

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**MODEL PERENCANAAN PARTISIPATIF DALAM  
PEMBANGUNAN DAERAH DI KABUPATEN BULUNGAN  
(Kajian Model Perencanaan Partisipatif Dalam Mengakomodasi  
Aspirasi Masyarakat Pada Musrenbang di Kabupaten Bulungan)**



**UNIVERSITAS TERBUKA**

**TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Ilmu Administrasi Bidang Minat  
Administrasi Publik**

**Disusun Oleh :**

**DEDY HIDAYAT**

**NIM. 500894562**

**PROGRAM PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS TERBUKA**

**JAKARTA**

**2018**

**ABSTRAK****MODEL PERENCANAAN PARTISIPATIF DALAM PEMBANGUNAN  
DAERAH DI KABUPATEN BULUNGAN****(Kajian Model Perencanaan Partisipatif Dalam Mengakomodasi Aspirasi  
Masyarakat Pada Musrenbang di Kabupaten Bulungan)**

Dedy Hidayat  
[dedesyahdan@gmail.com](mailto:dedesyahdan@gmail.com)

Program Pasca Sarjana  
Universitas Terbuka

Perencanaan partisipatif dalam perencanaan pembangunan daerah adalah salah satu model dalam proses perencanan pembangunan di daerah dalam rangka mengakomodasi aspirasi masyarakat. Memaksimalkan aspirasi masyarakat tersebut dapat terlihat dari proses perencanaan dan tahapan perencanaan pembangunan yang dilakukan. Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif deskriptif dengan tujuan mendeskripsikan dan menganalisis penerapan model perencanaan partisipatif serta tahapan perencanaan partisipatif dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Bulungan. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan teori perencanaan partisipatif dan tahapan perencanaan pembangunan oleh Alexander Abe sebagai teori utama, model teori ini menjelaskan bahwa perencanaan partisipatif memiliki proses dan tahapan tahapan yang saling terkait satu dengan yang lain. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa proses perencanaan pembangunan partisipatif di Kabupaten Bulungan melalui 4 proses yakni proses politik, teknokratis, partisipatif, serta top down dan bottom up. Selain itu terdapat tahapan-tahapan dalam perencanaan yakni tahapan penyelidikan, perumusan masalah, identifikasi daya dukung, perumusan tujuan, menetapkan langkah-langkah rinci dan merancang anggaran. Dalam proses dan tahapan tersebut terlihat gambaran bagaimana proses perencanaan dalam mengakomodasi aspirasi masyarakat di musrenbang yang dilaksanakan. Kesimpulannya dari proses perencanaan terlihat bahwa proses sinergi antara perencanan top down dan bottom up lebih mendominasi, namun proses teknokratis, politis dan partisipatif tetap mewarnai dalam proses perencanaan tersebut serta dari 6 tahapan yang ada hanya 3 tahapan yang dominan yakni tahapan penyelidikan, perumusan masalah dan identifikasi daya dukung. Adapun saran yaitu membuat sebuah kebijakan untuk dapat memaksimalkan aspirasi masyarakat yang terakomodir serta menerapkan rancangan model perencanaan partisipatif yang di usulkan.

**Kata Kunci :** Perencanaan Pembangunan, Partisipatif, Musrenbang, Akomodasi masyarakat.

**ABSTRACT****PARTICIPATIVE PLANNING MODEL IN  
REGIONAL DEVELOPMENT IN REGENCY OF BULUNGAN**

Dedy Hidayat  
[dedesyahdan@gmail.com](mailto:dedesyahdan@gmail.com)

Graduate Studies Program  
Indonesia Open University

Participatory planning in regional development planning is one of the models in the development planning process in the region in order to accommodate community aspirations. Maximizing the aspirations of the community can be seen from the planning process and the stages of development planning undertaken. This study used descriptive qualitative research with the aim of describing and analyzing the application of participatory planning model and participatory planning stages in development planning in Bulungan District. In this research, the researcher uses the approach of participatory planning theory and development planning stage by Alexander Abe as the main theory, this theory model explains that participatory planning has process and stage stages which are related to each other. Research results show that the process of participatory development planning in Bulungan District through 4 processes namely political process, technocratic, participative, and top down and bottom up. In addition there are stages in the planning of the stages of inquiry, problem formulation, identification of carrying capacity, goal formulation, establishing detailed steps and budgeting. In the process and the stage is seen a picture of how the planning process in accommodating the aspirations of the community in musrenbang implemented. The conclusion of the planning process shows that the synergy process between top down and bottom up planning is more dominant, but technocratic, political and participatory processes are still coloring in the planning process and from 6 stages there are only 3 dominant stages namely the investigation stage, problem formulation and identification carrying capacity. The suggestion is to make a policy to be able to maximize the aspirations of the accommodated people and apply the design of participatory planning models proposed.

**Keywords:** *Development Planning, Participatory, Musrenbang, Community accommodation.*

## PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Model Perencanaan Partisipatif Dalam Pembangunan Daerah di Kabupaten Bulungan  
(Kajian Model Perencanaan Partisipatif Dalam Mengakomodasi Aspirasi Masyarakat Pada Musrenbang di Kabupaten Bulungan)

Penyusun TAPM : Dedy Hidayat  
NIM : 500894562  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Hari/Tanggal : Sabtu / 30 September 2017

Menyetujui :

Pembimbing II

Pembimbing I

Dr. Sri Listyarini, M. Ed  
NIP. 19610407 198602 2 001

Dr. H. Muhammad Yunus, S.IP., M.Si  
NIP. 19651010 199003 1 026

Mengetahui :

Ketua Bidang Ilmu/Program  
Magister Administrasi Publik

Direktur Program Pasca Sarjana

Dr. Darmanto, M. Ed  
NIP. 19591027 198603 1003

Dr. Liestyodono Bawono, M.Si  
NIP. 19581215 198601 1 009

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCA SARJANA  
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Dedy Hidayat  
 NIM : 500894562  
 Program Studi : Magister Administrasi Publik  
 Judul TAPM : Model Perencanaan Partisipatif Dalam Pembangunan Daerah Di Kabupaten Bulungan  
 (Kajian Model Perencanaan Partisipatif Dalam Mengakomodasi Aspirasi Masyarakat Pada Musrenbang di Kabupaten Bulungan)

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM), Studi Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka pada :

Hari/Tanggal : Sabtu / 30 September 2017  
 Waktu : 09.00 Wita

Dan telah dinyatakan : **LULUS**

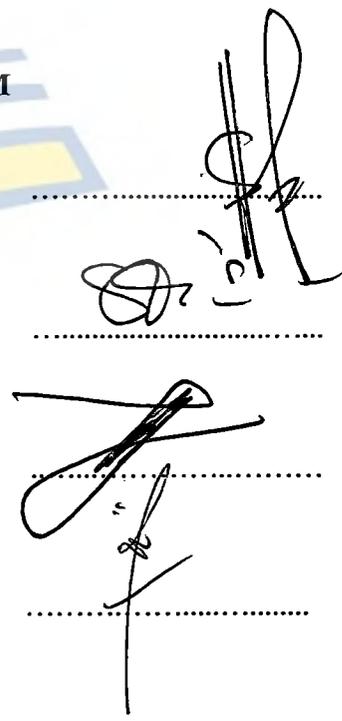
**PANITIA PENGUJI TAPM**

Ketua Komisi Penguji  
 Dr. Sofjan Arifin, M.Si

Penguji Ahli  
 Prof. Dr. Sri Suwitri, M. Si

Pembimbing I  
 Dr. H. Muhammad Yunus, S.IP., M.Si

Pembimbing II  
 Dr. Sri Listyarini, M. Ed



.....

.....

.....

.....

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCA SARJANA  
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PERNYATAAN**

TAPM yang berjudul Model Perencanaan Partisipatif Dalam Pembangunan Daerah Di Kabupaten Bulungan (Kajian Model Perencanaan Partisipatif Dalam Mengakomodasi Aspirasi Masyarakat Pada Musrenbang di Kabupaten Bulungan)

Adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Tarakan, 30 September 2017  
Yang Menyatakan,



**DEDY HIDAYAT**  
NIM. 500894562

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur kami panjatkan kepada Allah SWT atas segala berkat, rahmat dan karunia-Nya jualah hingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan Tugas Akhir Program Magister (TAPM) yang merupakan kewajiban dan salah satu syarat untuk menyelesaikan studi Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka Jakarta. Adapun judul penelitian TAPM ini adalah “Model Perencanaan Partisipatif Dalam Pembangunan Daerah Di Kabupaten Bulungan (Kajian Model Perencanaan Partisipatif Dalam Mengakomodasi Aspirasi Masyarakat Pada Musrenbang di Kabupaten Bulungan”.

Penyusunan TAPM ini merupakan kesempatan yang tepat untuk mengaplikasikan berbagai pegetahuan dan teori dari mata kuliah yang diperoleh selama masa perkuliahan disamping manfaat yang ingin disumbangkan kepada pihak yang berkepentingan.

Terselesaikannya TAPM ini tidak terlepas dari banyak pihak yang telah dengan tulus ikhlas memberikan bantuan, baik berupa motivasi maupun pendapat dan saran dalam memudahkan penulis menyelesaikan TAPM ini, sehingga dari lubuk hati yang paling dalam penulis memberikan ucapan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Terbuka
2. Dr. Liestyodono Bawono, M.Si, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka;
3. Bapak Dr. Sofjan Arifin, M.Si. selaku Kepala UPBJJ-UT Tarakan dan staf beserta seluruh Dosen pada Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka UPBJJ-UT Tarakan.
4. Bapak Dr. Muhammad Yunus. S.IP., M.Si selaku Pembimbing I dan Ibu Dr. Sri Listyarini, M. Ed selaku dosen Pembimbing II yang penuh kesabaran telah memberikan dorongan dan bimbingan selama penyelesaian TAPM ini;
5. Bapak Dr. Darmanto, M,Ed, selaku Ketua Bidang Ilmu Program Magister Administrasi Publik;
6. Ibu Prof. Dr. Sri Suwitri, M. Si selaku penguji ahli;

7. Bapak Drs. Syafril selaku Sekretaris Daerah Kabupaten Bulungan Provinsi Kalimantan Utara yang telah memberikan izin dan kesempatan dalam mengikuti Program Pasca Sarjana pada Universitas terbuka
8. Seluruh informan penelitian, yaitu Kepala Bappeda dan Litbang Kabupaten Bulungan beserta jajarannya, Camat Tanjung Selor beserta jajarannya, Camat Tanjung Palas Barat beserta jajarannya, Camat Bunyu beserta jajarannya, yang telah bersedia memberikan data, informasi dan keterangan yang sangat bermanfaat bagi penelitian ini;
9. Seluruh Keluarga khususnya orang tua yang terkasih Abah H. Ahmad Mawardi, dan Mama Noorhidayah, Istri tercinta Deni Ratnawati, SE serta anak-anak kesayangan Muhammad Hafiz Hidayat dan Nadhira Thafana Hidayat yang senantiasa memberikan dukungan dan do'anya.
10. Semua pihak yang namanya tidak disebutkan satu persatu namun telah berjasa dalam penyelesaian tesis ini, hanya do'a yang dapat penulis panjatkan semoga Allah SWT berkenan membalas semua kebaikan yang telah diberikan.

Akhir kata, Penulis menyadari sepenuhnya bahwa baik dalam penyajian dan pemilihan kata-kata maupun pembahasan materi TAPM ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu dengan penuh kerendahan hati penulis mengharapkan saran, kritik dan segala bentuk pengarahan dari semua pihak untuk perbaikan. Semoga penelitian ini dapat bermanfaat, terutama bagi Penulis dan Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan dalam rangka mengakomodasi aspirasi masyarakat dalam pembangunan daerah.

Tarakan, 30 September 2017

Penulis,



**DEDY HIDAYAT**

## RIWAYAT HIDUP

- Nama : Dedy Hidayat  
 NIM : 500894562  
 Program Studi : Magister Administrasi Publik  
 Tempat / Tanggal Lahir : Tanjung Selor, 14 Januari 1983
- Riwayat Pendidikan : Lulus MI Al Khairat di Bunyu pada tahun 1994  
 Lulus MTSn di Tanjung Selor pada tahun 1997  
 Lulus SMUN 1 di Tanjung Selor pada tahun 2000  
 Lulus S1 Ekonomi Pembangunan di Universitas  
 Mulawarman Samarinda pada tahun 2005
- Riwayat Pekerjaan : Tahun 2006 s/d 2013 sebagai pelaksana di Bappeda  
 Kabupaten Bulungan  
 Tahun 2013 sebagai Plt. Kepala Sub Bidang  
 Perdagangan, Jasa Dan Pariwisata Bidang Ekonomi  
 di Bappeda Kabupaten Bulungan  
 Tahun 2013 s/d sekarang Kepala Sub Bagian  
 Perencanaan dan Keuangan di Bappeda dan Litbang  
 Kabupaten Bulungan

Tarakan, 30 September 2017

  
Dedy Hidayat  
 NIM. 500894562

## DAFTAR ISI

Abstrak .....		i
Lembar Persetujuan .....		iii
Lembar Pengesahan .....		iv
Lembar Pernyataan .....		v
Kata Pengantar .....		vi
Riwayat hidup .....		viii
Daftar Isi .....		ix
<b>BAB I    PENDAHULUAN</b>		
A. Latar Belakang Masalah .....		1
B. Rumusan Masalah .....		11
C. Tujuan Penelitian .....		11
D. Kegunaan Penelitian .....		12
<b>BAB II    TINJAUAN PUSTAKA</b>		
A. Kajian Teori .....		13
1. Model .....		13
2. Adminstrasi Publik .....		17
3. Perencanaan .....		29
4. Perencanaan Partisipatif.....		47
5. Tahap tahap Perencanaan Pembangunan.....		64
6. Pembangunan Daerah.....		74
B. Penelitian Terdahulu .....		76
C. Kerangka Berfikir .....		83
D. Operasionalisasi Konsep .....		85
<b>BAB III    METODE PENELITIAN</b>		
A. Desain Penelitian .....		86
B. Fokus dan Dimensi Penelitian .....		87
C. Lokasi dan Waktu Penelitian .....		89
D. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan.....		89
E. Instrumen Penelitian .....		90
F. Prosedur Pengumpulan Data .....		91
G. Metode Analisis Data .....		94
H. Teknik Keabsahan Data .....		97

**BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

1. Gambaran Umum Kondisi Daerah.....	99
2. Hasil Penelitian .....	113
A. Perencanaan Partisipatif dalam Pembangunan Daerah di Kabupaten Bulungan .....	113
B. Tahapan tahapan perencanaan pembangunan partisipatif Di Kabupaten Bulungan .....	137
C. Pembahasan .....	162
1. Perencanaan Partisipatif dalam Pembangunan Daerah di Kabupaten Bulungan .....	162
2. Tahapan tahapan perencanaan pembangunan partisipatif Di Kabupaten Bulungan .....	171

**BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan.....	193
B. Saran .....	195
DAFTAR PUSTAKA .....	197
LAMPIRAN .....	184



## BAB I PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Pembangunan secara umum dapat diartikan sebagai usaha untuk meningkatkan kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik. Pembangunan harus menerapkan prinsip-prinsip desentralisasi, bergerak dari bawah (*bottom up*), mengikutsertakan masyarakat secara aktif (*participatory*), dilaksanakan dari dan bersama masyarakat (*from and with people*).

Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Ndraha (1985), menyatakan bahwa pembangunan (*development*) adalah segala upaya untuk mewujudkan perubahan sosial besar-besaran menuju suatu keadaan yang lebih baik. Sedangkan Korten (1998), mendefinisikan pembangunan sebagai proses dimana anggota-anggota suatu masyarakat meningkatkan kapasitas perorangan dan institusional mereka untuk memobilisasi dan mengelola sumber daya untuk menghasilkan perbaikan-perbaikan yang berkelanjutan dalam kualitas hidup sesuai dengan aspirasi mereka sendiri.

Lebih lanjut Bryan dan White (1989) menyatakan bahwa pembangunan yang "*people centered*" merupakan upaya untuk meningkatkan kemampuan manusia dalam menentukan nasib dan masa depannya, ini berarti melibatkan masyarakat secara aktif dalam setiap tahapan proses pembangunan. Dari pengertian tersebut pembangunan berwawasan "*people centered*" dalam implikasinya akan mencakup beberapa pengertian, antara lain (1)

Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan optimal manusia, baik individu maupun kelompok (*capacity*); (2) Pembangunan berarti mendorong tumbuhnya kebersamaan dan pemerataan sistem nilai dan kesejahteraan (*equity*); (3) Pembangunan berarti menaruh kepercayaan kepada masyarakat untuk membangun dirinya sendiri sesuai dengan kemampuan yang ada pada dirinya. Kepercayaan ini dinyatakan dalam bentuk kesepakatan yang sama, kebebasan memilih dan kekuasaan untuk memutuskan (*empowerment*); (4) Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan untuk membangun secara mandiri dan berkelanjutan (*sustainability*); (5) Pembangunan berarti mengurangi ketergantungan negara yang satu terhadap negara yang lain dengan menciptakan hubungan yang saling menguntungkan (*simbiosis mutualis*) dan saling menghormati (*interdependensi*).

Perencanaan dalam pembangunan merupakan sesuatu yang sangat penting dikemukakan dan strategis sebagaimana yang oleh Soekartawi (1990), bahwa: "Pentingnya aspek perencanaan dalam pembangunan pada dasarnya terkait dengan fungsi atau kedudukan perencanaan dalam pembangunan. *Pertama* perencanaan sebagai alat dari pembangunan yaitu perencanaan merupakan alat yang strategis dalam menuntun jalannya pembangunan. Perencanaan merupakan salah satu arah atau pedoman dalam pembangunan, Suatu perencanaan yang disusun secara acak-acakan (tidak sistematis) dan tidak memperhatikan aspirasi target group (sasaran), maka hasilnya dari pelaksanaannya tidak akan seperti yang diharapkan. *Kedua*, perencanaan sebagai tolok ukur keberhasilan dan kegagalan pembangunan, hal ini berarti

bahwa keberhasilan pembangunan dapat dicapai karena perencanaan yang baik, sebaliknya kegagalan pembangunan bisa dikarenakan aspek perencanaan yang tidak baik atau tidak sempurna"

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan pembangunan adalah merupakan satu kesatuan tindakan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Penyusunan rencana pembangunan ini tersebut dirumuskan melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Dalam musrenbang tersebut seluruh pelaku/aktor pembangunan dilibatkan dalam penyusunan rencana pembangunan. Dalam sistem perencanaan pembangunan ini, rencana dibagi dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Pembangunan Tahunan. Rencana Pembangunan Tahunan merupakan bentuk rencana operasional dari RPJP dan RPJM. Rencana Pembangunan Tahunan atau yang disebut sebagai Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (RKPD) inilah yang menjadi pedoman untuk penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Di dalam RAPBD ini terdapat berbagai kegiatan yang diusulkan oleh masyarakat/ stake holders melalui instansi atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang relevan dengan bidang tugasnya dalam rangka mencapai tujuan pembangunan sesuai dengan apa yang digariskan dalam visi dan misi daerah.

Sebelum kegiatan-kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhan yang diusulkan oleh masyarakat dan *stake holders* yang lain menjelma menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang siap dioperasionalkan, sesungguhnya telah melalui proses perencanaan yang sangat panjang, baik itu yang berkaitan dengan perencanaan yang bersifat fisik seperti pembangunan berbagai fasilitas umum, sarana dan parasara umum dan lain sebagainya, serta pembangunan yang bersifat non fisik seperti pembinaan ketrampilan teknis sebagai sarana untuk peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat luas. Di dalam proses inilah seringkali berbagai muatan dan kepentingan *stake holders* akan senantiasa mengedepankan aspirasi dan kepentingannya sendiri-sendiri. Kondisi inilah yang memunculkan bias dan deviasi aspirasi yang sesungguhnya dibutuhkan oleh masyarakat luas dikalahkan oleh kepentingan kelompok-kelompok kecil yang tentunya hanya menguntungkan kelompok tersebut dan melupakan kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang lebih luas.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sebuah perencanaan menduduki tempat yang sangat penting dan menentukan dalam proses pelaksanaan pembangunan. Pemikiran seperti itu tidaklah berlebihan karena untuk melaksanakan pembangunan didaerah selalu berasal dari perencanaan.

Perencanaan tidak akan dapat menghasilkan pembangunan secara baik sesuai dengan aspirasi masyarakat bilamana tidak dapat mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rencana tersebut. Tanpa pemanfaatan partisipasi masyarakat secara baik dan terarah, perencanaan

yang disusun tidak akan dapat disesuaikan dengan aspirasi dan keinginan masyarakat.

Disamping itu, tanpa partisipasi masyarakat sulit pula diharapkan masyarakat akan mematuhi dan menjaga pelaksanaan rencana yang telah dibuat. Bahkan tidak jarang pula terjadi masyarakat tidak memanfaatkan sepenuhnya apa yang telah dibangun oleh Pemerintah. Oleh karena itu, sangat tepat kiranya bilamana pendekatan perencanaan partisipatif merupakan alat yang tepat untuk dapat mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan.

Pemanfaatan partisipasi masyarakat dilaksanakan melalui forum Musyawarah Rencana Pembangunan atau yang lebih dikenal dengan musrenbang mempunyai dua fungsi utama. *Pertama*, sebagai alat untuk melakukan koordinasi penyusunan perencanaan pembangunan antar berbagai pelaku kegiatan pembangunan. Tujuan koordinasi ini adalah untuk dapat mewujudkan kegiatan pembangunan yang terpadu dan saling menunjang satu dengan yang lainnya sehingga proses pembangunan akan menjadi lebih efektif dan efisien. *Kedua*, sebagai alat untuk menyerap partisipasi masyarakat dalam penyusunan perencanaan dengan mengikutsertakan berbagai tokoh masyarakat, cerdik pandai, alim ulama dan pemuka adat. (Permendagri No 54 Tahun 2010).

Tujuan utama dilaksanakannya musrenbang adalah agar perencanaan yang disusun dapat disesuaikan dengan aspirasi masyarakat umum sehingga dukungan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan akan dapat

dioptimalkan. Ini berarti bahwa musrenbang juga berfungsi sebagai alat untuk dapat mewujudkan sistem perencanaan partisipatif (*participatory planning*) yang merupakan salah satu bentuk dari penerapan prinsip demokrasi dalam pelaksanaan pembangunan.

Komponen utama dari perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah:

1. Merupakan usaha pemerintah secara terencana dan sistematis untuk mengendalikan dan mengatur proses pembangunan;
2. Mencakup priode jangka panjang, menengah dan tahunan;
3. Menyangkut variabel-variabel yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan secara keseluruhan baik secara langsung maupun tidak langsung;
4. Mempunyai suatu sasaran pembangunan yang jelas sesuai dengan keinginan masyarakat.

Dalam proses perencanaan pembangunan dari tingkat paling bawah dibutuhkan partisipasi aktif dari semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) di daerah tersebut. Untuk melaksanakan sistem ini diperlukan perubahan-perubahan sikap yang cukup mendasar dari para aktor dalam perencanaan pembangunan daerah. Sistem ini memerlukan perubahan sikap masyarakat dari pasif menjadi aktif, DPRD dari mengkritisi menjadi mengkreasi serta birokrasi dari menguasai menjadi memfasilitasi.

Di Kabupaten Bulungan kegiatan perencanaan pembangunan daerah dengan model perencanaan partisipatif yang dilaksanakan melalui forum musyawarah rencana pembangunan telah dilaksanakan mulai dari tingkat

desa hingga tingkat Kabupaten. Namun pemanfaatan keterlibatan masyarakat dalam setiap forum musrenbang tidak dapat berjalan secara maksimal. Dapat terlihat dari masyarakat yang mengikuti musrenbang. Mereka mengajukan usulan-usulan yang akan di dengar secara langsung oleh pihak yang berkepentingan namun tidak pernah terealisasikan. Dari hal tersebut dapat dikatakan bahwa perencanaan pembangunan melalui forum musrenbang hanya menyerap aspirasi masyarakat namun untuk merealisasikannya dalam bentuk kegiatan belum maksimal.

Rendahnya aspirasi masyarakat yang terakomodir terlihat dari setiap tahunnya usulan yang semakin meningkat namun jumlah kegiatan yang terakomodir semakin sedikit. Dengan alasan keterbatasan anggaran serta kemampuan keuangan di daerah menyebabkan proses akomodasi kegiatan yang langsung dari masyarakat seakan-akan hanya sekedar formalitas tanpa adanya kebijakan untuk mengakomodirnya. Dari proses perencanaan hingga tahapan perencanaan yang dilalui, dilihat bahwa proses hanya sekedar penataan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Aspirasi masyarakat ini dapat terlihat dari data dari tahun 2014 hingga 2017 pada 3 kecamatan yang ada di Kabupaten Bulungan yakni Kecamatan Tanjung Selor, Kecamatan Bunyu dan Kecamatan Tanjung Palas Barat sebagai berikut :

Tabel 1.1  
Rencana Kegiatan Kecamatan Tanjung Selor

No	Tahun	Usulan Kegiatan Masyarakat	Usulan Kegiatan Terakomodir	Usulan Anggaran (Juta)	Akomodasi Anggaran (Juta)
1.	2014	223	19	5.922.000	775.000
2.	2015	353	46	30.735.840	3.035.000
3.	2016	613	121	16.125.040	4.145.000
4.	2017	797	14	212.361.407	33.125.000

Sumber : Bappeda Kab. Bulungan

Tabel 1.2  
Rencana Kegiatan Kecamatan Bunyu

No	Tahun	Usulan Kegiatan Masyarakat	Usulan Kegiatan Terakomodir	Usulan Anggaran	Akomodasi Anggaran
1.	2014	67	13	52.875.184	8.434.000
2.	2015	164	24	87.203.857	4.970.850
3.	2016	213	54	151.727.572	79.409.748
4.	2017	184	24	233.688.337	15.451.000

Sumber : Bappeda Kab. Bulungan

Tabel 1.3  
Rencana Kegiatan Kecamatan Tanjung Palas Barat

No	Tahun	Usulan Kegiatan Masyarakat	Usulan Kegiatan Terakomodir	Usulan Anggaran	Akomodasi Anggaran
1.	2014	72	3	49.668.905	488.000
2.	2015	153	52	2.686.690	15.960
3.	2016	282	81	100.626.000	28.466.000
4.	2017	366	24	1.688.000	67.015

Sumber : Bappeda Kab. Bulungan

Dari data tersebut di atas, terlihat bahwa setiap tahunnya usulan kegiatan yang di usulkan dalam setiap musrenbang selalu meningkat tajam di iringi dengan usulan anggaran yang meningkat pula. Padahal jika dibandingkan

dengan kemampuan anggaran sangat tidak rasional. Kemampuan anggaran hanya dapat mengakomodir sekitar 25 % dari usulan tersebut. Kita baru melihat dari sisi perencanaannya belum mengarah kepada usulan yang terealisasi dalam bentuk anggaran. Ini bahkan lebih sulit lagi dalam penentuannya mengingat banyaknya kepentingan-kepentingan lainnya yang mengiringi kegiatan tersebut.

Hal yang lumrah sering terjadi dimasyarakat, ketika pembangunan dilaksanakan disebuah desa yang mana kegiatan tersebut bukan merupakan kebutuhan desa tersebut. Masyarakat akan anti pati terhadap pembangunan tersebut sehingga pembangunan yang bertujuan untuk masyarakat pada akhirnya tidak maksimal dalam pemanfataannya. Inilah perencanaan yang disusun bersifat *Top Dow Planning* tanpa melihat *Bottom Up Planning*. Akibatnya kebanyakan kegiatan pembangunan yang dilakukan tidak sesuai dengan aspirasi dan keinginan masyarakat di daerah. Sehingga banyak masyarakat yang kecewa karena apa yang di bangun oleh Pemerintah tidak berkaitan sama sekali dengan apa yang di inginkan oleh masyarakat. Kondisi demikian menyebabkan masyarakat apatis dan kepedulian serta tanggung jawab mereka terhadap program dan kegiatan pembangunan menjadi sangat kecil, bahkan cenderung tidak peduli sama sekali bahkan bisa menolak.

Ego sektoral juga terkadang menjadi hal yang dominan dalam proses perencanaan pembangunan daerah. Masing masing dinas/instansi cenderung mengatakan tugas dan fungsinyalah yang terpenting dalam kegiatan pembangunan. Sehingga menyebabkan koordinasi dalam penyusunan rencana

dan pelaksanaan pembangunan menjadi sulit dilakukan. Akibatnya, kurang optimalnya pelaksanaan proses pembangunan karena kurangnya keterpaduan dan sinergi antar sektor dan akibatnya sasaran yang dituju tidak terlaksana sama sekali.

Sehingga menimbulkan pendapat pendapat dari berbagai macam kalangan. Ada yang berpendapat bahwa perencanaan pembangunan partisipatif yang dilaksanakan melalui musrenbang belum sepenuhnya dapat menjawab kebutuhan masyarakat. Ada yang berpendapat lain bahwa musrenbang hanya sebagai alat pengguguran kewajiban atau pada skala formalitas saja tanpa ada keinginan untuk bersama-sama melibatkan masyarakat dalam perumusan kegiatan. Atau bahkan ada yang berpendapat bahwa musrenbang hanya sebagai alat legitimasi oleh penguasa dalam menjalankan misinya.

Dari uraian di atas, pendapat berbagai pihak mungkin benar terjadi secara umum di Kabupaten Bulungan, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini untuk menemukan fakta yang sesungguhnya terjadi terkait dengan masalah perencanaan pembangunan daerah yang partisipatif yang dapat secara lebih mengakomodasi aspirasi masyarakat dan penulis mengambil penelitian tentang **Model Perencanaan Partisipatif Dalam Pembangunan Daerah Di Kabupaten Bulungan (Kajian Model Perencanaan Partisipatif Dalam Mengakomodasi Aspirasi Masyarakat Pada Musrenbang di Kabupaten Bulungan).**

## 2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang serta fenomena di atas maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan model proses perencanaan pembangunan yakni proses politik, proses teknokratik, proses partisipatif, proses top down dan bottom up dalam perencanaan pembangunan yang dilaksanakan di Kabupaten Bulungan?
2. Bagaimana tahapan perencanaan partisipatif yakni penyelidikan, perumusan masalah, identifikasi daya dukung, rumusan tujuan, langkah rinci dan merancang anggaran dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Bulungan?

## 3. Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis penerapan model proses perencanaan pembangunan yakni proses politik, proses teknokratik, proses partisipatif, proses top down dan bottom up dalam perencanaan pembangunan yang dilaksanakan di Kabupaten Bulungan;
2. Untuk menganalisis tahapan perencanaan partisipatif yakni penyelidikan, perumusan masalah, identifikasi daya dukung, rumusan tujuan, langkah rinci dan merancang anggaran dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Bulungan;

#### 4. Manfaat (Kegunaan) Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara akademis (teoritis) maupun praktis, yaitu sebagai berikut :

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran (ilmiah) dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang manajemen perencanaan pembangunan daerah, khususnya berkaitan dengan perencanaan partisipatif dalam pembangunan dan sebagai referensi pembanding bagi peneliti lain;
- b. Secara praktis dapat memberi manfaat kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan di dalam meningkatkan kualitas perencanaan pembangunan daerah mengingat di dalam penelitian ini berusaha diungkap tahapan perencanaan mulai dari penggalian masalah hingga merancang anggaran.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka adalah teori-teori yang relevan dan dapat digunakan untuk menjelaskan konsep dan fokus penelitian. Teori-teori yang digunakan dalam landasan teori merupakan teori yang sudah teruji kebenarannya. Tinjauan pustaka yang diuraikan pada bab ini meliputi kajian teori, tinjauan penelitian terdahulu, kerangka berpikir, dan operasionalisasi konsep. Kajian teori merupakan hasil dari studi literatur yang dilakukan terhadap berbagai teori yang dapat menjelaskan mengenai topik penelitian. Pada bagian tinjauan penelitian terdahulu, peneliti menjelaskan mengenai hasil-hasil penelitian terdahulu, yang memiliki topik relevan dengan penelitian ini. Kerangka pemikiran menjelaskan mengenai model berpikir dalam pelaksanaan penelitian. Operasionalisasi konsep merupakan suatu langkah penelitian, dimana peneliti menurunkan variabel penelitian ke dalam konsep yang memuat indikator-indikator yang lebih rinci dan dapat diukur.

