Planning*, Oxford: Pergamon Press.
- Hall, Peter.,1974. *Urban and Regional Planning*. Harmondsworth Penguin Book.
- Ian Bracken, 1981, *Urban Planning Methods Research and Policy Analysis*, New York: Methuen and Co.
- John, Abbott, 1996, *Sharing The City, Community Participation In Urban Management*, First Published, Earth scan Publications Limited
- Jhingan, ML., 1994. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. Jakarta: Penerbit. PT. Raja Grafindo, Persada, cetakan V.
- Kunarjo, 1993. *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia. UI Press,
- Levy, M. John, 1991., *Contemporary Urban Planning*, Prentice Hall, New York: Englewood Cliffs, Second Edition.
- Moh. Nazir, 1986. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Moughtin, James Clifford. 1992. *Urban Design: Street and Square*. Oxford: Butterworth-Heinemann Ltd.
- Moleong, Lexy J., Dr., M.A., 1988 *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, Bandung,
- Muhadjir, Noeng. 1998., *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Nick Devas and Corale Rakodi, 1992., *Managing fast Growing Cities, New York Approaches To Urban Planning and Managing In The Developing World*, New York: Co published In The United States With Jhon Willey and sons, Inc.
- Osborne, David and Gaebler, Ted. 1996.*Mewirauahakan Birokrasi - Reinventing Government*, Terjemahan: Abdul Rosyid, Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Potter, Robert B. and Evans, Sally Lloyd, 1998. *The City in the Developing World*. Singapore: Addison Wesley Longman.
- Rondinelli, A. Dennis., 1976. *Planning Development Project*. Dowden, Pennsylvania: Hutchingon and Ross, Inc Stourdsburg.
- Rukmana DW, Nana. 1993., *Manejemen Pembangunan Prasarana Perkotaan*. Jakarta: PT. Pustaka LP3ES.

Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi, (ed.). 1989. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3ES, Jakarta.

Soegijoko, Budhi Tjahjati dan BS Kusbiantoro (ed.). 1997. *Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, Jakarta: Grasindo.

Salusu, J. 1996. *Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*, Jakarta: Grasindo.

Tjokroamidjojo, Bintoro. 1993. *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES.

Y. Slamet. 1993. *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi*, Surakarta; Sebelas Maret University Press.

## ARTIKEL

### Terbitan Berkala

Sjaifudian, Hetifah, 2000, *Desentralisasi dan Prospek Partisipasi Warga Dalam Pengambilan Keputusan Publik*, Jurnal Analisis Sosial Volume 5, Nomor 1 Januari 2000, Bandung

## MAKALAH DALAM SEMINAR/LOKAKARYA/PERTEMUAN ILMIAH

Hadi, Sudharto P. *Peranserta Masyarakat dan Keterbukaan Informasi Dalam Proses Amdal*, Pusat Partisipasi Masyarakat dan Keterbukaan Informasi dalam Proses Amdal, Semarang, 1999.

Soetomo, Sugiono, *Rencana Tata Ruang Dalam Manajemen Pembangunan Kota*, Semarang, 1999.

Tjokroamidjojo, Bintoro, *Good Governance, Paradigma Baru Manajemen Pembangunan*, Jakarta, Juli 2000

## BUKU DATA/LAPORAN

*Evaluasi Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Palembang (Rencana dan Kompilasi Data) 1994-2004*, Pemerintah Kota Palembang, 1999.

*Pola Dasar Pembangunan Daerah, 2000/2001*, Pemerintah Daerah Kota Palembang.

*Produk Domestik Regional Bruto Kota Palembang, 1993-1998*, Badan Pusat Statistik Kota Palembang, 1999

**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonomi.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1998 tentang Tata Cara Peranserta Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Tata Ruang di Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D).