Landasan teori pada penelitian ini diuraikan sebagai berikut.

#### **A. Kajian Teori**

##### **1. Model**

Model adalah representasi dari suatu objek, benda, atau ide-ide dalam bentuk yang disederhanakan dari kondisi atau fenomena alam. Model berisi informasi- informasi tentang suatu fenomena yang dibuat dengan tujuan untuk mempelajari fenomena sistem yang sebenarnya. Model dapat merupakan tiruan dari suatu benda, sistem atau kejadian yang

sesungguhnya yang hanya berisi informasi- informasi yang dianggap penting untuk ditelaah. (Mahmud Achmad, 2008: 1).

Kata "model" diturunkan dari bahasa latin *mold* (cetakan) atau *pettern* (pola). Menurut Mahmud Achmad (2008: 2) bahwa bentuk model secara umum ada empat, yaitu model sistem, model mental, model verbal, dan model matematika.

Model menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah *model/mo-del/ /modél/ n 1 pola (contoh, acuan, ragam, dan sebagainya) dari sesuatu yang akan dibuat atau dihasilkan: rumahnya dibuat seperti -- rumah adat; 2 orang yang dipakai sebagai contoh untuk dilukis (difoto): pernah aku menjadi -- lukisan; 3 orang yang (pekerjaannya) memperagakan contoh pakaian yang akan dipasarkan: gadis -- yang cantik-cantik itu memperagakan pakaian dari bahan batik; 4 barang tiruan yang kecil dengan bentuk (rupa) persis seperti yang ditiru: -- pesawat terbang; -- dasar pola utama: ia menggunakan jenis tari bedaya sebagai -- dasar ciptaannya.*

Model sebagai media dapat membantu memudahkan pemahaman terhadap sesuatu keadaan atau objek. Model dapat memberikan gambaran suatu keadaan atau objek yang kompleks dengan melalui penyederhanaan. Dengan demikian, model tersebut merupakan *ideal type* dari keadaan yang sebenarnya. Terdapat aneka macam jenis model, di antaranya:

a) Model Deskriptif, yaitu model yang menjelaskan dan/atau meramalkan sebab dan akibat. Model ini bisa berbasis deduktif, berdasarkan

serangkaian proposisi yang bisa divalidasi berdasarkan bukti; atau ia bisa mengklaim berbasis induktif: yakni teori berasal dari studi empirik terhadap fenomena tertentu.

- b) Model Normatif, yaitu model yang tidak hanya menjelaskan dan/atau meramalkan sebab dan akibat tetapi juga menentukan kondisi atau tatanan apa yang harus ada agar tujuan tertentu bisa tercapai. Kerangka normatif ini, karenanya, lebih berkaitan dengan apa yang seharusnya ada ketimbang apa yang ada dalam kenyataannya.
- c) Model "*Ideal-Type*", yaitu model yang menjelaskan karakteristik dari suatu fenomena, sehingga dengan karakteristik itu kita bisa mengetahui apakah sesuatu itu merupakan bagian dari kelompok fenomena yang memiliki properti atau kriteria sama. Kerangka tipe ideal yang paling terkenal adalah yang diajukan oleh Max Weber ketika dia mengemukakan bahwa kita bisa memahami birokrasi berdasarkan ciri organisasional dan strukturalnya.
- d) Model Analogis, yaitu suatu model yang mempergunakan seperangkat sifat-sifat untuk melukiskan beberapa perangkat sifat-sifat yang lainnya yang dimiliki oleh suatu objek atau sistem yang dipelajarinya. Misalkan untuk maksud-maksud tertentu, hubungan seorang ayah dengan anak-anaknya dapat dianalogikan sebagai hubungan penguasa dan rakyat dalam suatu pemerintahan.
- e) Model Simbolis, yaitu suatu model yang menggunakan simbol-simbol matematika yang tepat untuk menjelaskan hubungan di antara variabel-

variabel kunci yang dipercaya memberi ciri kepada suatu masalah.

f) Model Sistem, yaitu suatu cara berpikir dengan menempatkan setiap konsep, dimensi, besaran (magnitude), gejala, (fenomena), fakta, objek, substansi, komponen, peristiwa, dan masalah atau apapun yang dianggap bersangkutan-paut ditempatkan dan mendapat tempat di dalam salah satu entitas. Dalam entitas tersebut mengandung ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Keterintegrasian (*integration*),
- 2) Keteraturan (*regularity*),
- 3) Keutuhan (*wholeness*),
- 4) Keterorganisasian (*organization*),
- 5) Keterlekatan komponen satu sama lain (*coherence*),
- 6) Keterhubungan komponen satu sama lain (*connectedness*),
- 7) Ketergantungan komponen satu sama lain (*interdependence*).

Dalam model sistem tersebut di atas dikemukakan konsep: masukan (*input*), proses konversi (*conversion process*), keluaran (*output*), umpan balik (*feedback*), dan lingkungan (*environment*). Masing-masing memiliki fungsi, saling berhubungan dengan berinteraksi satu dengan yang lain, sehingga tetap tercipta suatu keseimbangan (*equilibrium*).

Model yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah model sistem yang merupakan model yang paling tepat dalam proses perencanaan pembangunan di daerah Kabupaten Bulungan.

## 2. Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan ilmu sosial yang dinamis, setiap saat senantiasa mengalami perubahan sejalan dengan perubahan zaman, peradaban dan teknologi. Dimana Administrasi Publik suatu pelayanan untuk melayani masyarakat umum. Namun berbalik menjadi pelayanan terhadap negara, kendati negara sebenarnya diadakan untuk kepentingan orang banyak, memang publik dapat diartikan sebagai negara disatu sisi kepentingan masyarakat umum yang dilayani pemerintah, sepanjang sesuai dengan kaidah moral dan agama.

Menurut Chandler dan Plano Pengertian Administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Pendapat ini didukung oleh Keban yang menyatakan bahwa istilah Administrasi Publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah.

Menurut Chandler dan Plano Pengertian Administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Pendapat ini didukung oleh Keban yang menyatakan bahwa istilah Administrasi Publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah.

Dikutip dari wikipedia Administrasi Publik (Public Administration) atau Administrasi Negara adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta hal-hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara.

Dari beberapa pendapat ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari tentang bagaimana pengelolaan suatu organisasi publik. Meskipun sama-sama mengkaji tentang organisasi, administrasi publik ini berbeda dengan ilmu manajemen: jika manajemen mengkaji tentang pengelolaan organisasi

swasta, maka administrasi publik mengkaji tentang organisasi publik/pemerintah, seperti departemen-departemen, dan dinas-dinas, mulai dari tingkat kecamatan sampai tingkat pusat. Kajian ini termasuk mengenai birokrasi; penyusunan, pengimplementasian, dan pengevaluasian kebijakan publik; administrasi pembangunan; pemerintahan daerah; dan good governance.

Dalam administrasi publik terdapat beberapa teori yakni teori administrasi, teori birokrasi, teori formulasi kebijakan dan teori manajemen publik.

#### a. Teori Administrasi

Teori Administrasi menjelaskan upaya-upaya untuk mendefinisikan fungsi universal yang dilakukan oleh pimpinan dan asas-asas yang menyusun praktik kepemimpinan yang baik. Henry Fayol (1841-1925) menggunakan pendekatan atas manajemen administrasi, yaitu suatu pendekatan dari pimpinan atas sampai pada tingkat pimpinan terbawah. Fayol melahirkan tiga sumbangan besar bagi administrasi dan manajemen yaitu (1) aktivitas organisasi, (2) fungsi atau tugas pimpinan, (3) prinsip-prinsip administrasi atau manajemen. Sedangkan menurut William L. Morrow teori administrasi sebagai berikut :

1. Teori Deskriptif adalah teori yang menggambarkan apa yang nyata dalam sesuatu organisasi dan memberikan postulat mengenai faktor-faktor yang mendorong orang berperilaku.

2. Teori Persepektif, adalah teori yang menggambarkan perubahan-perubahan di dalam arah kebijakan publik, dengan mengeksploitasi keahlian birokrasi. Penekanan teori ini adalah untuk melakukan pembaharuan, melakukan koreksi dan memperbaiki proses pemerintahan.
3. Teori Normatif, pada dasarnya teori mempersoalkan peranan birokrasi. Apakah peranan birokrasi dipandang di dalam pengembangan kebijakan dan pembangunan politik, ataukah peranan birokrasi dimantapkan, diperluas atau dibatasi.
4. Teori Asumtif, adalah teori yang memusatkan perhatiannya pada usaha-usaha untuk memperbaiki praktik administrasi. Untuk mencapai tujuan ini, teori asumsi berusaha memahami hakikat manusiawi yang terjadi di lingkungan birokratis.
5. Teori Instrumental, adalah teori yang bermaksud untuk melakukan konseptualisasi mengenai cara-cara untuk memperbaiki teknik manajemen, sehingga dapat dibuat sasaran kebijakan secara lebih realistis. Teori ini menekankan alat, teknik dan peluang untuk melaksanakan nilai-nilai yang telah ditentukan.

b. Teori Birokrasi

Birokrasi didefinisikan sebagai wewenang atau kekuasaan yang oleh berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya diperebutkan untuk diri mereka sendiri atas sesama warga negara.

Birokrasi Ideal menurut Max Weber yaitu :

1. Para anggota staf bersifat bebas secara pribadi, dalam arti hanya menjalankan tugas-tugas impersonal sesuai jabatan mereka.
2. Terdapat hirarki jabatan yang jelas.
3. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara tegas.
4. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak.
5. Para pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, idealnya didasarkan pada suatu ijazah yang diperoleh melalui ujian.
6. Para pejabat digaji dan biasanya juga dilengkapi dengan hak-hak pensiun. Gaji bersifat berjenjang menurut kedudukan dalam hirarki. Pejabat dapat selalu menempati posnya, dan dalam keadaan-keadaan tertentu, pejabat juga dapat diberhentikan.
7. Pos jabatan adalah lapangan kerja yang pokok bagi para pejabat.
8. Suatu struktur karir dan promosi dimungkinkan atas dasar senioritas dan keahlian (merit), serta menurut pertimbangan keunggulan (superior).
9. Pejabat sangat mungkin tidak sesuai dengan pos jabatannya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut.
10. Pejabat tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam.

Birokrasi yang dicetuskan oleh David Osborne dan Ted Gaeler dalam bukunya *Reinventing Government* (1992), pemerintah seharusnya bersifat :

- 1 Pemerintahan Katalis, mengarahkan ketimbang mengayuh.
- 2 Pemerintahan Milik masyarakat, memberi wewenang dan memberdayakan masyarakat ketimbang melayani.
- 3 Pemerintahan yang kompetitif, yaitu menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan.
- 4 Pemerintahan yang digerakkan misi, mengubah orientasi yang digerakkan oleh peraturan.
- 5 Pemerintahan yang berorientasi pada hasil, membiayai hasil, bukan masukan.
- 6 Pemerintahan berorientasi kepada pelanggan, memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi.
- 7 Pemerintahan wirausaha, menghasilkan ketimbang membelanjakan.
- 8 Pemerintahan yang antisipatif, mencegah dari pada mengobati.
- 9 Pemerintahan desentralisasi
- 10 Pemerintahan berorientasi pasar, mendongkrak perubahan melalui pasar.

c. Teori Formulasi Kebijakan

1. Teori Kelembagaan

yaitu teori yang secara sederhana mengatakan bahwa tugas membuat kebijakan adalah tugas pemerintah. Oleh karena itu, apapun dan cara apapun yang dibuat oleh pemerintah pada dasarnya dapat dikatakan sebagai kebijakan publik.

## 2. Teori Proses

Teori ini berasumsi bahwa politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses. Teori ini memberikan rujukan tentang bagaimana kebijakan dibuat atau seharusnya dibuat, namun memberikan tekanan pada substansi seperti apa yang harus ada. Oleh karena itu kebijakan publik merupakan proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan berikut (1) Identifikasi permasalahan, yaitu mengemukakan tuntutan agar pemerintah mengambil tindakan, (2) Menata agenda formulasi kebijakan, yaitu memutuskan isu apa yang dipilih dan permasalahan apa yang hendak dikemukakan, (3) Perumusan proposal kebijakan, yaitu mengembangkan proposal kebijakan untuk menangani masalah tersebut, (4) Legitimasi kebijakan, yaitu memilih satu proposal yang dinilai terbaik untuk kemudian mencari hubungan politik agar dapat diterima sebagai aturan, (5) Implementasi kebijakan yaitu mengorganisasikan birokrasi, menyediakan pelayanan dan pembayaran, dan penggunaan pajak, (6) Evaluasi kebijakan, yaitu melakukan studi program, melaporkan outputnya, mengevaluasi pengaruh (*impact*) dan kelompok sasaran dan non-sasaran, memberikan rekomendasi penyempurnaan kebijakan.

### 3. Teori Kelompok

Teori ini mengendalikan kebijakan sebagai titik keseimbangan. Inti teori ini adalah interaksi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan yang terbaik. Individu dan kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi secara formal dan informal, dan secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutan mereka kepada pemerintah untuk melahirkan kebijakan publik yang dibutuhkan.

### 4. Teori Elit

Teori elit, yaitu teori yang berkembang dari teori politik elit massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini berkembang dari kenyataan bahwa sedemokratis apapun, selalu ada bias di dalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit.

### 5. Teori Rasional

Teori ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan publik sebagai maksimum *social gain* berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat terbaik bagi masyarakat. Teori ini mengatakan bahwa proses formulasi kebijakan harus didasarkan pada keputusan yang sudah

diperhitungkan tingkat rasionalitasnya. Rasional yang dimaksud adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai, dengan kata lain teori ini lebih menekankan pada aspek efisiensi.

#### 6. Teori Inkrementalis

Pada dasarnya teori inkrementalis merupakan kritik terhadap teori rasional. Para perumus kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang dipersyaratkan oleh pendekatan rasional karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual, maupun biaya. Ada kekhawatiran bahwa akan muncul dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang sebelumnya harus dipertahankan untuk menghindari konflik. Teori ini berasumsi bahwa kebijakan publik merupakan variasi ataupun kelanjutan dari kebijakan di masa lalu. Teori ini dapat dikatakan sebagai teori pragmatis. Pendekatan ini digunakan ketika pengambilan kebijakan berhadapan dengan waktu, ketersediaan informasi dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Sementara itu pengambil kebijakan dihadapkan pada ketidakpastian yang muncul. Pilihannya yaitu melanjutkan kebijakan di masa lalu dengan beberapa modifikasi seperlunya.

#### 7. Teori Permainan

Teori permainan ini muncul setelah berbagai pendekatan yang sangat rasional tidak dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul dan sulit diterangkan dengan fakta-fakta yang

tersedia, karena sebagian besar dari fakta tersebut tersembunyi. Teori permainan adalah sangat abstrak dan deduktif dalam formulasi kebijakan. Konsep kunci dari teori ini adalah strategi. Jadi teori ini mempunyai tingkat konservatis yang tinggi karena pada intinya adalah strategi defensif. Intinya adalah bahwa ia mengakomodasi kenyataan paling riil, bahwa setiap warga negara, setiap pemerintahan, setiap masyarakat tidak hidup dalam vakum. Ketika ia mengambil keputusan, lingkungan tidak pasif, melainkan membuat keputusan yang bisa menurunkan keefektifan keputusan.

#### 8. Teori Pilihan Publik

Teori ini melihat kebijakan sebagai sebuah proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan atas kepentingan tersebut. Kebijakan ini berdasarkan teori ekonomi pilihan publik, yang mengasumsikan bahwa manusia adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan dengan prinsipnya *buyer meet seller, supply meet demand*. Inti dari teori ini adalah setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan dari publik yang menjadi pengguna. Secara umum teori ini merupakan konsep yang paling demokratis karena memberikan ruang yang luas kepada publik untuk mengkontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum keputusan diambil.

## 9. Teori Sistem

Teori ini dipelopori David Easton yang melakukan analogi dengan sistem biologi. Pada dasarnya sistem biologi merupakan proses interaksi antara makhluk hidup dengan lingkungannya, yang pada akhirnya menciptakan kelangsungan perubahan hidup yang relatif stabil. Asumsi dari teori ini adalah Easton menganalogikannya dengan kehidupan sistem politik. Dalam teori ini dikenal tiga komponen yaitu input, proses dan output. Salah satu kelemahan dari teori ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, pada akhirnya kita kehilangan pada apa yang tidak pernah dilakukan pemerintah. Formulasi kebijakan dengan menggunakan teori ini mengasumsikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau output dari sistem (politik). Penggunaan teori ini, merupakan pendekatan yang paling sederhana, namun cukup komprehensif, meskipun tidak memadai lagi digunakan untuk dipergunakan sebagai landasan perumusan kebijakan dan atau pengambilan keputusan.

## 10. Teori Demokrasi

Menurut Nugroho dalam Pasolong (2011:57) teori ini dikatakan sebagai teori "model birokrasi" karena menghendaki agar setiap "pemilik hak demokrasi" diikutsertakan sebanyak mungkin. Teori ini berkembang khususnya di negara-negara yang baru saja mengalami transisi ke demokrasi. Teori ini biasanya

dikaitkan dengan implementasi *Good Governance* bagi pemerintahan yang menggunakan agar dalam membuat kebijakan, para konstituen dan pemanfaat diakomodasi keberadaannya.

d. Teori Manajemen Publik

Menurut George R. Terry dan Leslie W. Rue dalam bukunya *Dasar-Dasar Manajemen* (2013 : 1), manajemen adalah suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud nyata. Sedangkan definisi Manajemen Publik yaitu manajemen instansi pemerintah. Overman mengemukakan bahwa manajemen publik bukanlah "*scientific management*" meskipun sangat dipengaruhi oleh "*scientific management*". Manajemen Publik bukanlah "*policy analysis*", bukanlah juga administrasi publik. Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning, organizing, dan controlling* di satu sisi, dengan SDM, keuangan, fisik, informasi dan politik di sisi lain.

**Lima Fungsi Utama Manajemen**

1. **Planning**, yaitu menentukan tujuan-tujuan yang hendak dicapai selama suatu masa yang akan datang dan apa yang harus diperbuat agar dapat mencapai tujuan-tujuan itu.

2. **Organizing**, yaitu mengelompokkan dan menentukan berbagai kegiatan penting dan memberikan kekuasaan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan itu.
3. **Staffing**, yaitu menentukan keperluan-keperluan SDM, pengerahan, penyaringan, latihan, dan pengembangan tenaga kerja.
4. **Motivating**, yaitu mengarahkan atau menyalurkan perilaku manusia kearah tujuan-tujuan.
5. **Controlling**, yaitu mengukur pelaksanaan dengan tujuan-tujuan menentukan sebab-sebab penyimpangan dan mengambil tindakan-tindakan korektif dimana perlu.

### 3. Perencanaan

Menurut Sjafrizal (2014;24), perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Secara umum perencanaan pembangunan adalah cara atau teknik untuk mencapai tujuan pembangunan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan kondisi negara atau daerah yang bersangkutan. Sedangkan tujuan pembangunan pada umumnya adalah untuk mendorong proses pembangunan secara lebih cepat guna mewujudkan masyarakat yang maju, makmur dan sejahtera.

Perencanaan pembangunan dalam bentuk berbagai definisi sebagaimana yang disampaikan Lewis (1966) mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai :

“suatu kumpulan kebijaksanaan dan program pembangunan untuk merangsang masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumber daya yang tersedia secara lebih produktif”

Sedangkan rangsangan tersebut diberikan dalam bentuk insentif-insentif ekonomi baik secara mikro maupun makro yang dapat mendorong penggunaan sumber daya secara lebih produktif sehingga proses pembangunan akan menjadi lebih meningkat.

Kemudian M.L Jhingan (2016) seorang ahli perencanaan pembangunan bangsa India memberikan definisi yang lebih konkret tentang perencanaan pembangunan tersebut. Menurut pendapat Jhingan: “perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah merupakan pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa (pemerintah) pusat untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu **didalam jangka waktu tertentu pula**”. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Michael Todaro (2000) yang mendefinisikan bahwa perencanaan ekonomi dapat digambarkan sebagai berikut :

“suatu upaya pemerintah secara sengaja untuk melakukan koordinasi pengambilan keputusan ekonomi dalam jangka panjang untuk mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung tingkat pertumbuhan dari beberapa variabel utama perekonomian nasional”.

Menurut Siagian (1994), perencanaan dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang daripada hal-

hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan. Dalam bahasa yang masih sangat abstrak Waterston dalam Conyers (1994) mengatakan bahwa perencanaan adalah penerapan yang rasional dari pengetahuan manusia terhadap proses pencapaian keputusan yang bertindak sebagai dasar perilaku manusia. Rasionalitas pengetahuan yang dimaksud Waterston adalah ketika usaha tersebut secara sadar, terorganisasi, dan terus menerus dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu. Definisi ini memberikan pengertian kepada kita bahwa perencanaan berkaitan dengan soal pilihan yang terbaik yang dicapai melalui sejumlah tahapan berdasarkan pengetahuan yang dimiliki. Pilihan inilah yang selanjutnya menjadi dasar operasionalisasi kegiatan selanjutnya.

Minzberg (1998) mengidentifikasi 5 pengertian tentang Perencanaan, yaitu (1) *planning is future thinking*, (2) *planning is controlling the future*, (3) *planning is decision making*, (4) *planning is integrated decision making*, (5) *planning is a formalized procedure to produce an articulated result, in the form of an integrated system of decisions*. Persoalan perencanaan sebagai persoalan pengambilan keputusan juga disinggung oleh Schaffer seperti dikutip oleh Conyers (1994). Apabila pengambilan keputusan akan menghasilkan output yang lebih baik, Schaffer mempersyaratkan adanya dukungan data yang lebih banyak, dan dari sini akan bisa diprediksi kemampuannya menciptakan

hasil-hasil yang mungkin dicapai di masa datang. Data yang dimaksud disini adalah juga rasionalitas pengetahuan sebagaimana dinyatakan oleh Waterston. Kegunaannya adalah sebagai *backup* informasi yang menjadi bahan pertimbangan pengambilan kebijakan dan bagaimana implikasinya di masa datang.

Khusus untuk meluruskan pemahaman dan pelaksanaan perencanaan pembangunan di Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai berikut : “sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah”. Perbedaan definisi ini dengan yang terdahulu adalah bahwa di samping perencanaan pembangunan pada tingkat nasional, pada definisi ini dengan yang terdahulu adalah bahwa secara eksplisit sudah dinyatakan **pura peranan dari perencanaan pembangunan pada tingkat daerah**. Hal ini tidaklah mengherankan karena undang-undang ini memang dibuat pada saat Indonesia sudah menerapkan otonomi daerah secara menyeluruh di mana peranan pemerintah daerah sudah semakin menonjol dalam proses pembangunan.

Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 1996, mengemukakan beberapa proses perencanaan (1) perencanaan teknokrat; (2) perencanaan partisipatif; (3) perencanaan top-down; (4) perencanaan bottom up

### 1. Perencanaan teknokrat.

Menurut Suzetta (2007) adalah proses perencanaan yang dirancang berdasarkan data dan hasil pengamatan kebutuhan masyarakat dari pengamat profesional, baik kelompok masyarakat yang terdidik yang walau tidak mengalami sendiri namun berbekal pengetahuan yang dimiliki dapat menyimpulkan kebutuhan akan suatu barang yang tidak dapat disediakan pasar, untuk menghasilkan perspektif akademis pembangunan. Pengamat ini bisa pejabat pemerintah, bisa non-pemerintah, atau dari perguruan tinggi.

Menurut penjelasan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, “perencanaan teknokrat dilaksanakan dengan menggunakan metoda dan kerangka pikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu”.

### 2. Perencanaan partisipatif

Menurut Wrihatnolo dan Dwidjowijoto (1996) adalah proses perencanaan yang diwujudkan dalam musyawarah ini, dimana sebuah rancangan rencana dibahas dan dikembangkan bersama semua pelaku pembangunan (stakeholders). Pelaku pembangunan berasal dari semua aparat penyelenggara negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif), masyarakat, rohaniwan, dunia usaha, kelompok profesional, organisasi-organisasi non-pemerintah.

Menurut Sumarsono (2010), perencanaan partisipatif adalah metode perencanaan pembangunan dengan cara melibatkan warga masyarakat yang diposisikan sebagai subyek pembangunan.

Menurut penjelasan UU. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional: "perencanaan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki". Dalam UU No. 25 Tahun 2004, dijelaskan pula "partisipasi masyarakat" adalah keikutsertaan untuk mengakomodasi kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan.

### 3. Perencanaan top down

Menurut Suzetta (1997) adalah proses perencanaan yang dirancang oleh lembaga/departemen/daerah menyusun rencana pembangunan sesuai dengan wewenang dan fungsinya.

### 4. Perencanaan bottom up

Perencanaan bottom up adalah *planning approach starting at the lowest hierarchical level and working upward* (pendekatan perencanaan yang dimulai dari tingkatan hirarkis paling rendah menuju ke atas).

Tujuan perencanaan menurut Stephen Robbins dan Mary Coulter adalah (1) memberikan pengarahan yang baik; (2) mengurangi ketidakpastian; (3) meminimalisir pemborosan; (4) menetapkan tujuan

dan standar yang digunakan dalam fungsi selanjutnya yaitu proses pengontrolan dan evaluasi.

Tujuan perencanaan dari masing-masing proses perencanaan sebagai berikut:

1. Perencanaan teknokrat

Tujuannya untuk membangun perencanaan strategis dan perencanaan kontingensi, menetapkan ketentuan-ketentuan, standar, prosedur petunjuk pelaksanaan serta evaluasi, pelaporan dan langkah taktis untuk menopang organisasi (Tomatala, 2010).

2. Perencanaan partisipatif

Tujuannya agar masyarakat diharapkan mampu mengetahui permasalahannya sendiri di lingkungannya, menilai potensi SDM dan SDA yang tersedia, dan merumuskan solusi yang paling menguntungkan.

3. Perencanaan top down

Tujuannya adalah untuk menyeragamkan “corak”, karena perencanaan top down menurut Djunaedi (2000) dalam kegiatan perencanaan kota dan daerah dilakukan dengan mengacu pada corak yang seragam yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan mengikuti “juklak dan juknis” (petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis).

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi, Perencanaan pembangunan daerah menggunakan pendekatan:

- a. Teknokratis
- b. Partisipatif
- c. Politis
- d. *Top down* dan *bottom up*

Pendekatan teknokratis menurut Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 “menggunakan metoda dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah”. Maksud dari pernyataan tersebut bahwa pendekatan teknokratis menggunakan teknis dengan proses keilmuan yang dilaksanakan secara sistematis terkait dengan perencanaan pembangunan berdasarkan data dan informasi yang akurat yang didapat dari lapangan.

Kemudian pendekatan partisipatif dalam Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 dikatakan bahwa “pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan (*stakeholders*)”. Jika diterjemahkan secara harfiah bahwa perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan *stakeholders* adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.

Sedangkan pendekatan *top down* dan *bottom up* dalam perencanaan menurut Pemendagri Nomor 54 Tahun 2010 “dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa.”

Dari beberapa definisi dan pengertian perencanaan pembangunan di atas terlihat dengan jelas bahwa komponen utama dari perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah:

1. Merupakan usaha pemerintah secara terencana dan sistematis untuk mengendalikan dan mengatur proses pembangunan;
2. Mencakup periode jangka panjang, menengah dan tahunan;
3. Menyangkut variabel-variabel yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan secara keseluruhan baik secara langsung maupun tidak langsung;
4. Mempunyai suatu sasaran pembangunan yang jelas sesuai dengan keinginan masyarakat.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, dalam rangka mendorong proses pembangunan secara terpadu dan efisien, pada dasarnya perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai lima tujuan dan fungsi pokok. Tujuan dan fungsi pokok tersebut adalah :

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

3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antar perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan;
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan;
5. Menjamin terpercayanya penggunaan sumber daya yang efisien, efektif dan adil.

**a. Jenis Perencanaan**

Perencanaan pembangunan mempunyai berbagai jenis, tergantung dari sifatnya masing-masing. Mengikuti Lincoln Arsyad (1999), menurut jangka waktunya, perencanaan pembangunan dapat diklasifikasikan atas tiga jenis yaitu : perencanaan jangka panjang, perencanaan jangka menengah dan perencanaan jangka pendek. Pengertian dari masing-masing jenis perencanaan pembangunan tersebut adalah sebagai berikut:

**1) Perencanaan Jangka Panjang**

Perencanaan jangka panjang biasanya mencakup 10-25 tahun. Rencana jangka panjang (long-term planning) biasanya disebut juga sebagai perencanaan perspektif yang berisikan arah pembangunan secara umum yang disusun sesuai dengan aspirasi masyarakat secara umum.

**2) Perencanaan Jangka Menengah**

Perencanaan jangka menengah mempunyai jangka waktu 5 tahun baik yang disusun oleh Pemerintah Nasional maupun Pemerintah

Daerah. Perencanaan jangka menengah pada dasarnya merupakan jabaran dari perencanaan jangka panjang sehingga lebih bersifat operasional.

### **3) Perencanaan Jangka Pendek**

Perencanaan jangka pendek mempunyai jangka waktu 1 tahun dan merupakan penjabaran dari Rencana Jangka Menengah serta bersifat sangat operasional karena di dalamnya termasuk program dan kegiatan lengkap dengan pendanaannya.

Selanjutnya Sjafrizal (2014) menyatakan berdasarkan sifatnya, perencanaan pembangunan dibagi atas Perencanaan dengan Komando (*Central Planning*) dan Perencanaan dengan Rangsangan (*Planning By Incentives*).

#### **1) Perencanaan dengan Komando**

Perencanaan pembangunan jenis ini dilaksanakan secara terpusat dan pelaksanaannya di komandokan secara tegas dan keras oleh Pemerintah.

#### **2) Perencanaan dengan Rangsangan**

Perencanaan dengan rangsangan ini dilakukan secara demokratis dan lebih banyak didasarkan pada mekanisme pasar.

Berdasarkan alokasi sumber daya Sjafrizal (2014) menyatakan perencanaan pembangunan dibagi atas dua jenis, yaitu perencanaan keuangan dan perencanaan fisik.

### **1) Perencanaan Keuangan**

Perencanaan diperlukan untuk dapat menyusun kebutuhan dana untuk pembiayaan berbagai program dan kegiatan. Selain itu perencanaan keuangan juga penting dalam rangka menghapus ketidakseimbangan antara permintaan dan penawaran dengan penyusunan rencana keuangan yang tepat.

### **2) Perencanaan Fisik**

Perencanaan fisik pada dasarnya adalah suatu upaya untuk menjabarkan program dan kegiatan pembangunan melalui pengalokasian faktor produksi dan hasil produksi sehingga dapat memaksimalkan penyediaan lapangan pekerjaan dan pendapatan bagi masyarakat.

Berdasarkan tingkat keluwesan Sjafrizal (2014) menyatakan, perencanaan pembangunan dikelompokkan atas perencanaan indikatif dan perencanaan imperatif.

#### **1) Perencanaan Indikatif**

Dalam sistem perencanaan pembangunan indikatif ini, sektor negara lebih banyak diarahkan pada pembangunan sektor-sektor dasar seperti batubara, semen, baja transportasi, bahan bakar pupuk, dan peralatan pertanian. Sedangkan sektor swasta lebih banyak diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang lebih berorientasi pada kegiatan bisnis.

#### **2) Perencanaan Imperatif**

Perencanaan imperatif yakni semua kegiatan diatur oleh negara untuk kepentingan masyarakat banyak.

Sedangkan berdasarkan sistem ekonomi Sjafrizal (2014) menyatakan , perencanaan pembangunan dikelompokkan atas tiga yaitu : Perencanaan Pembangunan dalam Sistem Kapitalis, Perencanaan Pembangunan dalam Sistem Komunis, dan Perencanaan Pembangunan dalam Sistem Campuran.

### **1) Perencanaan Pembangunan Dalam Sistem Kapitalis**

Perencanaan pembangunan dalam sistem kapitalis semuanya didasarkan pada mekanisme pasar yang berperan sebagai “invisible hand”. Dalam hal ini peran swasta menjadi sangat besar dan semua faktor produksi berikut kegiatan produksi di kuasai oleh swasta atau pribadi. Hanya sektor-sektor yang sangat strategis seperti industri yang terkait dengan militer yang dikuasai oleh Pemerintah dan campur tangan terhadap kegiatan swasta hanya dilakukan secara tidak langsung melalui kebijakan moneter dan fiskal.

### **2) Perencanaan Pembangunan Dalam Sistem Sosialis.**

Perencanaan dalam sistem sosialis merupakan perencanaan terpusat (central planning) yang dilakukan secara komando untuk semua kegiatan sosial dan ekonomi.

### **3) Perencanaan Pembangunan Dalam Sistem Campuran.**

Perencanaan pembangunan dalam sistem campuran merupakan gabungan dari perencanaan dengan sistem kapitalis dan sistem sosialis. Perencanaan pembangunan dalam sistem campuran membagi perekonomian negara ke dalam sektor Pemerintah dan sektor swasta.

Sektor Pemerintah mengelola sektor publik yang menguasai hajat hidup orang banyak untuk meningkatkan kesejahteraan sosial. Sedangkan sektor swasta dan perorangan diperbolehkan mengelola sendiri apa yang dimilikinya untuk tujuan mendapatkan keuntungan. Namun demikian, untuk menjaga kepentingan, Pemerintah juga turut mengawasi sektor swasta secara tidak langsung, yaitu melalui kebijakan fiskal dan moneter atau subsidi untuk kegiatan-kegiatan tertentu.

Jenis perencanaan yang terakhir adalah berdasarkan cara pelaksanaannya. Dalam hal ini, Sjafrizal (2014) menyatakan perencanaan pembangunan dibagi atas 2 yaitu Perencanaan Sentralistik dan Perencanaan Desentralistik dengan pengertian masing-masing sebagai berikut :

#### **1) Perencanaan Sentralistik.**

Pada negara dengan Sistem perencanaan pembangunan sentralistik ini semua keputusan dan kebijakan pembangunan yang penting semuanya ditentukan oleh Pemerintah Pusat Sistem perencanaan seperti ini disebut juga sebagai perencanaan dari atas (Top Down Planning).

#### **2) Perencanaan Desentralistik.**

Pada sistem ini kewenangan Pemerintah Daerah mempunyai peranan yang cukup penting disamping kewenangan Pemerintah Pusat. Pemerintah Daerah dibagikan alokasi dana dalam bentuk "Block Grand" yang penggunaannya ditetapkan sendiri oleh Pemerintah Daerah melalui badan perencanaannya masing-masing. Keuntungan sistem perencanaan desentralistik ini adalah masyarakat lokal diberikan

kewenangan yang cukup untuk dapat menentukan arah pembangunan daerahnya sendiri sesuai potensi dan permasalahan pokok yang dihadapi oleh daerah yang bersangkutan.

#### **b. Unsur Pokok Dalam Perencanaan Pembangunan**

Setiap perencanaan pembangunan daerah, biasanya mempunyai beberapa unsur dan komponen pokok yang selalu muncul pada setiap dokumen perencanaan pembangunan. Unsur-unsur pokok tersebut menggambarkan isi pokok dari sebuah dokumen perencanaan pembangunan.

Menurut Abe (2002), ada beberapa hal penting yang termuat dalam rumusan perencanaan, yaitu : gambaran mengenai situasi dan kondisi, serta kebutuhan dari masyarakat, tujuan dan target yang hendak dicapai, daya dukung dan sumber daya yang dimiliki, detail langkah-langkah yang akan dilakukan dan anggaran. Dapat pula rumusan perencanaan dilengkapi dengan data mengenai siapa yang harus bertanggung jawab dalam suatu langkah, kendala-kendala dan upaya yang akan dilakukan (harus dilakukan) untuk mengatasi kendala tersebut.

Sedangkan Soekartawi (1990) mengemukakan bahwa dalam suatu perencanaan pembangunan terdapat beberapa unsur pokok yang secara garis besar mencakup hal-hal sebagai berikut :

- 1) Kebijakan dasar atau strategi dasar, sering juga disebut sebagai tujuan, arah dan prioritas pembangunan;
- 2) Adanya kerangka rencana, seringkali disebut kerangka makro rencana;

- 3) Perkiraan sumber-sumber pembangunan khususnya sumber-sumber pembiayaan pembangunan. Sumber-sumber pembiayaan pembangunan ini merupakan keterbatasan dalam usaha pembangunan, karena itu sangat perlu diperkirakan secara seksama
- 4) Uraian tentang kerangka kebijaksanaan yang konsisten. Berbagai kebijaksanaan harus dirumuskan dan kemudian dilaksanakan. Satu sama lain kebijakan tersebut harus serasi dan konsisten, terlebih lagi yang menyangkut kebijakan tentang fiskal dan penganggaran;
- 5) Program investasi. Program investasi ini dilakukan secara sektoral, misalnya di bidang pertanian, industri, pertambangan, pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya. Penyusunan program ini secara sektoral dilakukan berdasarkan suatu rencana yang bersifat lebih operasional;
- 6) Administrasi negara yang dipergunakan untuk mendukung perencanaan dan pelaksanaannya. Penyempurnaan administrasi negara dan pembinaan sistem administrasi untuk mendukung perencanaan dan pelaksanaan pembangunan perlu direncanakan sebagai kegiatan integral dari rencana pembangunan itu sendiri, termasuk pula di dalamnya penelaahan terhadap mekanisme dan kelembagaan pelaksanaan pembangunan.

Tjokroamidjojo (1995) mengemukakan pengertian perencanaan pembangunan sebagai suatu pengalokasian sumber-sumber pembangunan (termasuk sumber-sumber ekonomi) yang terbatas adanya, untuk mencapai

tujuan-tujuan, keadaan sosial ekonomi yang lebih baik secara lebih efisien dan efektif. Terdapat lima unsur yang harus diperhatikan dalam setiap perencanaan pembangunan, yaitu : (1) Permasalahan pembangunan suatu negara/masyarakat yang dikaitkan dengan sumber-sumber pembangunan yang dapat diusahakan dalam hal ini sumber daya ekonomi, sumber daya alam dan lainnya; (2) Tujuan dan sasaran rencana yang ingin dicapai; (3) Kebijakan/cara untuk mencapai tujuan dan sasaran rencana dengan melihat penggunaan sumber-sumber daya dan pemilihan alternatif-alternatif yang baik; (4) Penterjemahan dalam program program atau kegiatan usaha yang konkrit; (5) Jangka waktu pencapaian tujuan.

Sjafrizal (2014) pmengatakan bahwa dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan yang baik, unsur pokok dalam perencanaan pembangunan adalah :

#### **1) Kondisi Umum Daerah**

Penyusunan setiap dokumen perencanaan pembangunan daerah selalu dimulai dengan analisis tentang kondisi umum dari daerah yang bersangkutan. Analisis ini sangat penting artinya untuk dapat mengetahui secara jelas kondisi objektif yang terdapat pada daerah tersebut yang selanjutnya akan dijadikan sebagai landasan utama untuk menyusun rencana ke depan secara realistis.

#### **2) Visi dan Misi Pembangunan Daerah**

Visi pada dasarnya adalah kondisi objektif yang di inginkan dan di cita-citakan dapat diwujudkan dimasa depan oleh seluruh lapisan

masyarakat pada periode waktu tertentu. Sedangkan misi pada dasarnya merupakan cara dan upaya umum dan bersifat pokok yang akan dilakukan dalam mewujudkan dan merealisasikan visi yang telah ditetapkan tersebut.

### **3) Sasaran dan Target Pembangunan Daerah**

Sasaran pada dasarnya adalah bentuk konkret dari tujuan yang ingin dicapai melalui pelaksanaan pembangunan sesuai yang direncanakan. Sedangkan target adalah sasaran lebih konkret dan spesifik lagi dalam bentuk kuantitatif yang harus dicapai pada waktu tertentu.

### **4) Strategi Pembangunan Daerah**

Strategi Pembangunan daerah sebaiknya dirumuskan dengan memperhatikan kondisi umum dan potensi yang dimiliki daerah bersangkutan, baik yang sudah dapat dilaksanakan, maupun belum.

### **5) Kebijakan Pembangunan Daerah**

Kebijakan ini diperlukan agar program dan kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan dapat diarahkan dan diwujudkan sesuai dengan kebijakan yang telah diambil.

### **6) Prioritas Pembangunan Daerah**

Prioritas pembangunan didasarkan pada beberapa pertimbangan tertentu, antara lain :

- a) Program dan sektor yang diprioritaskan sebaiknya berhubungan erat dengan visi dan misi pembangunan daerah yang telah ditetapkan semula sehingga pencapaian visi dan misi tersebut

- menjadi lebih terjamin sesuai dengan janji yang diberikan pada masyarakat saat Pilkada.
- b) Program dan sektor yang diprioritaskan sebaiknya mencakup sebagian besar dari kehidupan sosial ekonomi pada negara dan daerah bersangkutan;
  - c) Kegiatan dan sektor tersebut sektor unggulan dan mempunyai keuntungan komperatif tinggi sehingga dapat diharapkan untuk mendorong peningkatan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pada negara dan daerah yang bersangkutan;
  - d) Program dan kegiatan tersebut dapat mendukung dan bersinergi dengan kegiatan lainnya sehingga proses pembangunan secara keseluruhan akan menjadi lebih maju dan berkembang;
  - e) Program dan kegiatan yang diprioritaskan haruslah yang layak dalam arti manfaatnya yang dapat diberikan adalah lebih besar dari biaya yang diperlukan untuk pelaksanaannya;
  - f) Program dan kegiatan tersebut sesuai dengan kondisi sosial ekonomi daerah yang bersangkutan sehingga pembangunan tidak mendapatkan reaksi negatif dari masyarakat setempat.

#### **4. Perencanaan Partisipatif**

Perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang bertujuan melibatkan kepentingan rakyat dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik langsung maupun tidak langsung). Perencanaan pembangunan partisipatif

merupakan pola pendekatan perencanaan pembangunan yang melibatkan peran serta masyarakat yang pada umumnya bukan saja sebagai obyek tetapi sekaligus sebagai subyek pembangunan, sehingga nuansa yang dikembangkan dalam perencanaan pembangunan benar-benar dari bawah (bottom-up approach).

Alexander Abe (2002:81) mengemukakan pengertian perencanaan partisipatif sebagai berikut:

“perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan kepentingan masyarakat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik secara langsung maupun tidak langsung) tujuan dan cara harus dipandang sebagai satu kesatuan. Suatu tujuan untuk kepentingan rakyat dan bila dirumuskan tanpa melibatkan masyarakat, maka akan sangat sulit dipastikan bahwa rumusan akan berpihak pada rakyat.”

Sedangkan menurut Verhagen (1979) menyatakan bahwa, partisipasi merupakan suatu bentuk khusus dari interaksi dan komunikasi yang berkaitan dengan pembagian kewenangan, tanggung jawab dan manfaat. Tumbuhnya interaksi dan komunikasi tersebut, dilandasi oleh adanya kesadaran yang dimiliki oleh yang bersangkutan mengenai:

- a) Kondisi yang tidak memuaskan, dan harus diperbaiki;
- b) Kondisi tersebut dapat diperbaiki melalui kegiatan manusia masyarakatnya sendiri;
- c) Kemampuannya untuk berpartisipasi dalam kegiatan yang dapat dilakukan;
- d) Adanya kepercayaan diri, bahwa ia dapat memberikan sumbangan yang bermanfaat bagi kegiatan yang bersangkutan.

Hal ini sejalan dengan pendapat Bryan dan White (1987) yang menyatakan bahwa "Pembangunan yang *"people centered"* merupakan upaya untuk meningkatkan kemampuan manusia dalam menentukan nasib dan masa depannya, ini berarti melibatkan masyarakat secara aktif dalam setiap tahapan proses pembangunan." Hal senada diungkapkan oleh Tjokroamidjojo (1995) mengemukakan bahwa keberhasilan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tergantung dengan adanya keterlibatan aktif masyarakat. Hal ini dapat dikatakan bahwa, seiring dengan perkembangan demokrasi, maka faktor keterlibatan multi stakeholders dalam proses perencanaan pembangunan daerah semakin menguat.

Arti penting partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan menurut Islamy (2001) karena dengan partisipasi masyarakat berarti:

1. Memberi kesempatan yang nyata kepada mereka untuk mempengaruhi pembuatan keputusan tentang masalah kehidupan yang mereka hadapi sehari-hari dan mempersempit jurang pemisah antara pemerintah dan rakyat.
2. Memperluas peluang pendidikan politik bagi masyarakat sebagai Landasan bagi pendidikan demokrasi, sehingga rakyat menjadi terlatih dalam menyusun prioritas kebutuhan dan kepentingan yang berbeda.
3. Dengan adanya partisipasi masyarakat lokal dalam menangani urusan-urusan publik akan memperkuat solidaritas komunitas masyarakat lokal.

Dalam setiap kebijakan pembangunan khususnya yang menyangkut dan berkenaan dengan kepentingan masyarakat, maka terdapat satu hal yang

harus diperhatikan dan sama sekali tidak boleh dilewatkan yaitu peran serta masyarakat. Peran serta masyarakat, memegang peranan penting dalam perencanaan pembangunan, karena masyarakat saat ini tidak boleh lagi dianggap sebagai obyek pembangunan tetapi harus ditempatkan sebagai subyek pembangunan bersama-sama dengan pemerintah. Artinya, masyarakat harus di dorong untuk aktif terlibat dalam proses pembangunan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi serta pemeliharaan dan pengembangan hasil pembangunan.

Selanjutnya Oetomo (1997) menyatakan bahwa secara garis besar peran serta masyarakat dalam perencanaan meliputi :

- a. Pemberian masukan dalam penentuan arah pembangunan;
- b. Mengidentifikasi berbagai potensi dan masalah pembangunan;
- c. Pemberian masukan dalam perumusan rencana tata ruang;
- d. Pemberian informasi, saran dan pertimbangan atau pendapat dalam penyusunan strategi dan arah kebijakan pembangunan;
- e. Pengajuan keberatan terhadap rancangan pembangunan;
- f. Kerjasama dalam penelitian dan pengembangan;
- g. Bantuan tenaga ahli.

Kemudian menurut Abe (2002;85) ada dua bentuk perencanaan partisipatif, *pertama* perencanaan yang langsung disusun bersama rakyat, perencanaan ini bisa merupakan (1) perencanaan lokasi – setempat, yakni perencanaan yang menyangkut daerah dimana masyarakat berada; dan (2) Perencanaan wilayah yang disusun melalui mekanisme perwakilan, sesuai

dengan institusi yang sah (legal formal), seperti parlemen. Untuk kasus kedua ini masyarakat seyogyanya masyarakat masih terbuka dalam memberikan masukan, kritik dan kontrol, sehingga apa yang dirumuskan dan diaktualisasikan oleh parlemen benar-benar apa yang dikehendaki oleh masyarakat.

Kemudian prinsip dasar model perencanaan bersama rakyat, yakni:

1. Adanya saling percaya diantara peserta, saling mengenal dan saling bekejasama. Mengapa diperlukan sebab yang disusun adalah rencana aksi bersama, dengan demikian sejak awal perlu mempunyai dukungan nyata. Saling percaya dibutuhkan agar dalam proses bisa berjalan dengan jujur dan terbuka, tidak merupakan ajang siasat.
2. Kesetaraan diantara peserta, tujuannya agar semua orang bisa berbicara dan mengemukakan pandangannya secara fair dan bebas, maka diantara peserta tidak ada boleh yang lebih tinggi kedudukan. Kesetaraan menjadi hal yang penting bukan menyamakan segi yang berbeda, melainkan membangun suasana dan kondisi setara. Tujuan dasarnya adalah agar semua pihak bisa mengaktualisasikan pikiran secara sehat dan tidak mengalami hambatan. Jika ada pemandu dalam proses, maka pemandu harus benar-benar berposisi sebagai pemandu dan bukan narasumber, yang pada akhirnya bisa membangun asimetri.
3. Rakyat bisa menyepakati hasil yang diperoleh, baik saat itu harus dihindari praktek perang intelektual, di mana mereka yang berlebihan informasi mengalahkan mereka yang miskin informasi secara tidak sehat.

Kekalahan intelektual di forum tidak akan membuahkan penerimaan yang sehat. Oleh sebab itu setiap tahap harus berpegang pada prinsip demokrasi bersama bukan hasil rekayasa satu kelompok. Untuk bisa menghasilkan keputusan bersama dibutuhkan pembahasan yang mendalam, sehingga masing-masing pihak benar-benar bisa paham sebelum keputusan diambil.

4. Keputusan yang baik, tidak didasarkan pada dusta dan kebohongan. Prinsip ini menekankan pada pentingnya kejujuran dalam penyampaian informasi, khususnya pada persolan yang dihadapi. Kejujuran dengan maksud agar apa yang dipersoalkan atau yang menjadi potensi benar-benar sesuatu yang nyata (ada) dan tidak mengada-ada. Hal yang dipentingkan dalam soal ini adalah agar yang diungkapkan benar-benar sesuatu yang menyentuh kebutuhan dan kepentingan masyarakat, bukan hasil rekayasa (cerita palsu).
5. Berproses dengan berdasarkan kepada fakta, dengan sendirinya menuntut cara berfikir yang obyektif. Tujuannya agar para peserta bisa berproses dengan menggunakan kesepakatan yang sudah ditetapkan dan tidak berpindah-pindah dalam menggunakan pijakan. Masalah ini memang masih merupakan tantangan, justru dengan proses inilah diharapkan bisa diperoleh pelajaran bagi rakyat agar lebih terlatih dalam berpikir secara obyektif.
6. Prinsip partisipasi terwujud secara sehat, jika apa yang dibahas merupakan hal yang dekat dengan kehidupan keseharian masyarakat. Kebutuhan ini mensyaratkan adanya orintasi khusus dari perencanaan,

yakni terfokus kepada masalah-masalah masyarakat. Jika perencanaan dilakukan di tingkat desa, maka dengan sendirinya masalah yang dibahas berorientasi ke desa.

Kemudian bentuk perencanaan partisipatif yang kedua (Abe :2002) adalah perencanaan perwakilan. Perencanaan ini disusun tidak secara langsung melibatkan masyarakat terutama perencanaan yang disusun oleh pemerintah, dengan pertimbangan dari parlemen. Dalam hal ini masyarakat perlu melakukan dua hal :

1. Mengorganisasikan perencanaan setempat tujuannya agar agar mulai merumuskan apa yang mereka butuhkan, dan apa yang sebaiknya di kerjakan oleh pemerintah. Pengorganisasikan diperlukan agar kepentingan yang banyak bisa akomodasi. Pada intinya masyarakat harus mulai mengusahakan rumusan-rumusan aspirasi, yang pada nantinya diperjuangkan atau diusahakan untuk dinegosiasikan dengan pihak pemerintah.
2. Melakukan tekanan sistematis pada parlemen dan eksekutif, sedemikian rupa sehingga apa yang disusun oleh elit merupakan apa yang diinginkan rakyat. Hanya dengan kontrol yang sistematis rakyat bisa mengawal perubahan.

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

program pembangunan. Karena hanya dengan partisipasi masyarakat penerima program, maka hasil pembangunan ini akan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Oleh karenanya salah satu indikator keberhasilan pembangunan adalah adanya partisipasi masyarakat penerima program.

Begitu juga menurut Conyers (1994: 154), yang mengatakan terdapat tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat menjadi sangat penting dalam pembangunan, yaitu:

- 1) partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal.
- 2) bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk proyek tersebut.
- 3) adanya anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat sendiri.

Secara garis besar perencanaan partisipatif mengandung makna adanya keikutsertaan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, mulai dari melakukan analisis masalah mereka, memikirkan bagaimana cara mengatasinya, mendapatkan rasa percaya diri

untuk mengatasi masalah, mengambil keputusan sendiri tentang alternatif pemecahan masalah apa yang ingin mereka atasi.

Ada 3 alasan mengapa harus ada demokrasi dan Perencanaan Partisipatif (Amartya Sen, 1999:148) yakni :

1. Demokrasi dan partisipasi sangat penting peranannya dalam pengembangan kemampuan dasar.
2. *Instrumental role* untuk memastikan bahwa rakyat bisa mengungkapkan dan mendukung klaim atas hak-hak mereka, di bidang politik maupun ekonomi
3. *Constructive role* dalam merumuskan “kebutuhan” rakyat dalam konteks sosial.

Melihat dampak penting dan positif dari perencanaan partisipatif, dengan adanya partisipasi masyarakat yang optimal dalam perencanaan diharapkan dapat membangun rasa kepemilikan yang kuat dikalangan masyarakat terhadap hasil-hasil pembangunan yang ada. Geddesian (dalam Soemarmo 2005 :26) mengemukakan bahwa pada dasarnya masyarakat dapat dilibatkan secara aktif sejak tahap awal penyusunan rencana. Keterlibatan masyarakat dapat berupa: (1) pendidikan melalui pelatihan, (2) partisipasi aktif dalam pengumpulan informasi, (3) partisipasi dalam memberikan alternatif rencana dan usulan kepada pemerintah.

Secara skematis struktur partisipasi dalam perencanaan seperti berikut:

Gambar 2.3

Struktur Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan

Survey → Analisis → Rencana

Sumber: Geddesian dalam Soemarmo

Dusseldorp, (1981) mengidentifikasi beragam bentuk-bentuk kegiatan partisipasi yang dilakukan oleh setiap warga masyarakat dapat berupa :

- 1) Menjadi anggota kelompok-kelompok masyarakat;
- 2) Melibatkan diri pada kegiatan diskusi kelompok;
- 3) Melibatkan diri pada kegiatan-kegiatan organisasi untuk menggerakkan partisipasi masyarakat yang lain;
- 4) Menggerakkan sumberdaya masyarakat;
- 5) Mengambil bagian dalam proses pengambilan keputusan;
- 6) Memanfaatkan hasil-hasil yang dicapai dari kegiatan masyarakatnya.

Dilain pihak Mikkelsen (2001:65), menyebutkan bahwa secara garis besar ada 2 pendekatan dalam hal partisipasi, yaitu: (1) partisipasi datang dari masyarakat sendiri, merupakan tujuan dalam proses demokrasi. Namun demikian sedikit saja masyarakat yang mau melakukan pendekatan partisipasi secara sukarela dalam kegiatan pembangunan; (2) partisipasi dengan motivasi positif yang bersifat memaksa. Dengan

pendekatan ini masyarakat dipaksa untuk melakukan partisipasi dalam pembangunan dengan motivasi agar dapat melaksanakan dan menikmati hasil pembangunan secara lebih baik. Selanjutnya disebutkan bahwa partisipasi dapat dilaksanakan dengan tingkat paksaan dan sukarela yang berbeda-beda, serta tingkat keaktifan masyarakat yang berbeda-beda pula. Namun demikian, guna mencapai keberhasilan pembangunan, partisipasi aktif dan sukarela merupakan hal ideal yang harus diupayakan.

#### **a) Ciri-ciri Perencanaan Partisipatif**

Wicaksono dan Sigiarto (Wijaya, 2001) berpendapat bahwa perencanaan partisipatif adalah usaha yang dilakukan masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi agar mencapai kondisi yang diharapkan berdasarkan kebutuhan dan kemampuan secara mandiri. Keduanya mengemukakan ciri-ciri perencanaan partisipatif sebagai berikut:

1. Terfokus pada kepentingan masyarakat.
  - a. Perencanaan program berdasarkan pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat.
  - b. Perencanaan disiapkan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat yang memenuhi sikap saling percaya dan terbuka.

#### **2. Partisipatoris (keterlibatan)**

Setiap masyarakat melalui forum pertemuan, memperoleh peluang yang sama dalam sumbangan pemikiran tanpa dihambat oleh kemampuan berbicara, waktu dan tempat.

### 3. Dinamis

- a. Perencanaan mencerminkan kepentingan dan kebutuhan semua pihak.
- b. Proses perencanaan berlangsung secara berkelanjutan dan proaktif.

### 4. Sinergitas

- a. Harus menjamin keterlibatan semua pihak.
- b. Selalu menekankan kerja sama antar wilayah administrasi dan geografi.
- c. Setiap rencana yang akan dibangun sedapat mungkin menjadi kelengkapan yang sudah ada, sedang atau akan dibangun.
- d. Memperhatikan interaksi diantara *stakeholders*.

### 5. Legalitas

- a. Perencanaan pembangunan dilaksanakan dengan mengacu pada semua peraturan yang berlaku.
- b. Menjunjung etika dan tata nilai masyarakat.
- c. Tidak memberikan peluang bagi penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan.

### 6. Fisibilitas

Perencanaan harus bersifat spesifik, terukur, dan dijalankan dan mempertimbangkan waktu.

Senada dengan ciri-ciri diatas Samsura (dalam Fitriasturi, 2005:40) mengemukakan kriteria-kriteria dari perencanaan partisipatif sebagai berikut:

1. Adanya perlibatan seluruh *stakeholders*.
2. Adanya upaya pembangunan institusi masyarakat yang kuat dan legitimate.
3. Adanya proses politik melalui negosiasi atau urun rembuk yang pada akhirnya mengarah pada pembentukan kesepakatan bersama (*collective agreement*).
4. Adanya usaha pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan pembelajaran kolektif yang merupakan bagian dari proses demokratisasi.

**b) Prinsip – prinsip Perencanaan Partisipatif**

Proses perencanaan sesungguhnya adalah perpaduan antara kebenaran ilmu pengetahuan yang menjadi landasan berpikir dengan kekuasaan (*power*) yang menjadi landasan legitimasi politik. Kondisi ini bisa menciptakan ketegangan di antara keduanya yang antara lain terlihat dari manajemen proses perencanaan yang berkepanjangan dengan struktur kelembagaan yang terlampau rumit. Ini adalah harga yang memang harus dibayar untuk mendemokratiskan perencanaan, tetapi masyarakat bahkan aparat dan politisi kadang menjadi tidak sabar terhadap output dan outcome perencanaan. Terjadilah intervensi di luar proses perencanaan formal yang mendistorsi perencanaan yang dianggap sudah demokratis

tersebut. Atas dasar itu, perencanaan partisipatif perlu memiliki prinsip organisasi dan manajemen yang efisien dan produktif, dengan tetap memperhitungkan nilai-nilai demokratis dalam perencanaan.

Prinsip lain yang patut diperhatikan adalah adanya jaringan kerja kebijakan (*policy network*). *Policy network* ini merupakan pola hubungan di antara aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Dalam konsep ini interdependensi adalah kata kunci yang harus dipahami. Aktor-aktor saling berinterdependensi karena mereka tidak akan mampu mencapai tujuannya tanpa melibatkan sumberdaya yang dimiliki aktor lain. Interdependensi didasarkan pada distribusi sumberdaya di antara aktor-aktor tersebut, tujuan yang dicapai dan persepsi mereka terhadap ketergantungan sumberdaya. Informasi, tujuan dan sumberdaya saling dipertukarkan dalam interaksi. Oleh karena proses interaksi sering berulang, maka proses pelembagaan akan terjadi, muncul penyamaan persepsi, pola partisipasi dan aturan interaksi berkembang dan ditetapkan secara resmi.

Konsep di atas tentang '*policy network*', membutuhkan prinsip transparansi, yakni keterbukaan di antara para aktor untuk secara jujur mengungkapkan segala informasi dan *resources* yang dibutuhkan dalam proses perencanaan. Transparansi juga diperlukan pada tahap pengambilan keputusan karena pada tahap ini harus ada kejelasan argumen terhadap pemilihan alternatif kebijakan dengan berbagai macam implikasinya.

Dengan kata lain, transparansi adalah persoalan membangun kepercayaan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses perencanaan.

Sedangkan Abe (2002), untuk mengorganisasikan model ini (perencanaan partisipatif) perlu diperhatikan prinsip dasar yang penting dikembangkan yakni :

1. Dalam perencanaan bersama rakyat, yang melibatkan banyak orang, maka harus dipastikan bahwa di antara para peserta memiliki rasa saling percaya, saling mengenal dan saling bisa bekerja sama. Sebab yang hendak disusun adalah rencana aksi bersama, dengan demikian sejak awal perlu mempunyai dukungan nyata, saling percaya dibutuhkan agar dalam proses bisa berjalan dengan jujur dan terbuka, tidak merupakan ajang siasat.
2. Agar semua orang bisa berbicara dan mengemukakan pandangannya secara fair dan bebas, maka di antara peserta tidak boleh ada yang lebih tinggi dalam kedudukan. Hal ini dimaksudkan untuk membangun suatu suasana dan kondisi setara. Tujuan dasarnya adalah agar semua pihak bisa mengaktualisasikan pikiran secara sehat dan tidak mengalami hambatan.
3. Perencanaan bersama rakyat harus bermakna bahwa rakyat (mereka peserta perumusan) bisa menyepakati hasil yang diperoleh, baik saat itu maupun setelahnya. Harus dihindari praktek perang intelektual, dimana mereka yang berkelebihan informasi mengalahkan mereka yang miskin informasi secara tidak sehat. Keputusan yang diambil harus merupakan keputusan bersama, dan bukan hasil rekayasa satu kelompok. Untuk bisa

menghasilkan keputusan bersama, dibutuhkan ;Jembahasan yang mendalam, sehingga masing-masing pihak benar-benar bisa paham sebelum keputusan diambil.

4. Suatu keputusan yang baik, tentu tidak boleh didasarkan pada dusta dan kebohongan. Prinsip ini hendak menekankan pentingnya kejujuran dalam penyampaian informasi, khususnya persoalan yang sedang dihadapi. Hal yang dipentingkan dalam soal ini adalah agar yang diungkapkan benar-benar sesuatu yang menyentuh kebutuhan dan kepentingan masyarakat, bukan hasil rekayasa (cerita palsu).

5. Berproses dengan berdasarkan fakta, dengan sendirinya menuntut cara berpikir yang obyektif. Maksud dari berpikir obyektif adalah agar para peserta bisa berproses dengan menggunakan kesepakatan kesepakatan yang sudah ditetapkan dan tidak berpindah-pindah dalam menggunakan pijakan.

6. Prinsip partisipasi hanya akan mungkin terwujud secara sehat, jika apa yang dibahas merupakan hal yang dekat dengan kehidupan keseharian masyarakat yakni berfokus pada masalah-masalah masyarakat. Jika perencanaan dilakukan ditingkat desa, maka dengan sendirinya masalah yang dibahas berorientasi ke desa.

Perencanaan pembangunan partisipatif akan berjalan dengan baik apabila prakondisi yang diperlukan dapat terpenuhi. Setidaknya ada enam prinsip dasar dalam perencanaan partisipatif, yaitu :

a) Saling Percaya

Diantara semua pihak yang terlibat dalam penyusunan perencanaan harus saling percaya, saling mengenal dan dapat bekerjasama. Untuk menumbuhkan rasa saling percaya dituntut adanya kejujuran dan keterbukaan.

b) Kesetaraan.

Prinsip kesetaraan dimaksudkan agar semua pihak yang terlibat dalam penyusunan perencanaan dapat berbicara dan mengemukakan pendapatnya, tanpa adanya perasaan tertekan (bhs. Jawa; rikuh atau ewuh-pekewuh).

c) Demokratis.

Prinsip demokrasi menuntut adanya proses pengambilan keputusan yang merupakan kesepakatan bersama, bukan merupakan rekayasa kelompok tertentu.

d) Nyata.

Perencanaan hendaknya didasarkan pada segala sesuatu masalah atau kebutuhan yang nyata, bukan berdasarkan sesuatu yang belum jelas keberadaanya atau kepalsuan (fiktif).

e) Taat asas dalam berpikir.

Prinsip ini menghendaki dalam penyusunan perencanaan harus menggunakan cara berpikir obyektif, runtut dan mantap.

f) Terfokus pada kepentingan warga masyarakat.

Perencanaan pembangunan hendaknya disusun berdasarkan permasalahan dan kebutuhan yang dekat dengan kehidupan masyarakat.

Perencanaan yang berdasarkan pada masalah dan kebutuhan nyata masyarakat, akan mendorong tumbuhnya partisipasi masyarakat.

### 3. Tahap tahap Perencanaan Pembangunan

Menurut Abe (2002), perencanaan pembangunan mempunyai tahapan-tahapan antara lain: penyelidikan, perumusan permasalahan, menentukan tujuan dan target, mengidentifikasi sumberdaya (daya dukung), merumuskan rencana kerja, dan menentukan anggaran (*budget*) yang hendak digunakan dalam realisasi rencana.

Lebih lanjut Abe mengemukakan tahapan tersebut kedalam langkah-langkah dalam perencanaan partisipatif yang disusun dari bawah yang dapat digambarkan sebagai tangga perencanaan sebagai berikut:

Gambar 2.1



Langkah-langkah perencanaan partisipatif yang disusun dari bawah  
Sumber: Alexander Abe (2002:100)

Secara lebih terperinci dapat diuraikan sebagai berikut :

*a. Penyelidikan.*

Penyelidikan adalah sebuah proses untuk mengetahui, menggali dan mengumpulkan persoalan-persoalan bersifat lokal yang berkembang di masyarakat. Penyelidikan di sini bukan sebagai kegiatan akademis, melainkan kegiatan yang menjadi bagian dari upaya perubahan.

Dalam proses ini, keterlibatan masyarakat menjadi faktor kunci yang tidak bisa ditawar. Dengan demikian, proses penyelidikan adalah proses mengajak masyarakat untuk mengenali secara seksama problem yang mereka hadapi.

*b.* Perumusan masalah.

Perumusan masalah adalah tahap lanjut dari hasil penyelidikan. Data atau informasi yang telah dikumpulkan diolah sedemikian rupa sehingga diperoleh gambaran yang lebih lengkap, utuh dan mendalam. Untuk mencapai perumusan, pada dasarnya dilakukan suatu proses analisis atas informasi, data dan pengalaman hidup masyarakat. Proses analisis sendiri bermakna sebagai tindakan untuk menemukan kaitan antara satu fakta dengan fakta yang lain. Apa yang dirumuskan harus sederhana, jelas dan konkrit.

Agar rumusan masalah dapat mencerminkan kebutuhan dari komunitas (masyarakat), tidak ada cara lain kecuali melibatkan masyarakat dalam proses tersebut. Langkah pertama yang harus dilakukan adalah mengusahakan agar masukan data yang dihimpun benar-benar merupakan apa yang dirasakan dan apa yang menjadi keprihatinan dari masyarakat. Dalam hal ini, tidak semua apa yang disampaikan masyarakat harus diterima, justru pada saat itulah momentum untuk bersama-sama masyarakat memilah-milah mana segi-segi yang merupakan kebutuhan dan mana yang sekedar keinginan. Suatu keinginan tentu saja memiliki kadar subjektifitas yang tinggi, dan cenderung tanpa batas yang jelas. Oleh sebab itu yang hendak menjadi prioritas adalah menjawab kebutuhan-kebutuhan dasar dari masyarakat.

c. Identifikasi daya dukung.

Dalam masalah ini daya didukung tidak diartikan sebagai dana kongkrit (uang), melainkan keseluruhan aspek yang bisa memungkinkan terselenggaranya aktifitas dalam mencapai tujuan dan target yang telah ditetapkan. Daya dukung sangat tergantung pada: (1) persoalan yang dihadapi, (2) tujuan yang hendak dicapai, dan (3) aktifitas yang akan dilakukan. Kejelasan mengenai segi-segi ini pada dasarnya akan sangat membantu dalam memahami apa yang dimiliki oleh masyarakat.

Daya dukung yang dimaksudkan pada permasalahan ini bisa bermakna ganda: (1) daya dukung kongkrit, aktual, ada tersedia dan (2) daya dukung yang merupakan potensi (akan ada atau bisa diusahakan). Pemahaman mengenai daya dukung ini diperlukan agar rencana kerja yang disusun tidak bersifat asal-asalan, tetapi benar-benar merupakan hasil perhitungan yang masak.

d. Perumusan tujuan.

Tujuan adalah kondisi yang hendak dicapai, sesuatu keadaan yang diinginkan (diharapkan), dan karena itu dilakukan sejumlah upaya untuk mencapainya. Untuk menghasilkan program pembangunan yang efektif, syaratnya adalah sebagai berikut:

- 1) *Transparan*, bahwa proses dan mekanisme pengambilan keputusan yang dibangun sejak mulai tingkat kelurahan sudah diketahui dan dapat dipantau oleh masyarakat.

- 2) *Responsif*, bahwa program pembangunan yang dihasilkan lebih disebabkan adanya upaya merespon apa yang menjadi isu di masyarakat, bukan karena rancangan dari pihak-pihak tertentu saja.
- 3) *Partisipatif*, keterlibatan masyarakat menjadi satu keniscayaan dalam pengertian perumusan yang terjadi dilakukan bersama dan selalu memperhatikan masalah/isu yang diangkat oleh masyarakat.
- 4) *Akuntabel*, sepanjang seluruh proses dilakukan secara transparan, menjawab kebutuhan dan melibatkan masyarakat dalam berbagai tahapan, hasilnya pasti dapat dipertanggungjawabkan.

Oleh karena tujuan menyangkut kondisi yang diharapkan, maka dengan sendirinya, penentuan tujuan menjadi momentum yang sangat penting. Jika suatu rangkaian langkah dimaksudkan untuk kepentingan rakyat, maka mutlak adanya keterlibatan rakyat (dalam arti keterlibatan secara sadar). Tanpa keterlibatan rakyat, maka menjadi sangat mungkin rumusan yang dikeluarkan mengandung pengaruh watak dari luar. Oleh sebab itu harus disadari, bahwa kebutuhan dasar masyarakat akan sangat berbeda dengan pihak luar, sebab setiap komunitas memiliki kebutuhan yang berbeda-beda. Setiap usaha penyeragaman, akan bermakna pengingkaran atas pluralitas dan sekaligus pengabaian esensi dari kebutuhan rakyat.

e. Menetapkan langkah-langkah secara rinci

Penetapan langkah-langkah adalah proses menyusun apa saja yang akan dilakukan. Sebetulnya proses ini merupakan proses membuat rumusan yang lebih utuh, perencanaan dalam sebuah rencana tindak. Umumnya suatu rencana tindakan akan memuat: (1) apa yang akan dicapai, (2) kegiatan yang hendak dilakukan, (3) pembagian tugas atau pembagian tanggung jawab (siapa bertanggung jawab atas apa), dan (4) waktu (kapan dan berapa lama kegiatan akan dilakukan). Untuk menyusun langkah yang lebih baik, maka diperlukan kejelasan rumusan dengan menggunakan pernyataan tegas dan tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda.

f. Merancang anggaran.

Perencanaan anggaran di sini bukan berarti menghitung uang, melainkan suatu usaha untuk menyusun alokasi anggaran atau sumber daya yang tersedia. Penyusunan anggaran ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya sebuah perencanaan. Kekeliruan dalam menyusun alokasi, akan membuat suatu rencana kandas di tengah jalan. Anggaran juga bisa bermakna sebagai sarana kontrol.

Sedangkan, tingkat partisipasi menurut Suhirman (2003) mengutip rumusan tangga partisipasi menurut New Economic Foundation (2001) dari yang terendah sampai yang tertinggi sebagai berikut :

- 1) Manipulasi, pemerintah memberikan informasi, dalam banyak hal berupa informasi dan kepercayaan yang keliru (*false assumption*) kepada warga.

Dalam beberapa hal pemerintah melakukan mobilisasi warga yang mendukung/dibuat mendukung keputusannya untuk menunjukkan bahwa kebijakannya populer (memperoleh dukungan).

- 2) Penentruman, pemerintah memberikan informasi dengan tujuan agar warga tidak memberikan perlawanan atas keputusan yang telah ditetapkan. Pemberian informasi seringkali didukung oleh penerahan kekuatan (baik hukum maupun psikologis).
- 3) Sosialisasi, pemerintah memberikan informasi mengenai keputusan yang telah yang telah dibuat dan mengajak warga untuk melaksanakan keputusan tersebut.
- 4) Konsultasi, pemerintah meminta saran dan kritik dari masyarakat sebelum suatu keputusan ditetapkan.
- 5) Kemitraan, masyarakat dilibatkan untuk merancang dan mengambil keputusan bersama dengan pemerintah.
- 6) Pendelegasian kekuasaan, pemerintah mendelegasikan keputusan untuk ditetapkan oleh warga
- 7) Pengawasan oleh warga, warga memiliki kekuasaan untuk mengawasi secara langsung keputusan yang telah diambil dan menolak pelaksanaan keputusan yang bertentangan dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Hal senada disampaikan oleh Bendavid-val (dalam Kuncoro, 2013;49-50) terkait dengan tahapan penyelidikan dalam menggali permasalahan yang ada yakni pengumpulan data bukan merupakan suatu tahap dalam proses perencanaan secara keseluruhan, tetapi secara terus

menurus berfungsi mendukung dan menyediakan informasi pada setiap tahap perencanaan. Bendavid-val menambahkan bahwa beberapa hasil utama pengumpulan data dan analisis data adalah mencakup evaluasi siklus perencanaan sebelumnya dan kinerja dari proyek-proyek pembangunan sebelumnya yang dilakukan di daerah tersebut.

Sedangkan Blakely dalam Arsyad (1999) menyatakan bahwa salah satu tahap yang sangat penting dalam perencanaan adalah pengumpulan dan analisis data. Hal ini sangat logis karena data merupakan *input* yang sangat penting dan sangat mempengaruhi *output* yang dihasilkan. Jika kualitas *inputnya* jelek, maka pasti jelek pula *outputnya*. Jika kualitas *inputnya* baik, maka *outputnya* tergantung prosesnya.

Sedangkan Tjokroamidjojo (1995) mengemukakan tahap-tahap dalam suatu proses perencanaan adalah sebagai berikut :

- 1) Penyusunan rencana yang terdiri dari: (1) Tinjauan keadaan, merupakan kegiatan berupa tinjauan sebelum memulai suatu rencana atau tinjauan terhadap pelaksanaan rencana sebelumnya. (2) *Forecasting* (peramalan), yaitu merupakan perkiraan keadaan masa yang akan datang. (3) Penetapan tujuan dan pemilihan cara-cara pencapaian tujuan tersebut. (4) Identifikasi kebijaksanaan dan/atau kegiatan usaha yang perlu dilakukan dalam rencana (5) Persetujuan Rencana.
- 2) Penyusunan program rencana merupakan tahap perumusan yang lebih terperinci mengenai tujuan-tujuan atau sasaran, suatu perincian jadwal

kegiatan, jumlah dan jadwal pembiayaan serta penentuan lembaga mana yang akan melakukan program program pembangunan tersebut.

- 3) Pelaksanaan rencana. Dalam tahap ini merupakan tahap untuk melaksanakan rencana dimana perlu dipertimbangkan juga kegiatan-kegiatan pemeliharaan. Kebijakan-kebijaksanaan pun perlu diikuti implikasi pelaksanaannya, bahkan secara terus-menerus perlu untuk dilakukan penyesuaian-penyesuaian.
- 4) Pengawasan diperlukan suatu sistem monitoring dengan pelaporan dan feedback daripada pelaksanaan rencana.
- 5) Evaluasi. Tahap ini dilakukan sebagai pendukung tahap penyusunan rencana yaitu evaluasi tentang situasi sebelum rencana dimulai dan evaluasi tentang pelaksanaan rencana sebelumnya.

Sjafrizal (2014) mengatakan bahwa secara umum terdapat empat tahap dalam proses pembangunan. Tahap Pertama adalah penyusunan rencana, Tahap Kedua, penetapan rencana, Tahap Ketiga, pengendalian pelaksanaan rencana, dan Tahap Keempat, evaluasi keberhasilan pelaksanaan rencana. Keempat tahap ini berkaitan satu sama lainnya sehingga perlu dijaga konsistensi antara satu sama lainnya.

#### I. Tahap Penyusunan Rencana

Tahap awal kegiatan perencanaan adalah menyusun naskah atau rancangan rencana pembangunan yang secara formal merupakan tanggung jawab badan perencanaan.

## 2. Tahap Penetapan Rencana

Rancangan rencana pembangunan yang telah selesai baru akan berlaku secara resmi bila telah mendapat pengesahan dari pihak yang berwenang.

## 3. Tahap Pengendalian Pelaksanaan Rencana

Setelah rencana pembangunan tersebut ditetapkan oleh pihak yang berwenang, maka dimulai proses pelaksanaan rencana oleh pihak eksekutif melalui SKPD terkait. Namun demikian, sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku, perencana masih tetap mempunyai tanggung jawab dalam melakukan pengendalian (monitoring) pelaksanaan rencana bersama SKPD bersangkutan. Sasaran utama pengendalian ini adalah untuk memastikan agar pelaksanaan kegiatan pembangunan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan terdahulu.

## 4. Tahap Evaluasi Keberhasilan Pelaksanaan rencana

Setelah pelaksanaan kegiatan pembangunan selesai, badan perencana masih mempunyai tanggung jawab terakhir, yaitu melakukan evaluasi terhadap kinerja dari kegiatan pembangunan tersebut. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang *Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan pemerintah Daerah*, evaluasi harus dilakukan dengan menggunakan metode *Evaluasi Kinerja* yang paling kurang didasarkan atas tiga unsur evaluasi utama yaitu : unsur masukan (*input*) terutama dana, keluaran (*output*) dan hasil

(*outcome*). Sedangkan kriteria evaluasi secara lengkap mencakup enam unsur dengan tambahan menyangkut dengan evaluasi proses, manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Di samping itu, evaluasi ini juga mencakup faktor-faktor utama yang menyebabkan berhasilnya atau kendala yang menyebabkan kurangnya manfaat yang dapat dihasilkan oleh objek dan kegiatan pembangunan tersebut. Hasil evaluasi ini sangat penting artinya sebagai masukan atau umpan balik (*feedback*) untuk penyusunan perencanaan pembangunan di masa mendatang.

#### 4. Pembangunan Daerah

Pembangunan daerah adalah seluruh pembangunan yang dilaksanakan di daerah dan meliputi aspek kehidupan masyarakat, dilaksanakan secara terpadu dengan mengembangkan swadaya gotong royong serta partisipasi masyarakat secara aktif. Dalam hubungan ini pembangunan daerah diarahkan untuk memanfaatkan secara maksimal potensi sumber daya alam dan mengembangkan sumber daya manusia dengan meningkatkan kualitas hidup, keterampilan, prakarsa dengan bimbingan dan bantuan dari pemerintah. Dengan demikian ciri pokok pembangunan daerah adalah:

- a. Meliputi seluruh aspek kehidupan
- b. Dilaksanakan secara terpadu
- c. Meningkatkan swadaya masyarakat

Pembangunan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional dan menjadi fondasi dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional. Dengan demikian kedudukan pembangunan daerah menjadi sangat penting dalam kaitannya dengan pembangunan nasional. Untuk itu, sangat dibutuhkan strategi pembangunan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat setempat. Masalah pokok pembangunan daerah adalah terletak pada penekanan terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan daerah yang bersangkutan (*endogenous development*) dengan menggunakan potensi sumberdaya manusia, kelembagaan dan sumber daya fisik secara lokal (Arsyad, 1999)

Riyadi dan Bratakusumah (2004) mengemukakan bahwa proses pembangunan daerah dapat dilihat dengan tiga cara pandang yang berbeda. Pertama, pembangunan bagi suatu kota, daerah atau wilayah sebagai suatu wujud (*entity*) bebas yang pengembangannya tidak terikat dengan kota, wilayah atau daerah lainnya, sehingga penekanan pembangunannya mengikuti pola yang lepas dan mandiri (*independent*). Kedua, pembangunan daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional. Pembangunan daerah dalam pendekatan ini merupakan pembangunan pada suatu juridiksi, uang atau wilayah tertentu yang dapat digunakan sebagai bagian dari pola pembangunan nasional. Ketiga, pembangunan daerah sebagai instrumen penentuan alokasi sumber daya pembangunan dan lokasi kegiatan di daerah yang telah direncanakan terpusat yang berguna untuk mencegah terjadinya kesenjangan ekonomi antar daerah.

Arsyad (1999) menyatakan bahwa pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumberdaya-sumberdaya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut.

## **B. Penelitian Terdahulu**

Penelitian mengenai perencanaan pembangunan partisipatif sudah pernah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Beberapa diantara penelitian tersebut adalah penelitian yang dilakukan oleh Syaifullah pada tahun 2007, Akam pada tahun 2011, Yance Tambaru pada tahun 2013, Isnadi pada Tahun 2007 dan Arens Unipalita pada tahun 2014.

Syaifullah (2007) melakukan penelitian dengan judul “Analisis Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah di Kota Magelang (Studi Kasus Perencanaan Pembangunan Tahun 2007)”. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan partisipasi *stakeholders* dalam perencanaan pembangunan dan untuk mendeskripsikan kualitas perencanaan pembangunan di Kota Magelang khususnya pada tahun 2007. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Data diperoleh secara langsung dari beberapa informan yang memahami dan terlibat dalam proses perencanaan pembangunan. Selain itu data diperoleh pula dari dokumen-dokumen perencanaan, hasil musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) dan lainnya. Untuk melakukan

pengecekan atau kepastian data berbagai teknik pengumpulan data dan berbagai sumber data digunakan teknik triangulasi. Penelitian ini menemukan bahwa partisipasi dalam perencanaan pembangunan masih dalam tahap *lokenisme* dan *representatif-elitis*, kemitraan antara masyarakat dengan birokrasi dan pejabat politik masih bersifat *subordinate union of partnership*, dialog yang diadakan masih bersifat semu dan pengambilan keputusan tidak dilakukan secara *bargaining* di antara para aktor. Kualitas perencanaan masih buruk karena belum mampu menjawab kebutuhan masyarakat, kurang mempunyai alur perencanaan pembangunan yang jelas serta kurang ada keterkaitan substansi antar dokumen yang satu dengan yang lainnya.

Akam (2011) melakukan penelitian dengan judul "Sinergi Birokrasi, Swasta dan Masyarakat Terhadap Efektifitas Proses Formulasi Kebijakan Perencanaan pada Bappeda Kabupaten Bengkayang Provinsi Kalimantan Barat. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji proses memformulasikan kebijakan perencanaan pada Bappeda di Kabupaten Bengkayang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya sinergi birokrasi, swasta dan masyarakat terhadap proses formulasi kebijakan perencanaan pada Bappeda Kabupaten Bengkayang sehingga semua aspirasi masyarakat dapat di tamping atau diserap dan menghasilkan perencanaan pembangunan yang mengakomodasi dan dapat diraskan oleh seluruh elemen masyarakat secara merata.

Yance Tambaru (2013) melakukan penelitian dengan judul "Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Nunukan

(studi terhadap Musrenbang Kecamatan Nunukan). Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisa implementasi proses perencanaan pembangunan, sejauhmana keikutsertaan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan pembangunan dan faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa tidak dilaksanakan tahapan perencanaan pembangunan daerah dengan melibatkan partisipasi masyarakat, hal ini nampak ketika pihak aparat desa/kelurahan hanya mengandalkan para Ketua RT untuk menyusun usulan di wilayahnya dan kurang menghadirkan komponen masyarakat lainnya. Hal lain tidak berjalannya proses perencanaan pembangunan disebabkan oleh keterbatasan waktu dan pembiayaan untuk melaksanakan Musrenbang Desa/Kelurahan dan Kecamatan, tidak adanya pembinaan dan sosialisasi kepada Pihak Kelurahan dan Kecamatan oleh Bappeda Kabupaten Nunukan berkenaan bagaimana melakukan proses perencanaan yang dilakukan di tingkat RT, Kelurahan dan Kecamatan.

Isnadi (2007) melakukan penelitian dengan judul "Proses Perencanaan Partisipatif Dalam Pembangunan Daerah di Kabupaten Kebumen (Kajian tentang Kemampuan Perencanaan Pembangunan Daerah dengan Model Perencanaan Partisipatif Dalam Mengakomodasi Aspirasi Masyarakat)". Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis tentang proses perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Kebumen dan kemampuan perencanaan pembangunan partisipatif dalam mengakomodasi aspirasi masyarakat kedalam kebijakan pembangunan daerah serta kendala-

kendala yang menghambat proses perencanaan pembangunan daerah. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa proses perencanaan partisipatif dalam pembangunan daerah di Kabupaten Kebumen masih didominasi oleh elit birokrasi, partisipasi masyarakat masih pasif (tahap konsultasi) dan musrenbang hanya sebatas formalitas belaka. Hasil dari musrenbang belum mencerminkan aspirasi masyarakat. Musrenbang memang mampu menyerap aspirasi masyarakat tetapi belum mampu mengakomodasi aspirasi tersebut pada level realisasi dalam kebijakan pembangunan daerah. Kendala-kendala dalam proses perencanaan pembangunan daerah antara lain : ketergantungan daerah dengan Pemerintah Pusat; ketidaktepatan dalam memahami perencanaan pembangunan daerah; tingkat keberdayaan warga yang lemah; perencanaan yang hirarkis; fungsi DPRD/partai politik yang tidak efektif; sektoralisme yang kuat pada tiap-tiap unit kerja (SKPD); kurang transparan dan tidak ada umpan balik.

Arens Uniplaita (2014) melakukan penelitian dengan judul “Analisis Perencanaan Terpadu di Bappeda Kabupaten Kepulauan Aru”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses perencanaan terpadu di Kabupaten Kepulauan Aru sehingga dapat menentukan faktor-faktor penghambat dan penunjang keberhasilan perencanaan terpadu di daerah Kabupaten Kepulauan Aru. Faktor faktor yang menjadi penunjang proses perencanaan terpadu yang dilakukan oleh Bappeda Kabupaten Kepulauan Aru yaitu semangat, motivasi, dan prakarsa dari setiap SKPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Aru merupakan peluang penting untuk memperbaiki proses

perencanaan pembangunan terpadu yang lebih berkualitas sehingga terjadi kesinambungan dan sinkronisasi perencanaan program dan anggaran serta harmonisasi pembangunan prioritas nasional dengan pembangunan daerah. Adanya partisipasi masyarakat, dunia usaha dan legislatif menjadi penentu kualitas perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Kepulauan Aru.

Tabel. 2.1

## Penelitian Terdahulu

No	Penelitian	Masalah	Metode	Temuan
1.	Syaifullah (2007) melakukan penelitian dengan judul "Analisis Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah di Kota Magelang (Studi Kasus Perencanaan Pembangunan Tahun 2007)".	Kualitas perencanaan pembangunan daerah di Kota Magelang yang belum maksimal	Kualitatif	Partisipasi dalam perencanaan pembangunan masih dalam tahap <i>tokenisme</i> dan <i>representatif-elitis</i> , kemitraan antara masyarakat dengan birokrasi dan pejabat politik masih bersifat <i>subordinate union of partnership</i> , dialog yang diadakan masih bersifat semu dan pengambilan keputusan tidak dilakukan secara <i>bargaining</i> di antara para aktor. Kualitas perencanaan masih buruk karena belum mampu menjawab kebutuhan masyarakat, kurang mempunyai alur perencanaan pembangunan yang jelas serta kurang ada keterkaitan substansi antar dokumen yang satu dengan yang lainnya

2.	Akam (2011) melakukan penelitian dengan judul “Sinergi Birokrasi, Swasta dan Masyarakat Terhadap Efektifitas Proses Formulasi Kebijakan Perencanaan pada Bappeda Kabupaten Bengkayang Provinsi Kalimantan Barat”	Sinergi birokrasi, swasta dan masyarakat dalam mengakomodasi aspirasi masyarakat	Kualitatif	Formulasi kebijakan perencanaan pembangunan yang dilaksanakan melalui kegiatan musrenbang terutama musrenbang kecamatan tampak sudah terjadi sinergisitas antara sektor pemerintah, swasta dan masyarakat, namun masih perlu adanya peningkatan keterlibatan para stakeholder seperti anggota DPRD khususnya yang berasal dari daerah pemilihan (Dapil) kecamatan yang bersangkutan.
3.	Yance Tambaru (2013) melakukan penelitian dengan judul “Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Nunukan (studi terhadap Musrenbang Kecamatan Nunukan).	Rendahnya keikutsertaan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan pembangunan dan faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan	Kualitatif	Tidak dilaksanakan tahapan perencanaan pembangunan daerah dengan melibatkan partisipasi masyarakat, keterbatasan waktu dan pembiayaan untuk melaksanakan Musrenbang Desa/Kelurahan dan Kecamatan, tidak adanya pembinaan dan sosialisasi kepada Pihak Kelurahan dan Kecamatan oleh Bappeda Kabupaten Nunukan berkenaan bagaimana melakukan proses perencanaan yang dilakukan di tingkat RT, Kelurahan dan Kecamatan
4.	Isnadi (2007) melakukan penelitian dengan judul “Proses Perencanaan Partisipatif Dalam	Rendahnya aspirasi masyarakat yang	Kualitatif	proses perencanaan partisipatif dalam pembangunan daerah di Kabupaten Kebumen

	<p>Pembangunan Daerah di Kabupaten Kebumen (Kajian tentang Kemampuan Perencanaan Pembangunan Daerah dengan Model Perencanaan Partisipatif Dalam Mengakomodasi Aspirasi Masyarakat)".</p>	<p>terakomodir dalam kebijakan pembangunan daerah</p>		<p>masih didominasi oleh elit birokrasi, partisipasi masyarakat masih pasif (tahap konsultasi) dan musrenbang hanya sebatas formalitas belaka. Hasil dari musrenbang belum mencerminkan aspirasi masyarakat. Musrenbang memang mampu menyerap aspirasi masyarakat tetapi belum mampu mengakomodasi spirasi tersebut pada level realisasi dalam kebijakan pembangunan daerah. Kendala-kendala dalam proses perencanaan pembangunan daerah antara lain : ketergantungan daerah dengan Pemerintah Pusat; ketidaktepatan dalam memahami perencanaan pembangunan daerah; tingkat keberdayaan warga yang lemah; perencanaan yang hirarkis; fungsi DPRD/partai politik yang tidak efektif; sektoralisme yang kuat pada tiap-tiap unit kerja (SKPD); kurang transparan dan tidak ada umpan balik</p>
5.	<p>Arens Uniplaita (2014) melakukan penelitian dengan judul "Analisis Perencanaan Terpadu di Bappeda Kabupaten</p>	<p>Proses perencanaan terpadu</p>	<p>Kualitatif</p>	<p>Adanya partisipasi masyarakat, dunia usaha dan legislatif menjadi penentu kualitas perencanaan</p>

	Kepulauan Aru".			pembangunan daerah di Kabupaten Kepulauan Aru
--	-----------------	--	--	---

Dari kelima penelitian terdahulu terdapat perbedaan dengan penelitian penulis saat ini yakni :

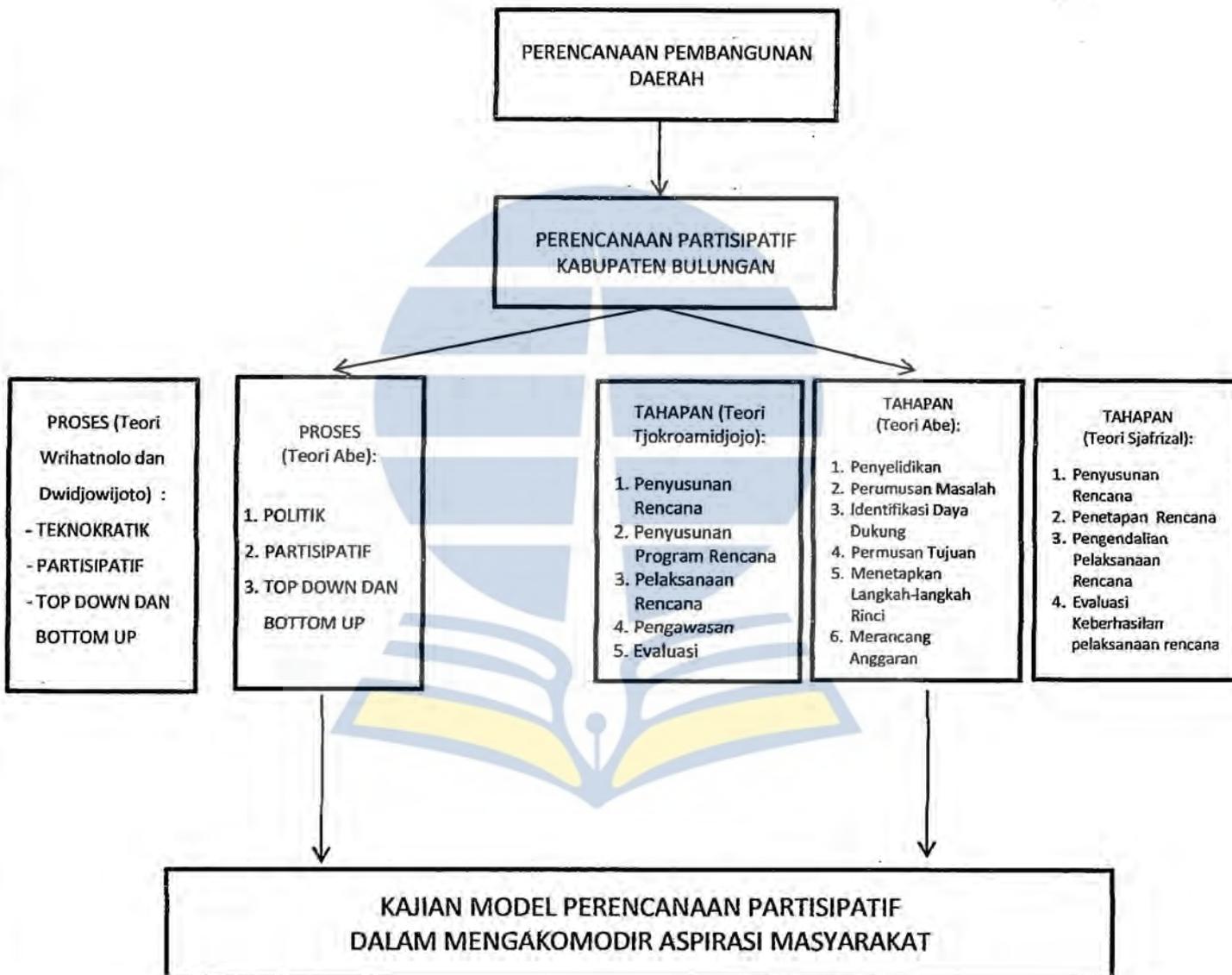
1. Fokus penelitian lebih mengarah kepada proses perencanaan pembangunan dan tahapan-tahapan dalam perencanaan partisipatif di Kabupaten Bulungan;
2. Upaya dalam mengakomodasi aspirasi masyarakat ke dalam kegiatan pembangunan.

### C. Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir adalah miniatur dari keseluruhan proses penelitian. Penerapan proses perencanaan partisipatif merupakan hal yang dilakukan dengan tujuan untuk memperbaiki model perencanaan partisipatif dalam mencapai hasil-hasil perencanaan yang ideal yang langsung secara tajam dapat menjawab probem masalah-masalah yang ada di masyarakat.

Kerangka Berpikir merupakan rangkaian penalaran dalam suatu kerangka berdasarkan pada premis-premis untuk sampai pada simpulan-simpulan yang berakhir pada hipotesis-hipotesis yang akan diuji secara empiris ( jika perlu ditampilkan dalam bentuk bagan alur pemikiran).

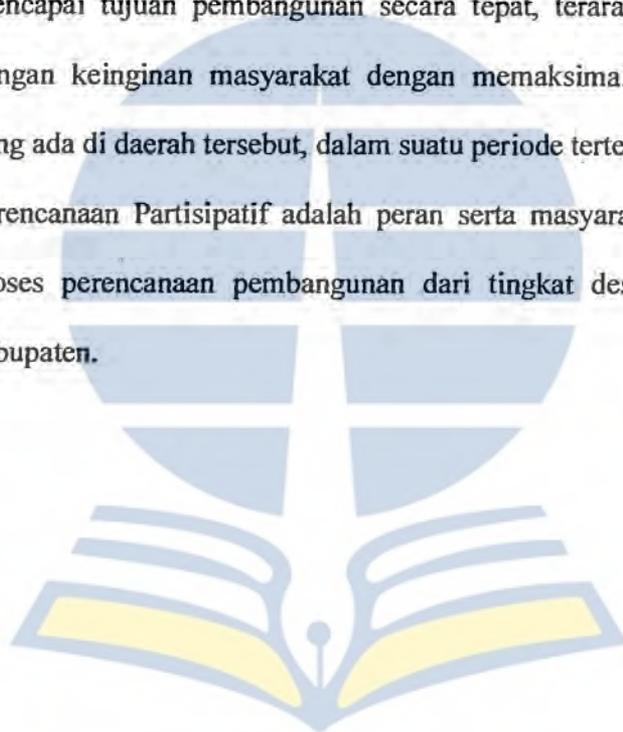
Kerangka berpikir penulisan ini sebagaimana yang tertuang sebagai berikut:



#### **D. Operasionalisasi Konsep**

Konsep-konsep yang akan dioperasionalkan dalam penelitian ini adalah:

1. Pembangunan adalah suatu usaha atau merangkaikan usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sistematis dan terukur serta terarah dalam rangka meningkatkan kehidupan masyarakat.
2. Perencanaan Pembangunan Daerah adalah cara atau teknik untuk mencapai tujuan pembangunan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan keinginan masyarakat dengan memaksimalkan potensi-potensi yang ada di daerah tersebut, dalam suatu periode tertentu.
3. Perencanaan Partisipatif adalah peran serta masyarakat dalam kegiatan proses perencanaan pembangunan dari tingkat desa/kelurahan hingga kabupaten.



### **BAB III**

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian merupakan usaha penyelidikan yang sistematis dan terorganisir dengan menggunakan metode ilmiah serta aturan yang berlaku. Untuk mencapai tujuannya, maka suatu penelitian harus menggunakan metode-metode ilmiah yang diatur dengan baik tersebut. Metodologi penelitian berisi pengetahuan yang mengkaji ketentuan mengenai metode-metode yang dapat digunakan dalam penelitian. Dengan demikian, setiap penelitian harus didasarkan pada kerangka tertentu dalam pelaksanaannya, sehingga penelitian dapat dilakukan secara terarah dan mencapai tujuan yang telah ditentukan. Dalam bab III, peneliti akan mengemukakan mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini. Metodologi penelitian antara lain mencakup desain penelitian, sumber informasi dan pemilihan informan, instrumen, prosedur penelitian, dan teknik analisis data. Berikut uraian metode-metode yang diterapkan pada penelitian ini.

#### **A. Desain Penelitian**

Penelitian ini menggunakan perspektif pendekatan kualitatif. Menurut Denzin dan Lincoln (dalam Moleong 2001:5) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Adapun Bogdan dan Taylor (dalam Moleong 2001:4) mendefinisikan metodologi kualitatif

sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Sejalan dengan definisi tersebut, Kirk dan Miller (dalam Moleong 2001:4) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan social yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya.

Menurut Nazir (1983), penelitian deskriptif adalah studi untuk menemukan fakta dengan interpretasi yang tepat, melukiskan secara tepat sifat-sifat dari beberapa fenomena kelompok atau individu, menentukan frekuensi terjadinya suatu keadaan untuk meminimalkan bias dan memaksimalkan reabilitas. Analisanya dikerjakan berdasarkan *ex post facto*, artinya data dikumpulkan setelah semua kejadian berlangsung (Nazir, 1983:105). Metode deskriptif umumnya memiliki 2 ciri khas utama: (1) memusatkan diri pada masalah-masalah yang ada sekarang; (2) data yang dikumpulkan pertama kali disusun, dijelaskan kemudian dianalisa karena itu metode deskriptif sering disebut metode analisa. Tujuan penelitian deskriptif adalah untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok-kelompok tertentu atau menemukan penyebaran (frekuensi) suatu gejala dan gejala lainnya dalam masyarakat.

## **B. Fokus dan Dimensi Penelitian**

Menurut Bogdan dan Biklen (dalam Nasution, 1992:31) dalam menentukan fokus penelitian kualitatif pada awalnya masalah yang akan teliti masih umum dan

samar-samar akan bertambah jelas dan mendapat fokus setelah penulis berada dalam lapangan. Fokus itu masih mungkin mengalami perubahan selama berlangsungnya penelitian.

Dengan perumusan fokus penelitian yang baik maka penulis akan terhindar dari pengumpulan data yang tidak relevan dan tidak terjebak pada bidang yang umum dan luas. Fokus penelitiannya adalah melihat sejauh mana model perencanaan partisipatif pembangunan daerah di Kabupaten Bulungan dan tahapan langkah-langkah dalam perencanaan partisipatif.

Proses perencanaan pembangunan yakni :

1. Proses politik
2. Proses teknokratik
3. Proses partisipatif
4. Proses top down dan bottom up

Tahapan langkah-langkah dalam perencanaan partisipatif

1. Penyelidikan
2. Perumusan Masalah
3. Identifikasi daya dukung
4. Rumusan Tujuan
5. Langkah Rinci
6. Merancang Anggaran

### **C. Lokasi dan Waktu Penelitian**

Dalam penelitian ini akan menggunakan lokasi penelitian pada 3 Kecamatan yakni :

1. Kecamatan Tanjung Selor sebagai refresentasi daerah perkotaan dengan pemilihan Kelurahan Tanjung Selor Hulu
2. Kecamatan Bunyu sebagai refresentasi daerah pesisir dengan pemilihan Desa Bunyu Barat .
3. Kecamatan Tanjung Palas Barat sebagai refresentasi daerah ulu dengan pemilihan Desa Long Beluah.

Dari 3 kecamatan tersebut dapat digambarkan secara umum kondisi perencanaan partisipatif dari Kabupaten Bulungan. Waktu penelitian dilaksanakan selama 3 bulan yakni bulan Februari hingga April 2017.

### **D. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan**

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, penelitian kualitatif tidak dimaksudkan untuk membuat generalisasi dari hasil penelitiannya. Oleh karena itu, pada penelitian kualitatif tidak dikenal populasi dan sampel. Sampel pada riset penelitian kualitatif disebut informan atau narasumber penelitian. Narasumber merujuk pada orang/individu atau kelompok yang dijadikan unit atau satuan (kasus) yang diteliti. Subjek dalam penelitian ini menjadi informan yang akan memberikan berbagai informasi yang diperlukan selama proses penelitian.

Sumber data dalam penelitian disesuaikan dengan tujuan penelitian. Dalam penelitian ini sumber data yang digunakan adalah:

1. Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari informan. Pemilihan informan menurut Faisal (1990) dalam Sugiyono (2005: 56) informan yang dipilih mempunyai kriteria :
  - a) mereka yang menguasai atau memahami sesuatu melalui proses enkulturasi, sehingga sesuatu itu bukan sekedar diketahui, tetapi juga dihayatinya.
  - b) mereka yang tergolong masih berkecimpung atau terlibat pada kegiatan yang tengah diteliti.
  - c) mereka yang mempunyai waktu yang memadai untuk dimintai informasi
  - d) mereka yang tidak cenderung menyampaikan informasi hasil “kemasannya” sendiri.
2. Data sekunder yaitu data tentang aspirasi / usulan rencana pembangunan yang sudah merupakan prioritas. Data tersebut berupa dokumentasi yang tersedia dalam objek penelitian.

#### **E. Instrumen Penelitian**

Selain peneliti sendiri yang berfungsi sebagai *key instrument* dalam penelitian ini, peneliti juga menggunakan instrumen lain dalam pengumpulan data penelitian. Instrumen lainnya tersebut adalah pedoman wawancara. Panduan pedoman wawancara tersebut dimaksudkan agar selama proses wawancara dilakukan dapat

memperoleh jawaban yang akurat dan tidak menyimpang dari maksud menjawab pertanyaan rumusan masalah. Pedoman wawancara yang dibuat peneliti tidak mengikat jalannya wawancara, tetapi pedoman wawancara yang dibuat adalah sebagai pengontrol (pegangan) bagi peneliti untuk membawa ke pokok persoalan. Dengan demikian, pelaksanaan wawancara sendiri tidak bersifat kaku. Pengembangan materi wawancara dilakukan tidak lepas dari pedoman wawancara yang sudah dibuat.

#### **F. Prosedur Pengumpulan Data**

Pengumpulan data merupakan langkah yang sangat penting dalam penelitian. Oleh karena itu, seorang peneliti harus terampil dalam mengumpulkan data agar mendapatkan data yang valid. Ada bermacam-macam cara yang dapat dipergunakan untuk mengumpulkan data, informasi serta menguji data dan informasi tersebut. Cara-cara tersebut adalah mengadakan wawancara, mengadakan angket, mengadakan observasi, penelitian lapangan atau mengadakan penelitian kepustakaan.

Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data yaitu :

##### **a. Wawancara melalui *teknik in depth interviewing*.**

Melalui teknik ini diharapkan dapat diperoleh informasi yang mendetail melalui pemahaman atas pandangan dan pengalaman informan tentang perencanaan pembangunan. Untuk dapat melakukan *in depth interviewing*, maka

teknik wawancara yang digunakan berupa *Focused or semi-structured interviews*. Isi dari wawancara disesuaikan untuk menjawab pertanyaan penelitian, namun bentuk pertanyaannya disesuaikan dengan keadaan. Fokus wawancara dimuat dalam bentuk *interview guide* berupa pedoman yang hanya memuat garis-garis besar yang akan ditanyakan. Wawancara merupakan data primer. Informan yang dipilih yaitu :

- 1) Anggota DPRD dari daerah pilihan setempat.
- 2) Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) beserta staf yang membidanginya.
- 3) Camat beserta perangkat Pemerintah Kecamatan Tanjung Selor, Bunyu dan Tanjung Palas Barat.
- 4) Lurah beserta perangkat Pemerintahan Kelurahan.
- 5) Kepala Desa beserta perangkat Pemerintahan Desa
- 6) Peserta Musyawarah Rencana Pembangunan Tingkat Kecamatan dan Tingkat Kabupaten.

b. Observasi.

Observasi adalah kegiatan pengamatan terhadap suatu objek dengan menggunakan seluruh alat indra manusia, yakni melalui penglihatan, penciuman, pendengaran, peraba, dan mengecap. Observasi ini digunakan untuk penelitian yang telah direncanakan secara sistematis tentang bagaimana proses perencanaan model partisipatif pada perencanaan pembangunan di Kecamatan Tanjung Selor,

Bunyu, dan Tanjung Palas Barat. Metode observasi digunakan untuk mengumpulkan data dari keadaan yang ingin diamati, yaitu pelaksanaan proses perencanaan partisipatif yang dilaksanakan di Kabupaten Bulungan. Observasi dilakukan secara langsung terhadap lokasi penelitian. Melalui teknik observasi langsung, pengumpulan data dilakukan dengan mengamati dan mencatat gejala-gejala yang tampak, serta pola perilaku subjek penelitian.

c. Analisis Dokumen

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu Menurut (Sugiyono, 2005: 82). Analisis dokumen adalah sebuah gambaran dari isu atau masalah, yang dapat dikonstruksikan melalui dokumen-dokumen seperti surat-surat, memo-memo, pengumuman-pengumuman, hasil kerja, hasil peniaian, arsip-arsip, laporan-laporan, *time table* atau tabel waktu, kebijakan, dan pengaturan. Dokumentasi diperlukan karena metode dokumentasi mempunyai nilai lebih dalam pengungkapan terhadap sesuatu hal dan kejadian yang telah didokumentasikan. Metode dokumentasi ini digunakan untuk mengumpulkan data sekunder melalui dokumen-dokumen yang telah tersedia. Dokumentasi diperlukan dalam penelitian ini karena data yang diperoleh dapat digunakan sebagai bahan untuk melakukan triangulasi data penelitian. Data dokumentasi dicatat dalam bentuk *checklist*; serta untuk hal-hal lain dimuat dalam daftar secara naratif. Studi dokumentasi merupakan pelengkap dari penggunaan metode wawancara. Jenis-jenis dokumen antara lain :

- 1) Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah yang merupakan Rencana Pembangunan Lima Tahunan Daerah.
- 2) Dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang merupakan rencana pembangunan tahunan secara terperinci.
- 3) Dokumen Hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kelurahan/Desa, Kecamatan hingga Kabupaten.
- 4) Dokumen lainnya yang berhubungan dengan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Bulungan.

#### **G. Metode Analisis Data**

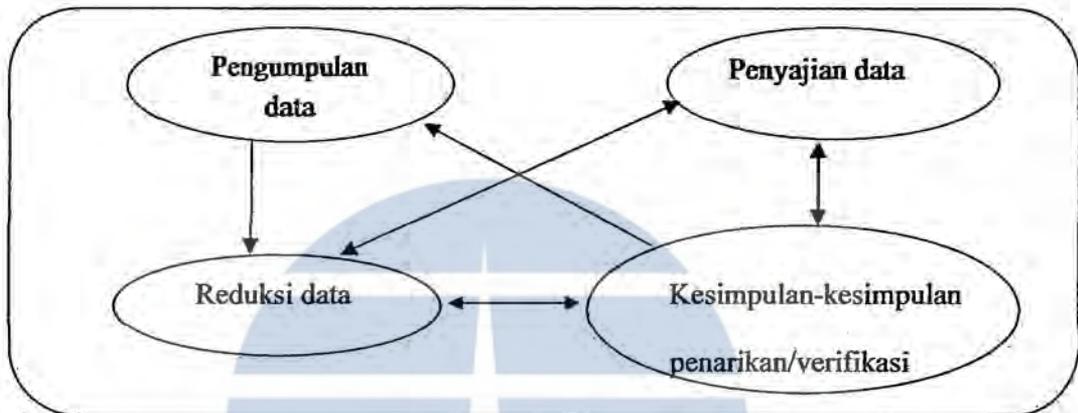
Analisis data secara kualitatif dilakukan dengan menganalisis data hasil penelitian. Proses penemuan yang sistematis dari catatan *interview*, catatan lapangan dan bahan-bahan lain yang telah dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman terhadap data dalam penelitian ini, sehingga penemuan dapat disajikan (Bogdan dan Biklen, 2003: 153).

Sesuai dengan jenis penelitian di atas, maka peneliti menggunakan model interaktif dari Miles dan Huberman untuk menganalisis data hasil penelitian. Aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus-menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh.

Gambar 3.1. Komponen-komponen Analisis Data Model Interaktif

Sumber: Miles dan Huberman (Miles, Huberman dan Saldana, 2014: 14)

Adapun model interaktif yang dimaksud sebagai berikut:



Komponen-komponen analisis data model interaktif dijelaskan sebagai berikut:

### 1. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Data yang diperoleh peneliti di lapangan melalui wawancara, observasi dan dokumentasi direduksi dengan cara merangkum, memilih dan memfokuskan data pada hal-hal yang sesuai dengan tujuan penelitian. Pada tahap ini, peneliti melakukan reduksi data dengan cara memilah-milah, mengkategorikan dan membuat abstraksi dari catatan lapangan, wawancara dan dokumentasi.

## 2. Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian data dilakukan setelah data selesai direduksi atau dirangkum Data yang diperoleh dari hasil observasi, wawancara dan dokumentasi dianalisis kemudian disajikan dalam bentuk CW (Catatan Wawancara), CL (Catatan Lapangan) dan CD (Catatan Dokumentasi). Data yang sudah disajikan dalam bentuk catatan wawancara, catatan lapangan dan catatan dokumentasi diberi kode data untuk mengorganisasi data, sehingga peneliti dapat menganalisis dengan cepat dan mudah. Peneliti membuat daftar awal kode yang sesuai dengan pedoman wawancara, observasi dan dokumentasi. Masing-masing data yang sudah diberi kode dianalisis dalam bentuk refleksi dan disajikan dalam bentuk teks.

## 3. Kesimpulan, Penarikan atau Verifikasi (*Conclusion Drawing/Verification*)

Langkah terakhir dalam analisis data kualitatif model interaktif adalah penarikan kesimpulan dari verifikasi. Berdasarkan data yang telah direduksi dan disajikan, peneliti membuat kesimpulan yang didukung dengan bukti yang kuat pada tahap pengumpulan data. Kesimpulan adalah jawaban dari rumusan masalah dan pertanyaan yang telah diungkapkan oleh peneliti sejak awal.

## H. Teknik Keabsahan Data

Uji keabsahan data pada penelitian kualitatif hanya ditekankan pada uji validitas dan reabilitas, karena dalam penelitian kualitatif kriteria utama pada data penelitian adalah *valid, eliable*, dan objektif. Teknik pemeriksaan keabsahan data (Moleong, 2007: 327), yaitu “perpanjangan keikutsertaan, ketekunan pengamatan, triangulasi, pengecekan sejawat, kecukupan referensial, kajian kasus negatif, pengecekan anggota, uraian rinci, audit kebergantungan, dan audit kepastian”. Teknik pemeriksaan keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini hanya menggunakan teknik traingulasi yakni :

### - **Triangulasi**

Denzin (Moleong, 2007: 178) membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori. Triangulasi dengan memanfaatkan peneliti untuk mengecek kembali derajat kepercayaan data. Hal ini dilakukan peneliti dengan cara mengkonsultasikan hasil penelitian kepada dosen pembimbing skripsi.

Triangulasi dengan sumber data dilakukan dengan cara membandingkan data hasil wawancara dengan pengamatan, apa yang dikatakan dengan situasi penelitian sepanjang waktu, pandangan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat, serta membandingkan hasil wawancara dengan dokumentasi yang berkait.

Triangulasi dengan metode dilakukan untuk melakukan pengecekan terhadap penggunaan metode pengumpulan data yang meliputi wawancara, observasi dan dokumentasi. Triangulasi dengan teori dilakukan dengan mengurai pola, hubungan, dan menyertakan penjelasan yang muncul dari analisis untuk mencari penjelasan pembandingan



## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini, peneliti akan mengemukakan hasil-hasil yang diperoleh pada penelitian. Hasil penelitian tersebut mencakup, deskripsi objek penelitian, hasil, dan pembahasan. Hasil dan pembahasan penelitian terkait dengan fokus penelitian, yaitu tentang Proses Perencanaan Partisipatif Dalam Pembangunan Daerah Di Kabupaten Bulungan (Kajian Model Perencanaan Partisipatif Dalam Mengakomodasi Aspirasi Masyarakat Pada Musrenbang di Kabupaten Bulungan). Untuk lebih jelasnya mengenai hasil penelitian dan pembahasan dapat dilihat pada uraian berikut.

#### 1. Gambaran Umum Kondisi Daerah

Gambaran umum kondisi daerah Kabupaten Bulungan sebagaimana termuat dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan Tahun 2017 yakni :

##### a) Luas dan Batas Wilayah

Kabupaten Bulungan merupakan kabupaten yang terletak di Provinsi Kalimantan Utara, mempunyai luas 18.010,50 km<sup>2</sup>. Secara geografis terletak antara 116°04'41" sampai dengan 117°57'56" Bujur Timur dan 2°09'19" sampai dengan 3°34'49" Lintang Utara. Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Tana Tidung di Provinsi Kalimantan Timur, maka Luas Kabupaten Bulungan berkurang menjadi tersisa 13.181,92 km<sup>2</sup>.

Adapun batas-batas Kabupaten Bulungan; Sebelah Utara dengan Kabupaten Tana Tidung dan Kabupaten Nunukan, Sebelah Timur dengan Laut Sulawesi dan Kota Tarakan, Sebelah Selatan dengan Kabupaten Berau dan Sebelah Barat dengan Kabupaten Malinau.

Kondisi Kabupaten Bulungan memiliki beberapa pulau, yang dialiri puluhan sungai besar dan kecil, serta secara topografi memiliki daratan yang berbukit-bukit, bergunung-gunung dengan tebing terjal dan kemiringan yang tajam. Adapun pulau yang terluas adalah Pulau Mandul di Kecamatan Bunyu (38.737,413 ha) dan sungai yang terpanjang adalah Sungai Kayan (576 km: termasuk yang berada di wilayah Kabupaten Malinau dan Kabupaten Tana Tidung) sedangkan gunung yang tertinggi adalah Gunung Kundas yang berada di Kecamatan Peso dengan ketinggian 1.670 m.

Letak wilayah administrasi berbatasan dengan :

- sebelah Utara : Kabupaten Tana Tidung dan Nunukan,
- sebelah Timur : Kota Tarakan dan Laut Sulawesi,
- sebelah Selatan : Kabupaten Berau, dan
- sebelah Barat : Kabupaten Malinau dan Kabupaten Tana Tidung.

Kabupaten Bulungan terbagi menjadi sepuluh (10) wilayah kecamatan sebagai berikut:

1. Kecamatan Tanjung Selor terdapat 6 Desa dan 3 Kelurahan;
2. Kecamatan Tanjung Palas terdapat 5 Desa dan 4 Kelurahan;
3. Kecamatan Tanjung Palas Utara terdapat 6 Desa;
4. Kecamatan Tanjung Palas Tengah terdapat 3 Desa;

5. Kecamatan Tanjung Palas Timur terdapat 8 Desa;
6. Kecamatan Tanjung Palas Barat terdapat 5 Desa;
7. Kecamatan Peso terdapat 10 Desa;
8. Kecamatan Peso Hilir terdapat 6 Desa;
9. Kecamatan Sekatak terdapat 22 Desa;
10. Kecamatan Bunyu terdapat 3 Desa.

Selain terletak di daratan Pulau Kalimantan, wilayah Kabupaten Bulungan memiliki 201 pulau besar dan kecil. Semua pulau telah mempunyai koordinat titik lokasi, namun hanya 101 pulau yang telah mempunyai nama dan sisanya 100 pulau lagi belum mempunyai nama. Pulau terbesar adalah Pulau Mandul dengan luas sekitar 38.737,413 ha. Wilayah Kabupaten Bulungan juga memiliki 15 buah gunung, dengan gunung tertinggi adalah Gunung Kundas (1.670 m) yang terletak di Kecamatan Peso.

#### **b) Tema Pembangunan Tahun 2017**

Berdasarkan kemajuan yang dicapai dalam tahun 2015 dan perkiraan tahun 2016, serta permasalahan dan tantangan, serta isu strategis yang akan dihadapi pada tahun 2017, maka tema pembangunan Kabupaten Bulungan untuk Tahun 2017 adalah **“Menciptakan Masyarakat Sejahtera Melalui Perwujudan Kabupaten Bulungan Sebagai Lumbung Pangan dan Energi “**.

Di dalam melaksanakan pembangunan yang tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah ini, terdapat 6 (enam) prinsip-prinsip pengarusutamaan yang akan menjadi landasan operasional bagi aparatur pemerintah daerah, yaitu :

1. **Pengarusutamaan Partisipasi Masyarakat.** Pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan harus mempertimbangkan partisipasi masyarakat dalam arti yang lebih luas. Jajaran pengelola kegiatan pembangunan dituntut peka terhadap aspirasi masyarakat. Dengan demikian akan tumbuh rasa memiliki yang pada gilirannya mendorong masyarakat berpartisipasi aktif.
  
2. **Pengarusutamaan Pembangunan Berkelanjutan.** Pembangunan berkelanjutan adalah proses pembangunan yang bermanfaat, tidak hanya bermanfaat untuk generasi sekarang, tetapi juga dapat mendukung keberlanjutan pembangunan generasi berikutnya. Prinsip pembangunan berkelanjutan mencakup tiga tiang utama pembangunan yaitu ekonomi, sosial, dan lingkungan yang saling menunjang dan terkait. Lingkungan hidup yang lestari merupakan modal dasar pembangunan untuk mencapai kesejahteraan dan kualitas hidup yang tinggi bagi masyarakat. Pelaksanaan pembangunan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berlanjut mutlak harus mempertimbangkan upaya pelestarian sumber daya alam dan daya dukung lingkungannya. Pelaksanaan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan tidak memperhitungkan dampak terhadap lingkungan, serta eksploitasi sumber daya alam yang melebihi daya dukung lingkungan akan menurunkan tingkat kesejahteraan saat ini dan generasi yang akan datang.

Untuk itu, pengarusutamaan pembangunan berkelanjutan pada kegiatan-kegiatan pembangunan, termasuk upaya yang mendukung terhadap antisipasi mitigasi adaptasi terhadap perubahan iklim dan pengurangan resiko bencana perlu diintegrasikan kedalam kegiatan prioritas pembangunan terutama pada sektor –

sektor pembangunan yang terkait.

3. **Pengarusutamaan Gender.** Pengarusutamaan gender dalam pembangunan gender adalah strategi yang digunakan untuk mengurangi kesenjangan antara penduduk laki-laki dan perempuan dalam mengakses dan mendapatkan manfaat pembangunan, serta meningkatkan partisipasi dan mengontrol proses pembangunan. Pengarusutamaan gender (PUG) dilakukan dengan mengintegrasikan perspektif gender kedalam proses pembangunan di setiap bidang. Penerapan pengarusutamaan gender akan menghasilkan kebijakan publik yang lebih efektif untuk mewujudkan pembangunan yang lebih adil dan merata bagi seluruh masyarakat baik laki-laki maupun perempuan. Dengan demikian, diharapkan bahwa pengintegrasian gender kedalam siklus perencanaan dan penganggaran akan membuat pengalokasian sumber daya pembangunan menjadi lebih efektif dan adil dalam memberi manfaat kepada laki-laki dan perempuan.
4. **Pengarusutamaan Pengelolaan yang Baik (*Good Governance*).** Tata pemerintahan yang baik melibatkan tiga pilar yaitu penyelenggara Negara, termasuk pemerintah dan pemerintah daerah, dunia usaha, dan masyarakat. Ketiga unsur tersebut harus bersinergi untuk pembangunan tata pemerintahan yang baik di lingkup kelembagaan perangkat daerah, dunia usaha dan berbagai kegiatan masyarakat. Penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik secara konsisten dan berkelanjutan akan menyelesaikan berbagai masalah secara efisien dan efektif serta mendorong percepatan keberhasilan pembangunan diberbagai bidang.

**5. Pengarusutamaan Pengurangan Kesenjangan Pembangunan Antar Wilayah/Desa dan Percepatan Pembangunan Wilayah/Desa Tertinggal.**

Pelaksanaan pembangunan harus dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat Kabupaten Bulungan secara merata. Oleh karena masih adanya perbedaan pembangunan antara wilayah/Desa yang sudah relatif maju dengan wilayah/Desa yang relatif tertinggal, maka diperlukan keberpihakan dalam berbagai aspek pembangunan oleh seluruh sektor terkait secara terpadu untuk percepatan pembangunan pada wilayah-wilayah/desa-desa tertinggal yang sekaligus dalam rangka mengurangi kesenjangan pembangunan antar wilayah.

**6. Pengarusutamaan Pembelajaran, Pemberdayaan, dan Padat Karya.**

Program ini mempunyai sasaran multidimensi yang pada intinya meningkatkan peran dan partisipasi masyarakat terutama penduduk miskin dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan hingga pemanfaatannya. Program ini bersifat produktif yang dimaksudkan untuk mengatasi masalah pengangguran, setengah penganggur, dan masalah kemiskinan sementara (*transient poverty*). Melalui program ini mereka dapat berpartisipasi dalam kegiatan yang memberikan penghasilan (*income generating*). Lapangan pekerjaan produktif dalam skema ini adalah pekerjaan manual dibidang pembangunan prasarana di pedesaan seperti jalan, jembatan, fasilitas air bersih, fasilitas sanitasi, dan lain-lain.

### c) Prioritas Pembangunan Daerah Tahun 2017

Tahapan Pelaksanaan Pembangunan Jangka Panjang di Kabupaten Bulungan dilaksanakan secara bertahap dengan mempertimbangkan skala prioritas dan urgensi pembangunan. Sesuai dengan Visi dan Misi yang telah dicanangkan, maka tahapan pembangunan dilakukan dalam tahapan 5 (lima) tahunan, sekaligus menjadi Rencana agenda Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah. Secara keseluruhan tahapan dalam RPJP ini menggambarkan pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan selama kurun waktu 20 (dua puluh) tahun yang terdiri dari **RPJM Pertama** dimulai dari tahun 2005 – 2010, **RPJM Kedua** dimulai dari tahun 2010 – 2015, **RPJM Ketiga** dimulai dari tahun 2015 – 2020 dan **RPJM Keempat** dimulai dari tahun 2020 – 2025.

Secara umum permasalahan yang sangat mendesak merupakan skala prioritas yang utama dalam pemecahan masalah dalam skala pelaksanaan pembangunan, sehingga memerlukan penanganan yang lebih strategis. Hal ini berkaitan dengan distribusi penduduk dalam area yang sangat luas dan terkonsentrasi di pedesaan dan kecamatan yang secara keseluruhan memerlukan peningkatan kualitas sumberdaya manusia (SDM), dan salah satu bagian yang terpenting adalah melalui peningkatan kualitas pendidikan.

Selanjutnya pergerakan ekonomi utama di Kabupaten Bulungan kondisi saat ini adalah dari hasil pengelolaan hasil hutan, serta pengelolaan migas dan pertambangan yang merupakan sumberdaya yang tidak terbarukan. Dalam jangka panjang pengelolaan hasil hutan, migas dan pertambangan sangat mempengaruhi struktur ekonomi, sehingga

diperlukan perubahan struktur dasar ekonomi yang lebih mengandalkan agribisnis dan industri pengolahan berbasis bahan terbarukan dengan didukung sumberdaya manusia yang handal, sekaligus memiliki kemampuan penyerapan tenaga kerja yang tinggi. Berbagai hal yang diperlukan untuk menjamin kondisi daerah yang selalu kondusif dan diminati oleh investor adalah peningkatan iklim investasi daerah, kepastian hukum, peningkatan partisipasi masyarakat dan berbagai deregulasi. Untuk menunjang keadaan tersebut tentu diperlukan berbagai sarana dan prasarana yang memadai diantaranya adalah melalui penyediaan infrastruktur berupa transportasi darat, laut/sungai dan udara, serta energi listrik yang dapat memasok kebutuhan pengembangan Daerah, Kecamatan dan Pedesaan serta sentra ekonomi.

Permasalahan lain yang memerlukan penanganan segera adalah Wilayah tertinggal dan Kemiskinan, khususnya untuk mengejar ketertinggalan dan penurunan kemiskinan dibandingkan dengan daerah lain, disamping itu penataan ruang yang dilaksanakan secara konsisten terutama dalam meningkatkan pemerataan pembangunan yang disertai dengan penanganan masalah lingkungan hidup.

Terkait dengan kebutuhan akan peningkatan pelayanan masyarakat dan mendorong kemandirian wilayah, serta optimalisasi pemanfaatan sumberdaya alam (SDA) dan sumberdaya manusia (SDM) yang lebih optimal, serta peningkatan efisiensi dan efektivitas pelayanan pemerintah pada masyarakat maka perlu pengkajian lebih lanjut tentang kemungkinan dilakukannya pemekaran wilayah Kecamatan di kabupaten Bulungan. Pelaksanaan pemekaran wilayah Kecamatan harus diimbangi dengan semangat peningkatan kinerja pembangunan berbasis keseimbangan wilayah.

Tahun 2017 merupakan tahun pelaksanaan RPJMD ketiga (2015-2020). Prioritas pembangunan daerah dalam RKPD tahun 2017 di samping tetap mengacu pada RPJPD 2005 – 2025, juga merupakan hasil harmonisasi yang mendukung dan mengakomodir isu strategis serta kesepakatan hasil Musrenbang dari tingkat kabupaten, provinsi hingga kesepakatan nasional.

Mengacu pada RPJPD 2005-2025, sesuai dengan visi pembangunan jangka menengah, yaitu adalah “ Kabupaten Bulungan Sebagai Pusat Perekonomian Yang Unggul Dalam Bidang Agroindustri Serta Didukung Oleh Sumber Daya Manusia Yang Tangguh”.

Pembangunan pada seluruh bidang yang dilakukan dengan konsisten selama 2 (dua) periode sebelumnya menunjukkan pematangan pemerataan pembangunan yang telah dirasakan masyarakat. Pada tahap Periode ketiga konsentrasi pembangunan lebih mengarah pada Kualitas sumberdaya manusia semakin meningkat sehingga sumberdaya manusia di daerah setara dengan sumberdaya manusia daerah lain (nasional), ketergantungan ekonomi pada sumberdaya alam yang tidak terbarukan semakin berkurang dan pemanfaatan sumberdaya alam yang terbarukan semakin berkembang serta struktur ekonomi semakin mantap.

Pembangunan prasarana dan sarana dasar telah mencapai ke seluruh wilayah pedesaan sehingga pelaksanaan pemerintahan berjalan semakin efektif, efisien dan transparan.

Penataan ruang menjadi acuan pokok pembangunan wilayah yang diikuti dengan peningkatan kualitas lingkungan secara global semakin mantap.

#### **d) Pembiayaan Pembangunan**

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan daerah tahun 2017, maka pemerintah daerah membutuhkan pembiayaan yang sangat besar, yang tentunya selain dari pemerintah, juga diharapkan dari sumber-sumber investasi swasta. Kemampuan PAD dalam pelaksanaan pembangunan selama ini memang terlalu kecil, sehingga pembiayaan pembangunan masih bertumpu pada sumber-sumber pembiayaan dari pemerintah dan provinsi.

Jika memperhatikan kemampuan pembiayaan pembangunan dalam APBD beberapa tahun terakhir, program dan kegiatan yang telah disepakati dalam Musrenbang Kabupaten tersebut dipastikan tidak akan terwujud secara keseluruhan (hanya sekitar 50%) saja, mengingat kemampuan pembiayaan yang sangat terbatas tersebut. Dalam rangka pencapaian sasaran dan tujuan pembangunan daerah yang selaras dengan pembangunan nasional, maka untuk program dan kegiatan prioritas yang tidak tertampung dalam APBD tahun 2016 akan diarahkan dan diusulkan melalui program dan kegiatan sektoral dalam APBN maupun APBD Provinsi Kalimantan Utara.

Sumber-sumber pendanaan pembangunan Daerah untuk tahun 2017 diperkirakan terdiri dari :

##### **1. Dana Perimbangan**

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada

daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan pendanaan pelaksanaan desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain karena masing-masing jenis dana perimbangan tersebut saling mengisi dan melengkapi.

Terhadap rencana pelaksanaan pembangunan daerah tahun 2017 yang sebagian besar pendanaannya diharapkan melalui dana perimbangan dan sebagian kecilnya melalui pendapatan asli daerah (PAD), maka pemerintah daerah sangat berkepentingan untuk memperhatikan arah kebijakan dan besaran pengalokasian dana perimbangan baik Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), maupun Dana Alokasi Khusus (DAK).

Terkait dengan hal tersebut, dalam rangka penetapan program dan kegiatan yang menjadi prioritas pembangunan daerah tahun 2017 harus sejalan dengan program prioritas nasional sebagaimana (RKP) tahun 2017.

Arah Kebijakan Pengalokasian Dana Bagi Hasil : Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan bagian dari dana perimbangan yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan persentase untuk mengatasi masalah ketimpangan vertical antara pusat dan daerah. Sumber-sumber penerimaan Negara yang dibagihasilkan yaitu penerimaan dari pajak (pajak penghasilan, pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan cukai hasil tembakau)

dan dana bagi hasil sumber daya alam (minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan dan perikanan).

Penggunaan DBH tersebut menjadi kewenangan daerah sesuai dengan kebutuhan daerah dalam penyelenggaraan pembangunan di daerah penerima, kecuali untuk dana bagi hasil cukai.

Arah Kebijakan Pengalokasian Dana Alokasi Umum (DAU). Dana Alokasi Umum merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Arah Kebijakan Pengalokasian Dana Alokasi Khusus. Dana Alokasi Khusus (DAK) dimaksudkan untuk membantu daerah tertentu dalam mendanai kebutuhan sarana prasarana pelayanan dasar masyarakat dalam rangka mendorong percepatan pembangunan daerah dan pencapaian sasaran prioritas nasional.

Alokasi DAK ke daerah ditentukan berdasarkan kriteria-kriteria sebagai berikut :

- a. *Kriteria Umum.* Kriteria umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja pegawai negeri sipil daerah. Kemampuan keuangan daerah tersebut dihitung berdasarkan *Indeks Fiscal Netto (IFN)* yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

- b. *Kriteria Khusus*. Kriteria Khusus dirumuskan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus, dan karakteristik daerah.
- c. *Kriteria Teknis*. Kriteria Teknis disusun berdasarkan indikator-indikator yang dapat menggambarkan kondisi sarana dan prasarana, kinerja pelaksanaan kegiatan DAK di daerah, dan insentif bagi daerah yang mengalokasikan dana daerah di luar DAK untuk membiayai kegiatan serupa sesuai bidang DAK. Kriteria teknis yang ditetapkan oleh menteri/kepala lembaga teknisterkait.

## **2. Dana Bantuan Keuangan Pemerintah Provinsi**

Dana Bantuan Keuangan pemerintah provinsi merupakan bantuan yang bersifat stimulant yang peruntukannya diarahkan oleh pemerintah provinsi dengan memperhatikan usulan dari Kabupaten/Kota.

Bantuan keuangan ini bertujuan untuk meningkatkan kemampuan keuangan dan pemerataan bagi Kabupaten/Kota dalam melaksanakan pembangunan daerahnya masing-masing.

## **3. Pendapatan Asli Daerah**

Pemerintah daerah menyadari sepenuhnya, bahwa pendanaan pembangunan daerah selama ini sebagian besar atau hampir 95 persen bersumber dari pemerintah maupun provinsi, sementara selebihnya atau sekitar 5 persen saja yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun dilihat dari adanya

peningkatan realisasi PAD setiap tahunnya (sekalipun kecil), menunjukkan kesungguhan untuk mengurangi ketergantungan tersebut secara bertahap dan konsisten. Lemahnya dukungan infrastruktur daerah akibat kurangnya perhatian pemerintah di era sebelum otonomi menyebabkan pelayanan masyarakat belum dapat optimal sehingga mengakibatkan obyek retribusi dan pajak daerah juga rendah. Dalam

rangka memenuhi tuntutan pembangunan daerah yang terus meningkat dengan kondisi pendanaan yang masih terbatas, maka terhadap seluruh komponen pendapatan daerah perlu dilakukan upaya-upaya untuk mencapai target terutama untuk rencana APBD tahun 2017.

Pencapaian PAD akan dilakukan antara lain dengan :

- a. Penyempurnaan dan penyesuaian terhadap ketentuan atas retribusi dan pajak daerah yang sudah tidak sesuai dengan kondisi sekarang;
- b. Pembuatan kebijakan atas obyek retribusi dan pajak daerah baru yang tidak memberatkan bagi dunia usaha dan masyarakat;
- c. Peningkatan pembangunan yang berpeluang memberikan kontribusi terhadap pendapatan daerah;
- d. Meningkatkan kesadaran masyarakat wajib retribusi dan pajak daerah dalam bentuk pemberian insentif dan sanksi yang tegas;
- e. Peningkatan kapasitas dan efisiensi pengelolaan BUMD.

## 2. Hasil Penelitian

### A. Perencanaan Partisipatif dalam Pembangunan Daerah di Kabupaten Bulungan

Perencanaan pembangunan merupakan suatu tahapan awal dalam proses pembangunan. Sebagai tahapan awal, perencanaan pembangunan akan menjadi bahan pedoman atau acuan dasar bagi pelaksanaan pembangunan (*action plan*). Oleh karena itu, perencanaan pembangunan hendaknya bersifat *implementatif* (dapat dilaksanakan) dan *aplikatif* (dapat diterapkan).

Untuk konsep perencanaan pembangunan daerah sebagaimana yang dikemukakan oleh Kepala Bappeda Kabupaten Bulungan yakni :

“Perencanaan pembangunan daerah merupakan metode atau usaha pemerintah daerah dalam mewujudkan visi dan misi dengan mengoptimalkan segenap sumber daya yang ada” (wawancara tanggal 04 maret 2017).

Perencanaan pembangunan baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah mengacu pada Undang-undang No 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional yang kemudian juga didukung dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dengan ruang lingkup sebagai berikut :

**Tabel 4.1**

#### **Perencanaan Nasional dan Perencanaan Daerah.**

<b>Nasional</b>	<b>Daerah</b>
Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN)	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)
Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)
Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L)	Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD)
Rencana Kerja Pemerintah (RKP)	Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)



Proses perencanaan dikelompokkan menjadi 4 bagian menurut permendagri nomor 54 Tahun 2010 yakni

**a. Proses Politik**

Dalam proses politik terdapat dua hal yakni kewenangan Kepala Daerah yang merupakan pejabat politik yang memimpin suatu daerah serta anggota DPRD yang merupakan perwakilan dari masyarakat di daerahnya.

- Kepala Daerah memiliki janji-janji politik yang telah dikemukakannya saat kampanye dan ketika terpilih akan terjabar dalam visi dan misi Kepala Daerah yang tertuang dalam Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Perencanaan ini lah yang menjadi dasar dalam perencanaan setiap tahunnya, dikarenakan perencanaan ini yang berisi target-target capaian yang ingin diperoleh serta berikut program prioritas dan kegiatan yang ingin dilaksanakan dalam periode kepemimpinan Kepala Daerah. Dalam RPJMD Kabupaten Bulungan 2016-2021, Kepala Daerah telah memiliki visi yakni : **MEWUJUDKAN KABUPATEN BULUNGAN SEBAGAI PUSAT PANGAN BERBASIS INDUSTRI.**

**PUSAT PANGAN BERBASIS INDUSTRI** dimaksudkan yakni : Sektor pertanian merupakan sektor utama dalam struktur ekonomi Bulungan diluar Migas, pengembangan perekonomian berbasis pengelolaan sektor pertanian dari hulu ke hilir tentunya menjadi sangat penting dan prioritas. Selain itu pembangunan agribisnis akan berdampak langsung terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pengembangan ekonomi

kerakyatan, terutama melalui perannya dalam menciptakan lapangan kerja dan pemerataan pendapatan. Bulungan mempunyai berbagai komoditas pertanian unggulan yang memiliki daya saing merupakan sumber bahan baku yang melimpah yang dapat diolah menjadi bahan jadi atau setengah jadi. Hal ini akan menjadikan Bulungan sebagai pusat pangan berbasis industry, yang pada akhirnya mendukung pencapaian Bulungan sebagai pusat pangan dan pusat perekonomian baik di tingkat provinsi Kalimantan Utara maupun tingkat nasional.

Misi Bupati Bulungan 2016-2021 untuk Bulungan adalah sebagai berikut :

1. Mewujudkan Bulungan sebagai pusat pangan nasional.
2. Mewujudkan industri berbasis masyarakat yang berdaya saing tinggi.
3. Meningkatkan aksesibilitas infrastruktur dalam upaya mendorong percepatan pembangunan ekonomi rakyat, investasi daerah, wilayah pedalaman dan terpencil serta pemerataan pembangunan antar wilayah.
4. Pemantapan Kualitas SDM melalui pembangunan di Bidang Pendidikan, Kesehatan, dan Perluasan Lapangan Pekerjaan serta penerapan teknologi maju berbasis agribisnis.
5. Mewujudkan kualitas hidup masyarakat yang tinggi, maju dan sejahtera.
6. Reformasi birokrasi dan revitalisasi lembaga-lembaga pemerintahan menuju tata pemerintahan yang bersih, transparan dan profesional serta berorientasi pada pelayanan publik.

Visi dan misi ini akan tertuang dalam program prioritas pembangunan dalam jangka waktu 5 tahun ke depan sebagaimana yang di ungkapkan Kepala Bappeda Kab. Bulungan yakni :

“visi dan misi adalah sebuah janji politik yang digagas oleh Kepala Daerah terpilih sesuai dengan masa bakti Kepala Daerah tersebut yang akan disusun oleh Bappeda sebagai leading sector perencanaan pembangunan daerah”.

Janji Kepala Daerah tersebut di rincikan dengan strategi, arah kebijakan umum dan program pembangunan daerah, indikasi rencana program prioritas, penetapan indikator kinerja daerah dan pedoman transisi dan kaidah pelaksanaan.

Penyampaian visi dan misi tersebut beserta rinciannya harus sejalan dengan dokumen perencanaan lainnya sebagaimana yang diungkapkan oleh Kabid. Perencanaan Bappeda Kab. Bulungan yakni :

“dokumen perencanaan terdiri dari jangka panjang, menengah maupun pendek. Dokumen tersebut harus saling bersinergi dan saling terkait satu dengan yang lainnya. Konsistensi program harus terjaga sehingga capaian yang ingin diraih dapat terwujud”

Dengan perencanaan ini lah, janji politik yang tertuang dalam visi misi kepala daerah dapat di implementasikan dalam bentuk program dan kegiatan yang nyata yang dikehendaki dalam rangka mensejahterakan masyarakat.

- Perencanaan yang dilakukan oleh anggota DPRD yakni melakukan proses penjangkauan aspirasi masyarakat melalui reses anggota DPRD sesuai dengan daerah pemilihannya. Hasil tersebut menjadi dasar dalam pengajuan usulan-

usulan kegiatan yang akan diperjuangkannya dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah hingga terbitnya RAPBD Kabupaten Bulungan.

Sebagaimana yang dinyatakan salah satu anggota DPRD/Ketua Komisi II dari Partai PKS :

“Reses adalah sebagai alat kami dalam menjaring usulan-usulan masyarakat sesuai dapil kami sebagai bentuk komitmen kami kepada konstituen kami dalam memperjuangkan usulan tersebut hingga menjadi anggaran”.

Sebagai bentuk pengawalan usulan kegiatan tersebut, biasanya anggota DPRD akan turut serta hadir dalam kegiatan musrenbang yang di adakan oleh Pemerintah Daerah. Biasanya hadir pada saat musrenbang kecamatan hingga musrenbang kabupaten. Sebagaimana yang disampaikan Ketua DPRD Kab. Bulungan dari Golkar bahwa :

“Kehadiran anggota DPRD sebagai bentuk tanggung jawab terhadap konstituen sesuai dengan dapilnya masing masing dan mendengar secara langsung permasalahan-permasalahan yang ada di daerah tersebut”.

Dari hasil observasi yang dilakukan, hadir anggota DPRD di 3 kecamatan yang merupakan objek dari peneliti. Bahkan bukan hanya dari anggota DPRD Kabupaten saja, anggota DPRD Provinsi pun turut hadir pada saat acara musrenbang tersebut. Sebagaimana di Kecamatan Bunyu hadir pada saat itu anggota DPRD dari Provinsi.

Usulan-usulan kegiatan yang dibawa oleh anggota DPRD akan di sinergikan dengan usulan-usulan hasil musrenbang sehingga menjadi satu kesatuan yang nantinya akan di musyawarahkan dalam musrenbang tingkat kabupaten. Sebagaimana disampaikan Kepala Bidang Perencanaan Bappeda Kab. Bulungan yakni :

“Usulan kegiatan DPRD yang terangkum dalam Pokok-pokok pikiran DPRD akan menjadi usulan kegiatan prioritas yang ada di daerah bersama dengan hasil musrenbang di tingkat kecamatan dan nantinya akan tertuang dalam RKPD Kabupaten”

Dari hasil studi dokumentasi yang dilakukan usulan usulan kegiatan dari anggota DPRD ini relative tidak banyak dan cenderung lebih kepada kegiatan yang bersifat fisik seperti semenisasi jalan, drainase, bantuan hibah dan lain sebagainya. Usulan kegiatan tersebut lebih menysar kepada konstituen yang ada.

**Tabel 4.2**

**Pokok-pokok pikiran DPRD Kabupaten Bulungan Kecamatan Tanjung Selor :**

NO	ASPIRASI KONSTITUEN	LOKASI	SKPD TEKNIS	KETERANGAN
01.	Pelebaran bahu jalan	Cik di Tiro RW 2 Kelurahan Tanjung Selor Hulu Kecamatan Tanjung Selor	DPU	--
02.	Semenisasi jalan/gang	Cik di Tiro RW 2 Kelurahan Tanjung Selor Hulu Kecamatan Tanjung Selor	DPU	-
03.	Penyediaan tempat pembuangan sampah sementara	Cik di Tiro RW 2 Kelurahan Tanjung Selor Hulu Kecamatan Tanjung Selor	DKPP	Penambahan tempat pembuangan sampah.

*Sumber : Bappeda Kab. Bulungan*

**Tabel 4.3**

**Pokok-pokok pikiran DPRD Kabupaten Bulungan Kecamatan Tanjung Palas Barat :**

NO	ASPIRASI KONSTITUEN	LOKASI	SKPD TEKNIS	KETERANGAN
01.	Pengadaan cetak sawah	Desa Mara I Kecamatan Tanjung Palas Barat	Dinas Pertanian	-
02.	Peningkatan pelayanan kesehatan	Desa Mara I	Dinas Kesehatan	-

		Kecamatan Tanjung Palas Barat		
03.	Rehap beberapa rumah badah	Desa Mara Hilir Kecamatan Tanjung Palas Barat	DPU	-
04.	Pembangunan sheet pile	Desa Mara Hilir Kecamatan Tanjung Palas Barat	DPU	-
05.	Pembangunan pelabuhan umum	Desa Mara Hilir Kecamatan Tanjung Palas Barat	DPU	-

*Sumber : Bappeda Kab. Bulungan*

**Tabel 4.4**

**Pokok-pokok pikiran DPRD Kabupaten Bulungan Kecamatan Bunyu :**

NO	ASPIRASI KONSTITUEN	LOKASI	SKPD TEKNIS	KET
01.	Pembangunan jembatan , pelabuhan speed/kapal dan Pembangunan sheet pile	RT 3 Bunyu Barat Kecamatan Bunyu	1. DPU 2. Dishubkoinfo	-
02.	Perbaikan kapal nelayan	RT 3 Bunyu Barat Kecamatan Bunyu	Dinas Kelautan dan Perikanan	-
03.	Penyediaan dokter spesialis kandungan dan penyediaan pengurusan SIM di kecamatan	RT 3 Bunyu Barat Kecamatan Bunyu	1. Dinas Kesehatan 2. BKD 3. Kantor Samsat	-

*Sumber : Bappeda Kab. Bulungan*

Dari beberapa hal tersebut dapat disimpulkan bahwa usulan kegiatan dari hasil reses dan keikutsertaan dalam musrenbang yang akan termuat dalam pokok-pokok pikiran DPRD lebih mengarah kepada kebutuhan riil konstituen dan bersifat fisik.

**b. Proses Teknokratik**

Perencanaan yang dilakukan oleh perencana profesional, atau oleh lembaga/unit organisasi yang secara fungsional melakukan perencanaan.

Khususnya dalam pemantapan peran, fungsi dan kompetensi lembaga perencana. Pendekatan teknokratis dalam perencanaan pembangunan daerah menggunakan metoda dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah. Metoda dan kerangka berpikir ilmiah merupakan proses keilmuan untuk memperoleh pengetahuan secara sistematis terkait perencanaan pembangunan berdasarkan bukti fisis, data dan informasi yang akurat, serta dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam proses teknokratik ketersediaan jumlah aparatur perencanaan di Bappeda Kabupaten Bulungan juga dapat dilihat sebagai salah satu indikator berjalannya proses teknokratik. Dari jumlah pegawai yang ada di Bappeda, terdapat 32 orang pegawai bappeda.

Bappeda Kabupaten Bulungan per 31 Desember 2016 memiliki sumber daya aparatur sebanyak 32 (Tiga Puluh Dua) orang yang terdiri dari PNS dan CPNS dengan 16 pejabat struktural dan 16 pegawai non struktural. Menurut tingkat pendidikan, komposisi SDM Bappeda Kabupaten Bulungan dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 4.5**

**Jumlah Pegawai Bappeda Kabupaten Bulungan Menurut Pendidikan, Golongan dan Eselon Hingga 31 Desember 2016.**

Berdasarkan pendidikan		Berdasarkan Golongan		Berdasarkan Eselon	
S2	8	IV	7	II	1
S1	20	III	23	III/a	1
D3	-	II	4	III/b	4
SLTA	4	I	-	IV/a	10

Rancangan teknokratik memuat kajian secara empirik dan ilmiah terhadap kondisi, potensi dan masalah-masalah serta isu strategis yang dihadapi oleh Kabupaten Bulungan satu tahun kedepan. Sebagaimana yang disampaikan Kepala Bappeda Kab. Bulungan yakni :

“keselarasan seluruh dokumen perencanaan ini sangat penting mengingat bukan hanya sebagai alat ukur kinerja tetapi juga bagaimana implemetasi dari janji janji Kepala Daerah terhadap masyarakatnya”

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah, menyatakan bahwa perencanaan disusun melalui 4 pendekatan yakni salah satunya adalah perencanaan teknokratik.

Perencanaan teknokratik ini berdasarkan kepada data dan kajian sebagaimana yang diungkapkan Sekretaris Bappeda Kab. Bulungan yakni :

“Perencanaan teknokratik lebih focus pada data dan kajian secara empiric dan ilmiah terhadap urusan wajib dan pilihan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi SKPD dalam penyelenggaraan pemeritahan dan pelayanan publik”.

Konsistensi antara dokumen perencanaan daerah baik yang bersifat jangka panjang, menengah maupun tahunan merupakan salah satu keharusan yang mutlak dilakukan dalam rangka pembangunan daerah yang berkelanjutan sebagaimana yang disampaikan Kabid. Perencanaan pada Bappeda Kab. Bulungan yakni :

“konsistensi antara dokumen jangka panjang (RPJP), jangka menengah (RPJMD dan Renstra SKPD), jangka tahunan (RKPD), KUA, PPAS hingga APBD diharapkan produk perencanaan hingga penganggaran semakin berkualitas, terukur, dan dapat dipertanggung jawabkan terutama

dalam mengantisipasi audit kinerja yang dilakukan dimulai dari perencanaan”.

Proses teknokratik juga tidak terlepas dari penyusunan indikator kinerja yang akan menjadi acuan dalam penyusunan program dan kegiatan prioritas yang akan termuat dalam rencana pembangunan jangka menengah baik skala Kabupaten maupun skala perangkat daerah.

Sebelum dilaksanakan musrenbang yang merupakan proses partisipatif, dilakukan penyusunan rancangan awal RKPD. Rancangan awal ini berisikan tentang evaluasi pelaksanaan RKPD tahun lalu, rancangan kerangka ekonomi daerah beserta kerangka pendanaan, prioritas dan sasaran pembangunan dan rencana program prioritas daerah.

Rancangan awal RKPD ini lah merupakan arah kebijakan pembangunan daerah yang nantinya akan menjadi bahan dalam penyusunan RKPD. Kegiatan ini bersifat normative karena berisikan hal-hal yang sistematis dan mengarah kepada kebijakan pembangunan secara menyeluruh dan tidak berbicara secara detail tentang program dan kegiatan yang dilakukan. Sebagaimana yang di ungkapkan oleh Kepala Bappeda Kab. Bulungan yakni :

“Perencanaan teknokratik adalah perencanaan yang bersifat metode ilmiah dan bersifat evaluasi dalam kerangka ekonomi makro daerah”

Dari hasil pengamatan langsung bahwa perencanaan teknokratik yang nantinya berupa rancangan awal RKPD yang akan di bawa pada saat musrenbang hanya bersifat mengarahkan dan mengabarkan tentang proyeksi pendanaan, evaluasi kegiatan serta kebijakan-kebijakan makro daerah.

Perencanaan teknokratik berisikan :

1. Gambaran umum kondisi daerah menjelaskan tentang kondisi Kabupaten Bulungan secara komprehensif sebagai basis atau pijakan dalam penyusunan perencanaan. Aspek yang dibahas di antaranya (i) geografi dan demografi, (ii) kesejahteraan masyarakat, (iii) pelayanan umum, serta (iv) daya saing daerah
2. Menjelaskan tentang Kinerja Keuangan Masa Lalu, Kebijakan Pengelolaan Keuangan Masa Lalu dan Kerangka Pendanaan (proyeksi pendapatan, belanja dan pembiayaan selama 1 tahun), kerangka ekonomi makro dan pembiayaan pembangunan;
3. Masalah dan tantangan pokok pembangunan daerah, tema pembangunan, prioritas pembangunan dan arah kebijakan pembangunan sektoral
4. Rencana program dan kegiatan prioritas daerah.

Perencanaan pembangunan baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah mengacu pada Undang-undang No 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional yang kemudian juga didukung dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah dengan ruang lingkup sebagai berikut :

**Tabel. 4.6**

**Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah**

<b>Nasional</b>	<b>Daerah</b>
Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN)	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)
Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)
Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra K/L)	Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD)
Rencana Kerja Pemerintah (RKP)	Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja K/L)	Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD)
---	--

Sumber : Bappeda Kab. Bulungan

Berdasarkan tabel 4.2 diatas, dapat dijelaskan sebagai berikut :

Dokumen Perencanaan Pemerintahan Pusat :

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang yang selanjutnya disingkat RPJP adalah dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun yang memuat Visi, Misi dan Arah Pembangunan Nasional.
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah, yang selanjutnya disingkat RPJM adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun yang merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, kerangka ekonomi makro, program-program dan kegiatan pembangunan.
3. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga, yang selanjutnya disebut Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra/KL), adalah dokumen perencanaan kementerian/lembaga untuk periode 5 (lima) tahun yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan K/L yang disusun dengan berpedoman pada RPJM Nasional dan bersifat indikatif.
4. Rencana Pembangunan Tahunan Nasional , yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP), adalah dokumen perencanaan nasional untuk periode 1 (satu) tahun yang merupakan penjabaran dari RPJM dan memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro serta program-program dan kegiatan pembangunan.

5. Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL), adalah dokumen perencanaan kementerian/lembaga untuk periode 1(satu) tahun disusun dengan berpedoman pada Renstra-KL dan mengacu pada prioritas pembangunan nasional dan pagu indikatif serta memuat kebijakan, program dan kegiatan pembangunan.

Dokumen Perencanaan Pemerintah Daerah:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, yang selanjutnya disingkat RPJPD, adalah dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun yang memuat visi, misi, dan Arah Pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional.
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, yang selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun yang merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional yang memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum dan program-program dan kegiatan pembangunan
3. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disebut Renstra-SKPD, adalah dokumen perencanaan satuan kerja perangkat daerah untuk periode 5 (lima) tahun yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan

SKPD yang disusun dengan berpedoman pada RPJM Daerah dan bersifat indikatif.

4. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Pemerintah Daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun yang merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya.
5. Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD), adalah dokumen perencanaan satuan kerja perangkat daerah untuk periode 1 (satu) tahun disusun dengan berpedoman pada Rentra SKPD dan mengacu pada RKP memuat kebijakan, program dan kegiatan pembangunan.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa perencanaan teknokratik tidak secara langsung berkaitan dengan perencanaan yang dilakukan oleh masyarakat, perencanaan ini lebih bersifat penyediaan data, arah kebijakan, serta kondisi ekonomi makro daerah yang akan menjadi estimasi dalam pelaksanaan pembangunan daerah.

### **c. Proses Partisipatif**

Perencanaan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan (stakeholders). Dalam setiap proses perencanaan pembangunan keterlibatan semua pihak mutlak diperlukan sehingga keputusan yang diambil akan lebih tepat sasaran. Dalam musrenbang yang dilakukan mulai dari tingkat desa

hingga kabupaten, semua stake holder akan dilibatkan dalam penentuan keputusan sebagaimana yang diungkapkan oleh Sekretaris Bappeda yakni :

“Menentukan suatu prioritas dalam pembangunan daerah dalam musrenbang harus dihadiri oleh para pemangku kepentingan sehingga kegiatan yang dihasilkan benar-benar dapat menyelesaikan permasalahan yang ada” (wawancara tanggal 05 april 2017).

Dari hasil studi dokumentasi terlihat bahwa tingkat kehadiran dari para pelaku/ stake holder yang berkepentingan cukup tinggi ini terlihat dari Tingkat Kehadiran saat musrenbang Desa. Kecamatan hingga Kabupaten. Terlihat jumlah kehadiran peserta pada saat Musrenbang Kabupaten Bulungan yakni :

1. Perwakilan Pemerintah Provinsi  
Kepala Bappeda Provinsi Kalimantan Utara
2. Perwakilan Pemerintah Daerah  
Bappeda Kabupaten Bulungan
3. Unsur Forum Komunikasi Pemerintah Daerah (FKPD) Kab. Bulungan
  - Bupati Bulungan
  - Wakil Bupati Bulungan
  - Kepala Kejaksaan Negeri Tanjung Selor
  - Kepala Pengadilan Agama Tanjung Selor
  - Dandim 0903 Tanjung Selor
  - Komandan Brigif
  - Kapolres Kab. Bulungan
4. Unsur DPRD Kab. Bulungan
  - Ketua DPRD Kab. Bulungan
  - Ketua Komisi I
  - Ketua Komisi II
  - Ketua Komisi III
  - Badan Anggaran Legislatif Kab. Bulungan
5. Unsur Pemerintah Kabupaten Bulungan

- Kepala Badan, Dinas, Kantor di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bulungan
  - Sekretaris DPRD Kabupaten Bulungan
  - Kepala Bagian Sekretariat Daerah Kabupaten Bulungan
  - Pimpinan instansi vertikal Kabupaten Bulungan
  - Para Camat di Kabupaten Bulungan
  - Para Lurah di Kabupaten Bulungan
6. Unsur masyarakat
- Delegasi Kecamatan
  - Perguruan Tinggi
  - Tokoh masyarakat
  - Tokoh Agama
  - Tokoh Perempuan
  - LSM
  - Organisasi kemasyarakatan
  - Dan lain sebagainya.

Kehadiran semua stakeholder yang terkait sebagaimana disampaikan oleh Camat Bunyu yakni :

“kami hadir dalam musrenbang Kabupaten ini dalam rangka mengawal program prioritas yang kami ajukan kepada Pemerintah Daerah, dan kami ingin tau kenapa usulan kami dapat terakomodir dan tidak terakomodir”.

Narasumber yang lain pun berpendapat tentang partisipasi mereka dalam musrenbang baik yang dilakukan dari tingkat desa hingga kabupaten, sebagaimana yang disampaikan oleh Ketua DPRD Kab. Bulungan yakni :

“partisipasi kami dalam musrenbang sebagai wujud nyata fungsi kami sebagai pengawasan terhadap Pemerintah Daerah sekaligus menyerap aspirasi masyarakat selain reses yang kami lakukan sehingga kebutuhan masyarakat dapat teridentifikasi oleh kami dan kami perjuangkan dari perencanaan hingga penganggaran”.

Jika dilihat dari tingkat partisipasi yang mengikuti musrenbang kecamatan di 3 Kecamatan yakni Kecamatan Tanjung Selor, Kecamatan Tanjung Palas Barat, dan Bunyu maka diperoleh yakni :

**Tabel 4.7**

**Tingkat Kehadiran Peserta Musrenbang di Kecamatan**

No	Kecamatan	Tingkat Kehadiran					Total
		SKPD Pemda	DPRD	Instansi Vertikal	Aparatur Desa	Masyarakat	
1.	Tanjung Selor	25 Org	3 Org	16 Org	16 Org	57 Org	117 Org
2.	Tanjung Palas Barat	31 Org	2 Org	12 Org	11 Org	55 Org	111 Org
3.	Bunyu	34 Org	2 Org	18 Org	14 Org	63 Org	131

Sumber : Bappeda Kab. Bulungan

Dari data tingkat kehadiran telah jelas menyatakan bahwa tingkat partisipasi stakeholder yang terkait baik dari aparaturnya Pemerintah Daerah, Instansi Vertikal hingga masyarakat berperan aktif dalam keikutsertaan pada musrenbang yang dilaksanakan pada tingkat kecamatan. Ini menandakan bahwa seluruh stakeholder telah melaksanakan proses partisipatif dan turut serta dalam perancangan pembangunan di daerah.

Sebagaimana yang disampaikan Kepala Desa Bunyu Barat, yakni :

“kami bersedia hadir dalam musrenbang kecamatan, bukan hanya sebagai kewajiban saja namun kami ingin berperan serta aktif dalam pembangunan di daerah kami. Sehingga kegiatan yang dibangun nantinya memang benar-benar kegiatan yang kami usulkan”.  
(wawancara tanggal 07 April 2017)

Ini pun sejalan dengan pendapat dari Dinas Pekerjaan Umum Kab. Bulungan yakni Kabid. Cipta Karya yakni :

“partisipasi kami dalam setiap tahapan musrenbang merupakan upaya kami dalam mengetahui permasalahan yang ada di daerah tersebut dan menjadikannya program prioritas yang akan kami usulkan sesuai dengan tugas, pokok dan fungsi SKPD kami”.

Tingkat keterlibatan yang tinggi menandakan bahwa seluruh stakeholder ingin berperan secara aktif sebagaimana juga disampaikan Kepala Sub. Bidang Perencanaan dan Pendanaan Bappeda dan Litbang yakni :

“Bappeda selalu berusaha agar semua stakeholder dapat terlibat dalam setiap musrenbang baik yang dilakukan di tingkat desa maupun kabupaten. Sebab diyakini ketika semua stakeholder terlibat maka output yang dihasilkan dapat maksimal”.

Dari pernyataan dari beberapa narasumber dan fakta dilapangan dapat ditarik kesimpulan bahwa para pemangku kepentingan terlibat secara aktif dalam proses perencanaan partisipatif yang ada di Kabupaten Bulungan. Keterlibatan semua pihak ini menandakan bahwa proses partisipatif sudah berjalan sebagaimana mestinya. Dengan partisipasi semua stakeholder, dapat menjadikan program dan kegiatan yang di usulkan dapat sesuai dengan apa yang diharapkan dan dibutuhkan secara riil oleh masyarakat.

#### **d. Proses Bottom-Up dan Top-Down**

Perencanaan yang dilaksanakan dengan sinkronisasi dan sinergi antara kebijakan dari seluruh SKPD (atas) dan arus aspirasi masyarakat bawah. Antara lain melalui pelaksanaan Musrenbang. Sebagaimana diketahui bahwa perencanaan adalah berorientasi kepada masa depan. Perencanaan program

(pembangunan) yang dilakukan tak ada lain adalah untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan secara efektif, efisien dan berkelanjutan. Tujuan-tujuan tersebut dapat dicapai dengan melakukan tiga tahap proses, yaitu:

1. perumusan dan penentuan tujuan
2. Pengujian atau analisis opsi-opsi atau pilihan-pilihan yang tersedia serta
3. Pemilihan rangkaian, tindakan atau kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dan disepakati bersama.

Bahwa perencanaan pembangunan merupakan faktor penting dalam pembangunan daerah terkait dengan bagaimana upaya pemerintah dalam menyerap aspirasi masyarakat dari bawah dan bagaimana mensinkronkan kebijakan dari atas dalam rangka mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

*Top Down Planning* adalah pendekatan perencanaan yang menerapkan cara penjabaran rencana induk ke dalam rencana rinci. Pendekatan perencanaan sektoral acapkali ditunjuk sebagai pendekatan perencanaan dari atas ke bawah, karena target yang ditentukan secara umum dan akan di rinci ke arah bawah.

*Bottom Up Planning* adalah perencanaan yang dibuat berdasarkan kebutuhan, keinginan dan permasalahan yang dihadapi oleh bawahan bersama-sama dengan atasan menetapkan kebijakan atau pengambilan keputusan dan atasan juga berfungsi sebagai fasilitator. Sedangkan dalam pengertian dibidang pemerintahan, bottom up planning atau perencanaan bawah adalah perencanaan yang disusun berdasarkan kebutuhan mereka sendiri dan pemerintah hanya sebagai fasilitator.

Pendekatan ini merupakan upaya melibatkan semua pihak sejak awal, sehingga setiap keputusan yang diambil dalam perencanaan adalah keputusan mereka bersama, dan mendorong keterlibatan dan komitmen sepenuhnya untuk melaksanakannya. Perencanaan pembangunan daerah yang bersifat top down dan bottom up planning sebagaimana yang dikemukakan oleh Kepala Bappeda Kabupaten Bulungan yakni :

“Perencanaan pembangunan daerah perlu mensinkronkan antara perencanaan dari pemerintah daerah terkait dengan perwujudan visi dan misi kepala daerah disandingkan dengan kebutuhan-kebutuhan riil yang ada di masyarakat sehingga terjadi sebuah kegiatan yang merupakan gabungan dari perencanaan dari atas dan bawah” (wawancara tanggal 04 maret 2017).

Pendekatan top down yakni kebijakan yang bermula dari atas yakni kebijakan Kepala Daerah yang akan tertuang dalam bentuk dokumen perencanaan yang secara nyata dapat terlihat dari visi dan misi Pemerintah Daerah. Sebagaimana visi dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan yakni : Mewujudkan Kabupaten Bulungan sebagai pusat pangan berbasis industri dengan 6 misinya. Visi dan misi inilah yang akan terjabar dalam bentuk arah kebijakan dan strategi pembangunan berikut dengan indicator kinerja capaian yang diharapkan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan.

Dari hasil studi dokumentasi yang termuat dalam dokumen perencanaan jangka menengah daerah (RPJMD) Kabupaten Bulungan terlihat indicator sasaran yang ingin di capai yakni :

Tabel 4.8

## Indikator Sasaran Makro Pembangunan Kabupaten Bulungan 2016-2021

No	Indikator	Kondisi Awal	Target 2021
1.	Indeks Pembangunan Manusia	76,31	78,00
2.	Indeks Pembangunan Masyarakat	73,83	>75
3.	Indeks Gini	0,34	>3,4
4.	Penduduk yang menjadi peserta jaminan kesehatan melalui SJSN bidang kesehatan %	51,8	>95
5.	Pertumbuhan Ekonomi	4,95	6 – 8
6.	PDRB Perkapita Tahun Dasar 2010 (US \$)	3.499,9	7.000
7.	Inflasi (%)	9,81	5,11
8.	Tingkat Kemiskinan (%)	11,87	8 – 9
9.	Rasio Pajak (Tax Ratio) Tahun Dasar 2010	74,07	82,00
10.	Tingkat Pengangguran Terbuka (%)	9,5	5 – 5,5

Sumber : Bappeda Kab. Bulungan

Pendekatan top down adalah memuat capaian kinerja yang di upayakan dicapai dalam kurun waktu tertentu sebagaimana yang disampaikan oleh Sekretaris Bappeda Kab. Bulungan yakni :

“Pendekatan top down lebih bersifat target-target yang dikehendaki yang ingin dicapai dalam kurun waktu tertentu sesuai dengan dokumen perencanaan daerah baik yang sifatnya jangka panjang, menengah maupun tahunan. Sehingga ada arah dalam pembangunan dan bersifat berkelanjutan”. (Wawancara Tanggal 17 April 2017)

Terkait dengan indikator yang pertama yakni peningkatan indeks pembangunan manusia yakni 76,31 menjadi 78,00 dengan lebih rinci sebagai berikut :

Tabel 4.9

## Peningkatan Kualitas Pendidikan Kab. Bulungan 2016-2021

Tujuan dan Sasaran	Strategi dan Arah Kebijakan	Indikator Kinerja	Capaian Kinerja		Program Pembangunan Daerah
			Kondisi awal	Kondisi Akhir	
Meningkatkan kualitas pemerataan pelaksanaan pendidikan	Peningkatan kualitas sumber daya manusia	Angka Melek Muruf penduduk usia >15 tahun	96,1	96,5	Pendidikan Non Formal
		Rata-rata lama sekolah penduduk usia >15 tahun	7,8	8,8	Wajib Belajar 9 Tahun
		Persentase SD/MI berakreditasi minimal B	85	86	Peningkatan Mutu Pendidikan
		Persentase SMP/MTs berakreditasi minimal B	80	82	Peningkatan Mutu Pendidikan

Sumber : Bappeda Kab. Bulungan.

Pendekatan *bootom up* yakni pendekatan yang dilakukan melalui arus bawah. Yang dimaksud dengan dari bawah yakni bagaimana aspirasi dari masyarakat tentang kegiatan yang ingin diusulkan dalam rangka memecahkan permasalahan yang ada di daerah tersebut. Aspirasi masyarakat ini tertuang dalam usulan kegiatan yang di ajukan mereka saat musrenbang baik di tingkat

desa, kecamatan hingga kabupaten. Usulan tersebut dapat terlihat sebagai berikut :

Tabel 4.10

Usulan Kegiatan *Boottom Up* dari Kecamatan Bunyu

Kegiatan	Lokasi	Output	Outcome	Target	SKPD
Pembangunan Gedung PAUD Yaa Bunayya	Bunyu	Gedung	Tempat Kegiatan Belajar Mengajar	1 Paket	Diknas
Pengadaan Guru Kontrak SDN 001 Bunyu		Guru	Peningkatan kegiatan belajar mengajar	2 Org	Diknas
Pembuatan Pagar SD 001		Pagar	Untuk keamanan sekolah	200 m	Diknas
Pengecatan Atap Gedung SD 005		Pengecatan	Menamban keindahan gedung	1500 m	Diknas

Sumber : Hasil Musrenbang Kecamatan Bunyu

Tabel 4.11

Usulan Kegiatan *Boottom Up* dari Kecamatan Tanjung Palas Barat

Kegiatan	Lokasi	Output	Outcome	Target	SKPD
Pengadaan Buku Panduan TK dan PAUD	Long Beluah	Buku	Meningkatkan pengetahuan guru	1 Paket	Diknas
Pengadaan Komputer SMAN I	Long Beluah	Komputer	Meningkatkan IPTEK Siswa	40 Unit	Diknas
Penambahan Ruang Belajar SDN 006	Long Beluah	Gedung	Tersedianya ruang belajar	1 Unit	Diknas
Pengadaan Mobil Internet SMPN I dan SMAN I	Long Beluah	Mobilisasi	Meningkatkan IPTEK Guru dan Siswa	2 Unit	Diknas

Sumber : Hasil Musrenbang Kecamatan Tanjung Palas Barat

Tabel 4.12

Usulan Kegiatan *Boottom Up* dari Kecamatan Tanjung Selor

Kegiatan	Lokasi	Output	Outcome	Target	SKPD
Pembangunan Gedung Baru PAUD Seroja RT. 12	Tg. Selor Hulu	Gedung	Meningkatkan sarana pendidikan	1 Unit	Diknas

Pembangunan Taman Baca Wilayah RT. 21	Tg. Selor Hulu	Taman Baca	Meningkatkan minat baca	1 Unit	Diknas
Pembinaan Guru PAUD	Tg. Selor Hulu	Pelatihan	Meningkatkan SDM	6 Org	Diknas
Semenisasi Halaman PAUD	Tg. Selor Hulu	Semenisasi	Penunjang Fasilitas Sekolah	2400 m2	Diknas

Dari hasil pengamatan langsung bahwa implementasinya telah terjadi pada saat kegiatan musrenbang baik yang dilaksanakan di tingkat desa hingga kabupaten. Pola sinergitas antar kepentingan dibawah dan kepentingan diatas dirumuskan dalam kegiatan musrenbang dan menghasilkan kegiatan-kegiatan prioritas yang dapat menjawab permasalahan yang ada.

Sinergitas antara program dan kegiatan yang melalui top down dan bootom up dipadukan dan diselaraskan dalam forum musrenbang sehingga hasil yang diperoleh kegiatan yang benar-benar sesuai dengan harapan masyarakat.

Dari beberapa proses perencanaan partisipatif yakni proses politik, proses teknokratik, proses partisipatif dan proses top down dan bootom up, dapat disimpulkan bahwa perencanaan pembangunan daerah lebih mengarah kepada perencanaan top down dan bottom up, namun perencanaan secara politis dan teknokratik tetap mewarnai dalam proses perencanaan partisipatif tersebut.

## **B. Tahapan tahapan perencanaan pembangunan partisipatif di Kabupaten Bulungan.**

### **1. Penyelidikan.**

Penyelidikan (Abe:2002) adalah sebuah proses untuk mengetahui, menggali dan mengumpulkan persoalan-persoalan bersifat lokal yang berkembang di masyarakat. Penyelidikan di sini bukan sebagai kegiatan akademis, melainkan kegiatan yang menjadi

bagian dari upaya perubahan. Dalam proses ini, keterlibatan masyarakat menjadi faktor kunci yang tidak bisa ditawar. Proses penyelidikan adalah proses mengajak masyarakat untuk mengenali secara seksama problem yang mereka hadapi.

Sebagai upaya dalam menggali permasalahan-permasalahan yang ada, maka masyarakat wajib terlibat aktif dalam pengusulan kegiatan-kegiatan yang dianggap memang dibutuhkan dan disampaikan pada saat musrenbang. Pada saat musrenbang tersebutlah terdapat pembahasan-pembahasan persoalan-persoalan yang akan dapat dipecahkan secara bersama-sama sebagaimana yang dikemukakan oleh Kasi PMD Kecamatan Tanjung Selor yakni :

“Masyarakat pada prinsipnya telah mengetahui problema yang ada dan secara langsung telah melakukan pembahasan pada tingkat RT yang mana hasil tersebut akan menjadi bahan usulan mereka dalam msrenbang desa.”. (wawancara tanggal 21 maret 2017).

Ini juga yang disampaikan oleh Lurah Tanjung Selor Hulu bahwa :

“masalah-masalah yang ada di tingkat desa memang cukup banyak, ini terlihat dari jumlah usulan yang masuk pada saat musrenbang desa sekitar 92 daftar usulan namun ini semua tidak akan mungkin dapat kita akomodir, perlu adanya seleksi skala prioritas yang mana yang harus benar-benar ditangani terlebih dahulu”

Dari hasil pengamatan langsung dilapangan diperoleh bahwa hampir semua desa mengusulkan kegiatan-kegiatan yang cukup banyak bahkan jika dihitung melalui angka akan terdapat angka yang fantastis yakni empat kali lipat dari APBD setiap tahunnya. Bahkan setiap desa menyatakan kegiatan yang diusulkannya merupakan kegiatan prioritas. Ini terlihat dari jumlah usulan kegiatan di kecamatan tanjung selor sebanyak ratusan usulan yang terdokumentasi sebagai berikut :

Tabel 4. 13

**Usulan Kelurahan/Desa yang ada di Kecamatan Tanjung Selor Tahun 2017**

No	Nama Desa	Banyaknya usulan
1.	Kelurahan Tanjung Selor Hulu	92 kegiatan
2.	Kelurahan Tanjung Selor Hilir	157 kegiatan
3.	Kelurahan Tanjung Selor Timur	75 kegiatan
4.	Desa Gunung Sari	89 kegiatan
5.	Desa Apung	75 kegiatan
6.	Desa Gunung Seriang	54 kegiatan
7.	Desa Jelarai Selor	62 kegiatan
8.	Desa Tengkapak	50 kegiatan
9.	Desa Bumi Rahayu	102 kegiatan

Sumber : Hasil Musrenbang Kecamatan Tanjung Selor

Namun sebagaimana yang disampaikan Kasi PMD Kecamatan Tanjung Selor yakni :

“Usulan kegiatan itu ratusan namun akan dipilih sesuai dengan kebutuhan yang memang sangat mendesak untuk dapat diselesaikan”. (wawancara tanggal 23 April 2017)

Dari hasil yang ada bahwa secara nyata masyarakat menyadari bahwa secara tidak langsung tidak semua usulan kegiatan itu dapat diakomodir oleh Pemerintah Daerah dikarenakan keterbatasan anggaran dalam pelaksanaannya.

Keterlibatan dan keaktifan masyarakat dalam forum pelaksanaan musrenbang desa juga merupakan hal yang tidak boleh dikesampingkan. Mengingat masyarakat lebih paham apa saja yang dibutuhkan oleh mereka di desanya. Sebagaimana yang disampaikan oleh Kepala Bappeda bahwa :

“Keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan musrenbang merupakan perencanaan yang bersifat *bootom-up* dan akan disinergikan dengan perencanaan dari SKPD/Pemerintah Kabupaten yang bersifat *top down*”. (wawancara tanggal 22 maret 2017)

Musyawarah yang tidak dihadiri oleh para pemangku kepentingan juga dapat menyebabkan masyarakat tidak secara aktif berpartisipasi sebagaimana yang disampaikan oleh Kepala Desa Long Beluah yakni :

*“Masyarakat terkadang bosan mengikuti musrenbang desa, sebab kegiatan yang di usulkan banyak yang tidak terealisasi. Mereka lebih senang mengikuti musrenbang di Kecamatan dikarenakan musrenbang kecamatan dihadiri oleh SKPD dan Anggota DPRD dapil tersebut. Sehingga usulan mereka langsung disampaikan kepada yang berkepentingan”*. . (wawancara tanggal 22 maret 2017)

Dalam pelaksanaan musrenbang desa, biasanya para stake holder baik itu yang ada di SKPD maupun dari DPRD memang tidak mengikuti kegiatan tersebut. Wakil dari Pemerintah Daerah hanya diwakili oleh Pemerintah Kecamatan yang notebenanya tidak memiliki kekuatan dalam merealisasikan usulan kegiatan yang masyarakat ajukan. Dari hal tersebut dapat dinyatakan bahwa peranan SKPD dan anggota DPRD dianggap penting dalam mendengar keluh kesah dan permasalahan-permasalahan yang ada di masyarakat. Walaupun usulan itu belum serta terakomodir tetapi paling tidak permasalahan yang ada didesa tersebut tersampaikan dan menjadi bahan pertimbangan bagi para pemangku kepentingan tersebut.

Kegiatan musrenbang kelurahan tanjung selor hulu berjalan dengan lancar dengan undangan yang cukup antusias menyampaikan usulan kegiatan pembangunan dan menyampaikan keluhan/permasalahan yang terjadi dilapangan sebagaimana yang dikemukakan oleh Kasi Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan Tanjung Selor Hulu yakni:

*“Masyarakat tetap antusias dalam pelaksanaan musrenbang, namun setiap mereka mengajukan usulan selalu di awali dengan mohon jadi perhatian pihak*

terkait mengingat kegiatan-kegiatan yang diusulkan berkali-kali belum dapat terakomodir". (wawancara tanggal 26 maret 2017).

Dari beberapa hal diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam penggalian dan permasalahan yang ada dalam perencanaan partisipatif di Kabupaten Bulungan

1. Penggalian permasalahan yang sifatnya penyelidikan telah dimulai dari tingkat terendah yakni dimulai dari tingkat RT hingga tingkat Kecamatan
2. Masyarakat terlibat secara aktif dalam setiap musrenbang walaupun usulan tersebut belum tentu diakomodir.
3. Penggalian masalah dilakukan hanya berdasarkan ungkapan masyarakat yang dituangkan dalam bentuk usulan kegiatan.

## **2. Perumusan masalah.**

*Perumusan masalah adalah tahap lanjut dari hasil penyelidikan. Data atau informasi yang telah dikumpulkan diolah sedemikian rupa sehingga diperoleh gambaran yang lebih lengkap, utuh dan mendalam. Untuk mencapai perumusan, pada dasarnya dilakukan suatu proses analisis atas informasi, data dan pengalaman hidup masyarakat. Proses analisis sendiri bermakna sebagai tindakan untuk menemukan kaitan antara satu fakta dengan fakta yang lain. Apa yang dirumuskan harus sederhana, jelas dan kongkrit.*

*Agar rumusan masalah dapat mencerminkan kebutuhan dari komunitas (masyarakat), tidak ada cara lain kecuali melibatkan masyarakat dalam proses tersebut. Langkah pertama yang harus dilakukan adalah mengusahakan agar masukan data yang dihimpun benar-benar merupakan apa yang dirasakan dan apa yang menjadi keprihatinan dari masyarakat. Dalam hal ini, tidak semua apa yang disampaikan*

masyarakat harus diterima, justru pada saat itulah momentum untuk bersama-sama masyarakat memilah-milah mana segi-segi yang merupakan kebutuhan dan mana yang sekedar keinginan. Suatu keinginan tentu saja memiliki kadar subjektifitas yang tinggi, dan cenderung tanpa batas yang jelas. Oleh sebab itu yang hendak menjadi prioritas adalah menjawab kebutuhan-kebutuhan dasar dari masyarakat.

Berkaitan dengan perumusan masalah, Ketua RT 19 menyatakan bahwa :

“Dalam pelaksanaan musrenbang desa, perwakilan dari RT di kelurahan Tanjung Selor Hulu menyampaikan permasalahan-permasalahan yang ada di wilayahnya serta daftar usulan kegiatan sebagai tindak lanjut dalam penyelesaian permasalahan tersebut. Setelah disampaikan lalu dibahas dan diseleksi pada musrenbang tersebut yang mana merupakan usulan prioritas desa yang nantinya akan diusulkan pada musrenbang kecamatan”.

Hal senada juga disampaikan oleh Kasi Pemberdayaan masyarakat pada Kelurahan Tanjung Selor Hulu bahwa :

“Setiap usulan yang masuk akan dibahas dan diseleksi dan diranking sesuai dengan prioritasnya. Pasti dalam seleksi tersebut ada perdebatan namun itu sesuatu hal yang lumrah dalam musrenbang. Yang penting terjadi kesepakatan terhadap usulan yang diprioritaskan. Dari musyawarah tersebut telah terangkum 92 usulan kegiatan pembangunan dan 12 usulan kegiatan ditetapkan sebagai usulan kegiatan prioritas yang keseluruhannya dituangkan dalam Berita Acara Hasil Kesepakatan Musrenbang”.

Sebagaimana studi dokumentasi menyebutkan bahwa dari usulan kegiatan yang diajukan masyarakat dari Kelurahan Tanjung Selor Hulu sebanyak 92 usulan sebagaimana yang terdapat pada proses penyelidikan, setelah melalui negosiasi dan kompromi antar pelaku kepentingan dalam forum musyawarah rencana pembangunan maka dari usulan tersebut mengerucut menjadi 12 usulan prioritas sebagai berikut :

Tabel 4. 14

## Usulan Prioritas Kelurahan Tanjung Selor Hulu Tahun 2017

No	Kegiatan	Lokasi	Volume	Pembiayaan
1	Semenisasi Gang	Gang Akbar No. 3	70 x 2 m	Dinas PU
2	Semenisasi Gang	Jl. Cik Ditiro Gang Julak RT. 06	1,35 x 65 m	Dinas PU
3	Semenisasi Gang	Pujasera Gang 2	2 x 80 m	Dinas PU
4	Semenisasi Gang	Gang Pilihan RT. 02	2 x 60 m	Dinas PU
5	Perbaikan Drainase	Gang Pilihan RT. 02	120 m	Dinas PU
6	Rehab Semenisasi Gang	Jl. S. Hasanuddin RT. 22	2 x 100 m	Dinas PU
7	Penerangan Jalan (Solar Seal)	Ujung KP. Arab RT. 01	3 unit	Dinas PU
8	Jaringan PDAM	Tanjung Rumbia dan Bulu Perindu	2 paket	Dinas PU
9	Penerangan Jalan (Solar Seal)	Bulu Perindu RT. 16	5 unit	Distamben
10	Penerangan Jalan (Solar Seal)	Jl. Cikditiro RT. 06	3 unit	Distamben
11	Penyirangan Sungai Kayan	Bulu Perindu RT. 16, 17, 15	600 m	Dinas PU
12	Gedung Baru PAUD Seroja	Jl. MT. Haryono RT. 12	1 unit	Dinas PU/Diknas

Sumber : Hasil Musrenbang Kelurahan Tanjung Selor Hulu

Untuk mencapai kata sepakat dalam menentukan prioritas dari hasil pengamatan secara langsung diperoleh bahwa terjadi perdebatan yang alot dan menegangkan namun masih terlihat tetap dalam kondisi yang kondusif. Masing masing RT secara langsung menyatakan bahwa usulan mereka yang paling prioritas. Sehingga perlu dimasukkan dalam usulan didesa tersebut. Dengan ditengahi oleh fasilitator dari pihak kecamatan dan dengan berbagai macam pertimbangan, maka terpilihah beberapa prioritas usulan kegiatan yang akan diajukan ke tingkat musrenbang yang lebih tinggi.

Hal ini terjadi bukan hanya di tingkat desa, tingkat kecamatan pun bahkan di tingkat Musrenbang Kabupaten pun, masing masing perwakilan dari utusan musrenbang tetap selalu memperjuangkan usulan kegiatan tersebut untuk dapat direalisasikan dalam bentuk kegiatan yang ada di SKPD. Ini menandakan bahwa proses perumusan masalah telah dilaksanakan secara continue sehingga dapat mengerucutkan permasalahan ini yang ada.

Dari hal tersebut diatas disimpulkan bahwa banyak usulan masyarakat yang perlu menjadi perhatian, namun usulan tersebut harus dipilih berdasarkan objektifitas sehingga prioritas kegiatan dapat diperoleh dengan baik dan sejalan dengan arah pembangunan yang memang ingin dicapai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan. Proses perumusan atau identifikasi masalah sudah dimulai dari musrenbang desa yang mana keterlibatan masyarakat dalam turut serta hadir pada saat musrenbang dan menyampaikan saran/pendapat terkait dengan usulan-usulan yang mereka ajukan.

Dalam kesempatan musrenbang kecamatan, pihak dari SKPD selalu menekankan tentang usulan pembangunan khususnya yang bersifat pembangunan fisik agar lahan yang akan dibangun harus benar-benar telah dihibahkan dan tidak bermasalah di kemudian hari. Sebagaimana yang disampaikan oleh Kabid. Cipta Karya Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Bulungan yakni :

“Dalam hal pembangunan jalan/jembatan atau yang sifatnya fisik, ketersediaan lahan harus clean and clear agar tidak terjadi masalah dikemudian hari, karena ada beberapa kegiatan fisik yang dilaksanakan terhambat dengan masalah lahan”. (wawancara 05 April 2017)

Ketersediaan lahan oleh masyarakat dipandang perlu sebelum kita mengajukan usulan kegiatan yang akan di biayai oleh Pemerintah Daerah baik yang di danai oleh APBD Kab, APBD Provinsi maupun APBN, sebagaimana yang dikemukakan oleh Kabid. Pendidikan Dasar Dinas Pendidikan Kabupaten Bulungan yakni :

“Lahan mutlak diperlukan dan tidak terjadi klaim lagi dari masyarakat, sebab pernah terjadi usulan kegiatan pembangunan rehab berat sekolah dasar telah diakomodir namun ketika proyek sudah berjalan setengah terdapat klaim dari masyarakat terhadap lahan tersebut, sehingga proyek tersebut terhenti dan Pemerintah Daerah pun dituntut hingga ke pengadilan. Ini yang rugi masyarakat sendiri, yang seharusnya dapat menikmati hasil pembangunan tidak memperoleh apa-apa. (wawancara 03 April 2017).

Hal ini dapat dibuktikan dengan terdapatnya beberapa kegiatan yang tidak dapat berjalan dengan semestinya diantaranya adalah

1. Pembangunan Sekolah Dasar Negeri Nomor 019 di Kecamatan Tanjung Selor yang telah dianggarkan dalam kegiatan rehab total melalui APBD Kab. Bulungan pada Pos Anggaran Dinas Pendidikan namun belakangan ada pihak yang mengklaim tanah tersebut adalah tanah miliknya.
2. Pembangunan jalan yang mengenai lahan warga di Kecamatan Tanjung Palas Barat sehingga jalan tersebut urung dibangun dikarenakan akan membutuhkan biaya yang besar ketika jalan tersebut memutar dari yang seharusnya.

Sehingga dari hal tersebut dapat di nyatakan bahwa masyarakat terkadang belum sepenuhnya turut mendukung program dan kegiatan yang dilakukan Pemerintah Daerah, walaupun awalnya mendukung namun ketika pada tahapan pelaksanaan terdapat oknum-oknum yang ingin memanfaatkan hal tersebut sehingga kegiatan yang direncanakan yang ingin menyelesaikan permasalahan di daerah tersebut tidak serta merta dapat dilakukan.

Selain itu juga, ada asumsi dari masyarakat bahwa dalam setiap pengajuan usulan kegiatan masih terdapat anggapan bahwa semakin banyak usulan semakin bagus dan dapat dimungkinkan terakomodir dalam anggaran. Hal ini sebagaimana yang disampaikan anggota BPD Desa Bunyu Barat,yakni :

“Usulan setiap tahun semakin banyak walaupun kita tahu bahwa dari segi pembiayaan semakin menurun. Namun masyarakat masih beranggapan bahwa dengan usulan yang banyak kemungkinan untuk diakomodir dapat terwujud”.

Dalam setiap pengusulan kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat yang dapat terakomodir, sebenarnya lebih kepada kebutuhan riil yang mendesak dan merupakan sesuatu yang tidak dapat ditunda. Bukan terletak pada banyaknya usulan kegiatan tetapi lebih kepada kualitas dari usulan kegiatan tersebut. Apakah kegiatan tersebut sudah merupakan skala prioritas dari desa tersebut. Tim perumus harus jeli dalam menelaah hal-hal yang seperti itu, sehingga kegiatan yang dirumuskan benar-benar merupakan kebutuhan masyarakat.

Masyarakat terkadang lebih mengusulkan kegiatan yang bersifat keinginan bukan lebih kepada kebutuhan. Sehingga terkadang kegiatan tersebut hanya sebagai *keren kerenan* atau gagah-gagahan dengan desa yang lain. Sebagaimana yang disampaikan Camat Tanjung Palas Barat yakni :

“Pihak kecamatan harus cermat dalam meneliti usulan kegiatan yang diajukan. Dikarenakan usulan tersebut terkadang lebih kepada keinginan sesaat Kepala Desa atau perangkat Desa untuk lebih terlihat gagah/keren dibanding dengan yang lainnya. Contoh saja pembangunan gedung BPU yang relatif besar dan permanen. Padahal BPU tersebut masih bagus dan masih layak untuk digunakan”. (wawancara tanggal 30 Maret 2017).

Sehingga dapat disimpulkan bahwa masyarakat lebih cenderung memasukkan usulan sebanyak-banyaknya bukan berdasarkan pada kebutuhan riil dengan anggapan semakin banyak usulan semakin banyak juga yang terakomodir. Perencanaan partisipatif lebih menekankan pada pelibatan semua masyarakat dalam memecahkan masalah yang ada, sebagaimana yang tergambar dalam setiap tahapan Musrenbang. Musrenbang Kecamatan merupakan musyawarah yang dilakukan oleh masyarakat pada level kecamatan untuk menyeleksi berbagai masalah yang ada pada kecamatan tersebut.

Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Kasi Pemberdayaan Masyarakat Desa Kecamatan Bunyu yakni :

“Musrenbang Kecamatan merupakan musyawarah antar pemangku kepentingan di tingkat kecamatan dalam membahas persoalan yang ada untuk dapat diusulkan pada tingkat Kabupaten sehingga masalah-masalah tersebut dapat terselesaikan dengan baik”. (wawancara tanggal 27 Maret 2017)

Musrenbang Kecamatan selain di hadiri oleh pihak kecamatan dan desa juga dihadiri oleh SKPD terkait yang akan secara teknis mendengar usulan-usulan yang bersifat bottom up dan akan disinergikan dengan usulan yang bersifat top down. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Kabid. Perencanaan pada Bappeda dan Litbang Kab. Bulungan yakni :

“Musrenbang Kecamatan sebagai upaya untuk mensinergikan perencanaan dari atas dan bawah dan menyeleksi usulan kegiatan dari tingkat desa untuk nantinya akan dibahas kembali pada saat musrenbang kabupaten”. (wawancara Tanggal 26 Maret 2017)

Untuk mensinergikan antara perencanaan top down dan bottom up, SKPD juga memaparkan program program dan kegiatan yang direncanakan akan dilaksanakan di daerah tersebut. Dengan adanya paparan tersebut maka masyarakat dapat bernegosiasi dan berkompromi terkait dengan usulan-usulan kegiatan yang akan dilaksanakan di daerahnya. Dalam merumuskan masalah dan menentukan prioritas, tingkat kehadiran juga perlu menjadi perhatian, dan dapat dilihat secara umum bahwa tingkat kehadiran dari musrenbang desa, kecamatan hingga Kabupaten cukup melibatkan masyarakat. Dapat tercermin sebagai berikut :

Tingkat kehadiran dari musrenbang desa yakni :

- Kepala Desa, Ketua BPD, Tim PKK desa dan tokoh masyarakat peserta musrenbang desa dengan jumlah keseluruhan sebanyak lebih kurang 50 an orang.

Tingkat kehadiran dari musrenbang kecamatan yakni :

- Camat beserta dengan perangkatnya, Perwakilan SKPD, Perwakilan instansi Vertikal, Kepala Desa, Ketua BPD, perwakilan desa dan tokoh masyarakat peserta musrenbang kecamatan dengan jumlah keseluruhan sebanyak 100 an orang.

Tingkat kehadiran dari musrenbang kabupaten yakni :

- Bupati Bulungan, Wakil Bupati, Sekda, Kepala SKPD, Kepala Instansi Vertikal, Camat beserta perwakilan dari Kecamatan, Tokoh masyarakat, Para Akademisi, Pimpinan Perusahaan/ BUMN/ BUMD, LSM, Ormas kepemudaan, serta peserta musrenbang dengan jumlah keseluruhan sebanyak 150 an orang.

Dari beberapa hal tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa dalam perumusan masalah/identifikasi masalah yakni :

1. Masyarakat masih cenderung mengajukan usulan kegiatan sebanyak banyak tanpa melihat dari kebutuhan yang ada;
2. Masih terdapat oknum-oknum masyarakat yang memanfaatkan situasi disaat kegiatan tersebut terakomodir dengan menaikkan harga lahan yang dimiliki;
3. Dalam hal menentukan prioritas masih terdapat ego wilayah sehingga penentuan prioritas relatif berlangsung cukup lama dikarenakan terjadi negosiasi dan kompromi dalam penentuannya.

### 3. Identifikasi Daya Dukung.

Dalam masalah ini daya didukung tidak diartikan sebagai dana kongkrit (uang), melainkan keseluruhan aspek yang bisa memungkinkan terselenggaranya aktifitas dalam mencapai tujuan dan target yang telah ditetapkan.

Daya dukung yang dimaksudkan pada permasalahan ini bisa bermakna ganda: (1) daya dukung kongkrit, aktual, ada tersedia dan (2) daya dukung yang merupakan potensi (akan ada atau bisa diusahakan). Pemahaman mengenai daya dukung ini diperlukan agar rencana kerja yang disusun tidak bersifat asal-asalan, tetapi benar-benar merupakan hasil perhitungan yang masak.

Proses identifikasi daya dukung dalam proses perencanaan partisipatif di Kabupaten Bulungan dengan adanya musrenbang Desa/Kelurahan/Kecamatan hingga musrenbang Kabupaten yang dihadiri oleh seluruh masyarakat dan adanya kesepakatan prioritas kegiatan sudah merupakan daya dukung dari masyarakat. Dalam hal daya dukung, dalam setiap musrenbang baik di tingkat desa hingga kabupaten, Bappeda Kabupaten Bulungan selalu mengarahkan agar masyarakat tidak tergantung pada dana yang ada pada APBD saja. Namun bisa mencari alternatif lain dapat membiayai kegiatan tersebut. Sebagaimana dikemukakan oleh Sekretaris Bappeda yakni :

“Kegiatan tidak harus dibiayai oleh APBD baik Kab/Prov maupun APBN, perlu adanya upaya dari masyarakat untuk mencari dana lain sebagai alternatif, kan bisa saja melalui dana CSR, swadaya masyarakat atau sumbangan dari pihak yang tidak mengikat”. (wawancara Tanggal 17 Maret 2017).

Pendapat serupa disampaikan oleh Kepala Desa Long Beluah tentang identifikasi daya dukung dari setiap kegiatan yang diusulkan yakni :

“Usulan kegiatan yang di ajukan ke Pemerintah Daerah telah diklasifikasi berdasarkan urutan nya baik yang didanai melalui APBD Kab/Prov maupun APBN namun masyarakat juga memahami bahwa semua kegiatan tersebut tidak akan mungkin dapat terakomodir mengingat keterbatasan anggaran yang tersedia. Masyarakat secara prinsip dapat mendukung dengan siap menggunakan swadana dari masyarakat asalkan setiap tahunnya ada kejelasan kegiatan yang terakomodir”. (wawancara Tanggal 18 Maret 2017).

Dalam hal pencarian alternative pembiayaan terhadap kegiatan yang ada, maka dapat dilakukan dengan melibatkan perusahaan-perusahaan yang masuk dalam wilayah tersebut untuk dapat membantu dengan menggunakan dana CSR perusahaan tersebut sebagaimana yang dikemukakan oleh Kepala Desa Bunyu Timur yakni :

“Desa kami jika Pemerintah Daerah tidak dapat mengakomodir kegiatan yang kami usulkan, maka kami langsung mengajukan prososal kepada pihak pertama untuk dapat membiayai kegiatan kami. Ini sebagai bentuk kepedulian mereka terhadap desa kami yang merupakan wilayah kerja mereka. Namun kami tidak memaksa, pihak pertama relatif mengerti dan dapat membantu melalui dana CSR nya.

Dari hasil studi dokumentasi terlihat bahwa terdapat dukungan dari pihak ketiga / perusahaan yang beroperasi di didaerah tersebut sebagaimana terlihat dalam tabel usulan kegiatan yang didanai oleh CSR yakni :

**Tabel. 4.15**

**Usulan Kegiatan Pendanaan CSR Perusahaan di Bunyu**

No	Kegiatan	Lokasi	Volume	Pembiayaan
1	Pengurukan Jalan Desa	Desa Bunyu Barat	50 m	CSR
2	Pembangunan Pos Kamling	Jl. Niaga RT 3	1 unit	CSR
3	Pengadaan Alat Pemadam Mini	RT. 3 RT 9 RT 13	3 unit	CSR
4	Drainase Parit	RT 16		CSR
5	Basiswa Putra Daerah	Desa Bunyu Barat	10 orang	CSR
6	Pelatihan Skill Perminyakan	Desa Bunyu Barat	20 Orang	CSR

*Sumber : Hasil Musrenbang Kecamatan Bunyu*

Dalam usulan ini terlihat bahwa masyarakat juga mengusulkan kegiatan kepada perusahaan yang beroperasi di wilayah kerjanya dan ini menjadi perhatian oleh pihak perusahaan dalam mengakomodir usulan masyarakat tersebut. Untuk pada level Kabupaten, telah dilakukan usaha oleh Pemerintah Daerah bersama DPRD Kabupaten Bulungan dengan membentuk Forum CSR di tingkat Kabupaten bahkan secara legal telah diterbitkan Peraturan Daerah tentang CSR sebagai bentuk upaya Pemerintah Daerah dalam mengikutsertakan secara aktif Perusahaan dalam membantu pembangunan di daerah Kabupaten Bulungan. Forum CSR Kabupaten Bulungan beranggotakan Bupati, wakil sekda hingga perusahaan baik perusahaan kepala sawit, batu bara hingga yang lainnya.

Dari hal tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa :

1. Pola pikir masyarakat khususnya di daerah yang banyak terdapat perusahaan, tidak selalu serta merta mengajukan usulan kegiatan kepada Pemerintah Daerah namun dapat melalui pembiayaan yang dilakukan oleh pihak perusahaan; namun di daerah yang sedikit perusahaannya ketergantungan terhadap APBD masih besar;
  2. Terdapat dukungan masyarakat terhadap kegiatan tersebut, asalkan pemerintah daerah memulai lebih dulu;
  3. Pihak swasta mendukung setiap kegiatan yang ada di wilayah kerjanya, karena bentuk tanggung jawab sosialnya kepada masyarakat.
- 4. Perumusan tujuan.**

Tujuan adalah kondisi yang hendak dicapai, sesuatu keadaan yang diinginkan (diharapkan), dan karena itu dilakukan sejumlah upaya untuk mencapainya.

Mengenai perumusan tujuan Kasubag Perencanaan dan Pendanaan Bappeda Kab.

Bulungan menjelaskan :

“ seperti pada awal tahun kita menyampaikan surat edaran tentang penyelenggaraan musrenbang dan jadwal perencanaan 1 tahun Dalam surat edaran ini juga disampaikan rencana tahun yang akan datang sesuai dengan visi misi (RPJMD) Kabupaten Bulungan, Tujuannya apa yang direncanakan pemda sinergi dengan apa yang akan diinginkan masyarakat “. (Wawancara 20 April 2017)

Hal senada juga disampaikan Kasi Pemberdayaan Masyarakat Desa Kecamatan Tanjung Selor menjelaskan sebagai berikut :

”Usulan musrenbang desa masyarakat memberikan usulan dari RT/RW hingga musrenbang Kabupaten Bulungan harus sesuai dengan visi misi Kabupaten Bulungan agar perencanaan pembangunan menjadi sama....”. (Wawancara 21 April 2017)

Setiap pelaksanaan musrenbang kecamatan hingga Kabupaten yang dihadiri oleh Bappeda Kabupaten Bulungan, selalu disampaikan tentang perencanaan jangka menengah yang tertuang dalam visi dan misi pembangunan daerah. Penyampaian ini dimaksudkan agar arah kegiatan dapat seiring sejalan dengan tujuan yang diharapkan. Tidak terdapat kegiatan-kegiatan yang merupakan prioritas ditinggalkan dan kegiatan pendukung di utamakan. Sebagaimana yang disampaikan Kepala Bappeda Kab.

Bulungan yakni :

“Setiap Tim Bappeda Kabupaten Bulungan yang akan turun langsung dalam Acara Musrenbang baik di tingkat Kecamatan maupun Kabupaten selalu dibekali tentang penyampaian arah pembangunan jangka menengah dan jangka panjang yang termuat dalam visi dan misi Pemerintah Daerah. Seperti halnya visi kita adalah pembangunan menuju kawasan agropolitan. Menuju tujuan tersebut perlu adanya pemahaman bersama dan arah yang sama sehingga tujuan dapat terwujud”. (wawancara 21 April 2017)

Pemaparan tujuan tersebut terdapat dalam rancangan RKPD Kabupaten Bulungan yang menyebutkan bahwa di Tahun 2017 ini Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan telah menetapkan tema pembangunan yakni **“Menciptakan Masyarakat Sejahtera Melalui Perwujudan Kabupaten Bulungan Sebagai Lumbung Pangan dan Energi”**. dengan prioritas pembangunan yang akan dilaksanakan :

1. Pengembangan Sumberdaya Manusia
2. Pengembangan Ekonomi Wilayah
3. Prasarana Dasar
4. Kebijakan Publik, Pemerintahan dan Penegakan
5. Penataan Ruang dan Lingkungan

Tujuan terkadang dapat terlupakan oleh masyarakat, karena kurangnya sosialisasi dari Pemerintah Daerah tentang tujuan jangka menengah maupun panjang sehingga masyarakat tidak mengetahui secara pasti dan pengusulan kegiatan terkadang kurang sesuai dengan tujuan dari Pemerintah Daerah. Sebagaimana disampaikan oleh Kepala Desa Long Beluah yakni :

**“Jangankan masyarakat, aparatur desa pun terkadang kurang mengetahui tujuan yang termuat dalam visi dan misi Pemerintah Daerah. Sehingga pengusulan lebih didasarkan pada kebutuhan riil dimasyarakat tanpa melihat arah pembangunan kedepan”**. (wawancara 21 April 2017)

Dalam studi dokumentasi yang dilakukan terdapat arah pembangunan yang jelas setiap kecamatan yang ada di Kabupaten Bulungan, diantaranya adalah :

#### **Kecamatan Tanjung Selor**

**Potensi Dasar** : *Pertanian pangan dan hortikultura, budidaya perikanan air tawar, perkebunan, peternakan,*

industri, perdagangan dan jasa, Pelabuhan sungai dan pelabuhan dagang, Bandara, akses transportasi darat hingga ke provinsi Kaltim, pusat pemerintahan, obyek wisata, pusat perekonomian daerah.

- a. Potensi Penunjang : Sebagai ibu kota kabupaten Bulungan dan calon ibu kota provinsi Kaltara, pusat pelayanan umum, rumah sakit, pendidikan, kesehatan, pasar, hutan kota, dan ketersediaan lahan untuk pengembangan pusat pemerintahan cukup luas.
- b. Kendala : Tidak memiliki potensi kelautan dan pesisir.
- c. Arah Pengembangan : Pengembangan industri, perkebunan, perdagangan, jasa, fasilitas pelayanan dan simpul pariwisata daerah, serta bidang pendidikan dan kesehatan.

#### **Kecamatan Tanjung Palas Barat**

- a. Potensi Dasar : Pertanian pangan dan hortikultura, perkebunan, peternakan, Kehutanan, industri kerajinan rumah tangga
- b. Potensi Penunjang : Kawasan hutan, memiliki lahan produktif yang masih luas, transportasi sungai,

- c. Kendala : Minim fasilitas, aksesibilitas masih rendah, belum memiliki akses transportasi darat, tidak memiliki potensi kelautan dan pesisir,
- d. Arah Pengembangan : Pertanian pangan, perkebunan, aksesibilitas transportasi darat,

#### **Kecamatan Bunyu**

- a. Potensi Dasar : Minyak bumi dan gas alam, batu bara, industri pengolahan, dan obyek wisata, perkebunan kelapa, perikanan, peternakan, serta hutan lindung.
- b. Potensi Penunjang : Memiliki potensi kelautan dan pesisir, transportasi laut, memiliki industri pengolahan methanol,
- c. Kendala : Lahan produktif untuk pertanian terbatas,
- d. Arah Pengembangan : Industri pengolahan, sub terminal perikanan, perdagangan dan jasa, dan pariwisata.

Dari beberapa hal tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan yakni :

1. Pemahaman tentang tujuan baik perencanaan jangka panjang, menengah maupun tahunan masih terbatas oleh para aparatur di bidang perencanaan;
2. Usulan kegiatan lebih cenderung berdasarkan kebutuhan tanpa melihat ke arah mana tujuan yang hendak dicapai.

## 5. Menetapkan langkah-langkah secara rinci.

Penetapan langkah-langkah adalah proses menyusun apa saja yang akan dilakukan. Sebetulnya proses ini merupakan proses membuat rumusan yang lebih utuh, perencanaan dalam sebuah rencana tindak. Umumnya suatu rencana tindakan akan memuat: (1) apa yang akan dicapai, (2) kegiatan yang hendak dilakukan, (3) pembagian tugas atau pembagian tanggung jawab (siapa bertanggung jawab atas apa), dan (4) waktu (kapan dan berapa lama kegiatan akan dilakukan). Untuk menyusun langkah yang lebih baik, maka diperlukan kejelasan rumusan dengan menggunakan pernyataan tegas dan tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda.

Berkaitan dengan penetapan langkah-langkah rinci dalam perencanaan partisipatif di Kabupaten Bulungan, hasil wawancara dengan dengan informan (peserta Musrenbang), hampir mempunyai jawaban sama bahwatidak terdapat langkah-langkah rinci dalam hasil musrenbang dikarenakan hasil musrenbang merupakan usulan kegiatan, karena sifatnya usulan belum tentu direalisasikan sehingga kalau dipaksakan dikhawatirkan sia-sia karena dengan melihat musrenbang sebelumnya banyak kegiatan yang diusulkan tapi tidak bisa direalisasikan. Sebagaimana yang disampaikan Lurah Tanjung Selor Hilir :

“Musrenbang yang dilakukan hanya menghasilkan usulan-usulan kegiatan yang belum tentu dapat diakomodir oleh SKPD sehingga jika kita merinci tentang langkah-langkah dalam kegiatan tersebut akan sia-sia saja. Kalau di setuju bagus tapi jika tidak buang waktu dan tenaga saja”. (wawancara 21 April 2017)

Namun hal yang berbeda diutarakan oleh Kepala Bidang Perencanaan dan Pengendalian Bappeda, disampaikan bahwa sebenarnya bukan hal yang sulit dalam menentukan langkah-langkah rinci setiap kegiatan, tetapi lebih kepada sumber daya

manusia yang ada di desa tersebut yang tidak mampu untuk melaksanakan hal tersebut sebagaimana ungkapan Kabid. Perencanaan Bappeda Kab. Bulungan yakni :

“permasalahan mendasar adalah ketidakmampuan masyarakat dalam menyusun langkah-langkah rinci kegiatan tersebut sehingga tidak dilakukan hal itu, jika pun dilakukan belum tentu itu benar adanya karena keterbatasan informasi khususnya dalam kebijakan daerah”. (wawancara 25 April 2017)

Hal yang sama disampaikan oleh Kepala Desa Bunyu Barat bahwa banyak item yang diusulkan saat musrenbang yang diadakan setiap tahunnya, baik di tingkat Kelurahan/Desa, Kecamatan maupun Kabupaten tetapi sangat jarang direalisasikan. Dengan demikian dalam pengusulan tersebut seharusnya cukup mengusulkan satu item yang diprioritaskan yang peluangnya besar untuk terealisasi. Sebagaimana yang diungkapkannya yakni :

“ Di suruh usulkan sebanyak-banyaknya tetapi tidak direalisasikan, mungkin sebaiknya cukup satu tapi direalisasikan. Bagaimana kita mau merincikan langkah-langkah jika belum ada kepastian”. (wawancara 25 April 2017)

Dari hal tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa :

1. *Belum adanya kepastian anggaran dalam mengakomodir kegiatan tersebut sehingga dipandang sebagai kesia-siaan saja;*
2. Keterbatasan sumber daya manusia yang ada dalam menetapkan langkah-langkah rinci tersebut.

## **6. Merancang anggaran.**

Perencanaan anggaran di sini bukan berarti menghitung uang, melainkan suatu usaha untuk menyusun alokasi anggaran atau sumber daya yang tersedia. Penyusunan anggaran ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya sebuah perencanaan. Kekeliruan

dalam menyusun alokasi, akan membuat suatu rencana kandas di tengah jalan. Anggaran juga bisa bermakna sebagai sarana kontrol.

Merancang anggaran belum sepenuhnya terdapat dalam Perencanaan partisipatif di Kabupaten Bulungan. Dalam dokumen Hasil Musrenbang Kecamatan terdapat salah satu kolom yang berisi sumber dana atau dalam musrenbang Desa/kelurahan disebut pagu indikatif. Seperti di jelaskan sebelumnya bahwa hasil musrenbang hanya usulan kegiatan. Kemudian menurut informan hampir mempunyai jawaban sama bahwa dalam kolom tersebut hanya sekedar usulan dan perkiraan saja tidak ada kepastian alokasi dana. Kalaupun ada anggaran lebih kepada estimasi atau perkiraan saja.

Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Kasubag Perencanaan Bappeda Kab Bulungan:

“Musrenbang hanya berisi usulan kegiatan saja...hubungannya dengan anggaran dibutuhkan dibuat pada saat penyusunan DPA setelah anggaran diputuskan oleh DPRD, disitu SKPD menyusun anggaran secara rinci kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan...” (Wawancara 25 April 2017)

Merancang anggaran membutuhkan ilmu pengetahuan atau sumber daya manusia yang mumpuni, sedangkan pada masyarakat yang berada di daerah pedesaan kemampuan belum cukup untuk menghitung berapa anggaran yang dibutuhkan. Sehingga masyarakat hanya mengusulkan kegiatan saja sesuai dengan yang dikemukakan oleh anggota BPD tanjung palas barat yakni :

“Bagaimana mau merancang anggaran, kemampuan untuk menghitung berapa jumlah barang yang dibutuhkan untuk pembangunan saja masyarakat relatif tidak paham”. (wawancara 27 April 2017)

Dalam studi dokumentasi yang dilakukan terhadap usulan dalam musrenbang kecamatan yang ada di Kecamatan Tanjung Palas Barat, Bunyu dan Tanjung Selor, didapat data yakni :

**Tabel. 4.16**  
**Daftar Urutan Kegiatan Prioritas Kecamatan Tahun 2017**  
**di Kecamatan Tanjung Palas Barat :**

Kegiatan	Lokasi	Output	Outcome	Target	APBD
Pembangunan air bersih	Long Beluah	Air bersih	Tersedianya kebutuhan air	15 Km	0
Peningkatan Badan Jalan Dalam Desa	Long Beluah	Jalan	Tersedianya infrastruktur jalan desa	3 Km	0
Pembukaan badan jalan sei beluah menuju GOR	Long Beluah	Jalan	Meningkatkan badan jalan desa	1,5 Km	0
Pengerasan Badan Jalan	Long Beluah	Jalan	Meningkatkan badan jalan desa	4,5 Km	0

Sumber : Hasil Musrenbang Kecamatan Tanjung Palas Barat

**Tabel. 4.17**  
**Daftar Urutan Kegiatan Prioritas Kecamatan Tahun 2017**  
**di Kecamatan Bunyu :**

Kegiatan	Lokasi	Output	Outcome	Target	APBD
Pembebasan Lahan SMK	Bunyu	Lahan	Tersedianya sarana pendidikan	5 ha	2.000.000.000
Pembangunan Gedung SMK	Bunyu	Gedung	Meningkatkan pembelajaran siswa	1 paket	10.000.000.000
Pembangunan Pelabuhan Rakyat Penumpang Speed	Bunyu	Jembatan	Tersedianya sarana transportasi laut	1 paket	40.000.000.000
Pembangunan Pelabuhan Bongkar Muat Barang	Bunyu	Pelabuhan	Tersedianya sarana bongkar muat barang	1 paket	50.000.000.000

Sumber : Hasil Musrenbang Kecamatan Bunyu

**Tabel. 4.18**  
**Daftar Urutan Kegiatan Prioritas Kecamatan Tahun 2017**  
**di Kecamatan Tanjung Selor:**

Kegiatan	Lokasi	Output	Outcome	Target	APBD
Penerangan Jalan (Solar Seal) RT. 01 Kp. Arab	Tg. Selor Hulu	Lampu Jalan	Meningkatkan keamanan lingkungan	3 unit	0
Jaringan PDAM Tanjung Rumbia dan Bulu Perindu	Tg. Selor Hulu	Air Bersih	Kebutuhan Masyarakat	2 paket	0
Penyirangan Sungai Kayan Bulu Perindu RT. 16,17,15	Tg. Selor Hulu	Siring	Melancarkan Transportasi	600 m	0
Jalan usaha tani	Tg. Selor Hulu	Jalan	Melancarkan Transportasi	1 km	70.000.000

Sumber : Hasil Musrenbang Kecamatan Tanjung Selor

Hal yang berbeda disampaikan oleh Lurah Tanjung Selor Hulu, bahwa untuk kemampuan merancang anggaran secara pasti bisa saja dilakukan ketika dilakukan survey kelapangan. Namun karena ini sifatnya usulan sehingga belum pasti diakomodir usulan kegiatan tersebut. Sebagaimana disampaikan yakni :

“Anggaran untuk kegiatan tersebut bisa saja dihitung, namun jika belum ada kepastian, mubazir saja dihitung jika nantinya belum dapat diakomodir. Kalau di akomodir Alhamdulillah tapi jika tidak, buang waktu saja”. (wawancara tanggal 13 April 2017)

Hal senada juga disampaikan oleh Camat Tanjung Selor bahwa :

“setiap usulan kegiatan ada yang sudah mengusulkan menggunakan anggaran namun ada juga yang tidak. Jika dilihat lebih teliti bahwa usulan kegiatan yang telah mencantumkan anggaran relative hanya sekedar estimasi atau perkiraan saja tidak ada survey tentang kebutuhan maupun rencana anggaran biaya terhadap kegiatan tersebut”. (wawancara tanggal 15 April 2017)

Dalam musrenbang baik di tingkat desa/kelurahan maupun kecamatan hingga Kabupaten, tidak dilakukan pembahasan tentang anggaran karena saat musrenbang belum ada kepastian anggaran setiap kegiatan hanya masih bersifat usulan-usulan kegiatan yang diajukan oleh masyarakat.

Berdasarkan analisis data dapat di ketahui bahwa :

1. Merancang anggaran telah dilakukan namun tidak pada semua kegiatan khususnya yang bersifat normatif. Contohnya pelatihan pembudidayaan ikan lele atau sejenisnya;
2. Merancang anggaran masih bersifat estimasi atau perkiraan/prediksi dan tidak menghitung secara detail anggarannya.



### 3. Pembahasan

#### A. Perencanaan Partisipatif dalam Pembangunan Daerah di Kabupaten Bulungan

Pembangunan akan berjalan dengan baik apabila diawali dengan sebuah perencanaan yang baik dan proses perencanaan yang baik seharusnya melibatkan banyak pihak. Dengan demikian perencanaan yang dihasilkan merupakan perencanaan bersama dan dalam implementasinya dilaksanakan secara bersama pula.

Di satu sisi pembangunan adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sehingga masyarakatlah yang lebih tahu tentang kebutuhannya, di sisi lain harus ada campur tangan dari pemerintah agar kegiatan pembangunan dapat terarah sehingga tercapai tujuan pembangunan, maka diperlukan strategi pembangunan yang dapat memadukan keduanya. Perpaduan antara paradigma perencanaan pembangunan *top down* (dari pemerintah) dan *bottom up* (dari masyarakat), maka timbul dan berkembang paradigma baru yang kemudian dikenal dengan pembangunan partisipatif (*participatory development*) yaitu perpaduan antara *bottom up* dan *top down*, dimana pemerintah dan masyarakat bersama-sama terlibat dalam proses pembangunan mulai dari membuat konsep, merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan menikmati hasil pembangunan.

Kegiatan perencanaan pembangunan daerah termasuk di Kabupaten Bulungan juga telah menerapkan perencanaan partisipatif. Perencanaan pembangunan daerah (perencanaan partisipatif) dilaksanakan melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Dasar hukum yang

melandasi pelaksanaan perencanaan partisipatif dalam pembangunan daerah melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) ini adalah Undang-undang 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan adanya reformasi sistem pengelolaan keuangan negara yaitu melalui Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang di dalamnya mengatur penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) yang berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang berpedoman pada RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah).

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Tujuannya adalah:

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

Ada 4 (empat) pendekatan dalam proses perencanaan pembangunan daerah yaitu:

- 1) proses politik.
- 2) proses teknokratik.
- 3) proses partisipatif.
- 4) proses *bottom-up* dan proses *top-down*.

Proses perencanaan di Kabupaten Bulungan telah menyentuh keempat pendekatan tersebut. Proses politik dilaksanakan dengan penetapan visi, misi dan program kerja kepala daerah. Proses teknokratik dilaksanakan oleh perencana pada dinas/lembaga/unit organisasi yang secara fungsional melakukan perencanaan. Sedangkan proses partisipatif dilaksanakan melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) dengan melibatkan seluruh stakeholder yang ada. Proses top down dilaksanakan dengan penetapan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan penerbitan petunjuk pelaksanaan forum musrenbang agar proses perencanaan pembangunan dapat terarah. Sedangkan proses bottom up dilaksanakan dengan penjangkaran aspirasi masyarakat melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan.

Dalam proses perencanaan pembangunan di daerah proses politik berupa visi, misi dan program kepala daerah. Proses politik akan menjadi acuan pada penyusunan RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) Daerah. RPJM dijabarkan dalam dokumen RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) selanjutnya RKPD menjadi pedoman penyusunan RAPBD (Rencana Anggaran

Pendapatan dan Belanja daerah). Sejalan dengan yang dikemukakan Lincoln Arsyad (2001), menurut jangka waktunya, perencanaan pembangunan dapat diklasifikasikan atas tiga jenis yaitu : perencanaan jangka panjang, perencanaan jangka menengah dan perencanaan jangka pendek. RPJMD adalah jangka menengah dan RKPD adalah jangka pendek.

Dalam proses politik juga ada keterlibatan dari DPRD dalam pengusulan kegiatan-kegiatan. Usulan kegiatan itu diperoleh melalui hasil reses dari anggota DPRD sesuai dengan daerah pemilihannya masing-masing yang nantinya akan menjadi pokok-pokok pikiran DPRD Kabupaten Bulungan.

Pokok-pokok pikiran DPRD ini memiliki bargaining position yang relative kuat mengingat terdapat pengawalan yang dilakukan oleh anggota DPRD tersebut mulai dari perencanaan hingga penganggaran. Bahkan secara kasat mata dapat kita lihat bahwa usulan yang benar benar murni dari masyarakat melalui sarana musrenbang terkadang belum dapat menjadi prioritas dalam perencanaan pembangunan daerah. Namun usulan yang terdapat pada pokok-pokok pikiran ini relative tidak banyak karena lebih mengarah kepada kegiatan yang sifatnya langsung menyentuh kepada kebutuhan masyarakat seperti semenisasi jalan, rehab sekolah atau bantuan hibah/bansos dan yang lainnya.

*Perjuangan yang bersifat politis dari anggota DPRD ini yang berbentuk usulan kegiatan ini hakikatnya adalah dalam rangka menjaga konstituen agar tetap memilih pada periode mendatang dan juga sebagai bentuk ucapan terima kasih atas dukungan yang telah diberikan kepada anggota DPRD tersebut.*

Proses perencanaan yang bersifat teknokratik lebih mengarahkan kepada konsep dan metode ilmiah dalam rangka memproyeksi kerangka pendanaan, kerangka ekonomi daerah, evaluasi serta arah kebijakan makro secara menyeluruh. Dalam perencanaan pembangunan daerah konsep ini diterjemahkan dalam pembuatan rancangan awal Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang nantinya akan digunakan dalam penyampaian dalam musrenbang baik di kecamatan maupun di kabupaten. Rancangan awal RKPD ini juga akan dilakukan konsultasi publik yang akan melibatkan unsur para akademisi. Dengan pelibatan para akademisi dalam penyusunan rancangan awal RKPD ini diharapkan hasil yang akan diperoleh yakni perencanaan pembangunan dapat dipertanggung jawabkan secara konteks dan secara ilmiah.

Sejalan dengan yang dikemukakan oleh Soekartawi (1990) bahwa dalam suatu perencanaan pembangunan terdapat beberapa unsur pokok yang secara garis besar mencakup hal-hal sebagai berikut : Kebijakan dasar atau strategi dasar, sering juga disebut sebagai tujuan, arah dan prioritas pembangunan; Adanya kerangka rencana, seringkali disebut kerangka makro rencana; Perkiraan sumber-sumber pembangunan khususnya sumber-sumber pembiayaan pembangunan. Sumber-sumber pembiayaan pembangunan ini merupakan keterbatasan dalam usaha pembangunan, karena itu sangat perlu diperkirakan secara seksama; dan Uraian tentang kerangka kebijakan yang konsisten. Berbagai kebijakan harus dirumuskan dan kemudian dilaksanakan. Satu sama lain kebijakan tersebut harus serasi dan konsisten, terlebih lagi yang menyangkut kebijakan tentang fiskal dan penganggaran;

Sjafrizal (2014) menyatakan bahwa perencanaan pembangunan adalah cara atau teknik untuk mencapai tujuan pembangunan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan kondisi daerah yang memiliki komponen utama yakni :

- 1) Merupakan usaha Pemerintah secara terencana dan sistematis untuk mengendalikan dan mengatur proses pembangunan.
- 2) Mencakup periode jangka panjang, menengah dan tahunan.
- 3) Menyangkut dengan variabel-variabel yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan secara keseluruhan baik secara langsung maupun tidak langsung.
- 4) Mempunyai suatu sasaran pembangunan yang jelas sesuai dengan keinginan masyarakat.

Perencanaan partisipatif melalui forum musrenbang yang dilaksanakan di Kabupaten Bulungan telah melibatkan masyarakat dan stakeholder yang terkait dalam salah satu proses atau tahapan pembangunan yaitu dalam perencanaan. Hal ini sejalan dengan pendapat Bryan dan White (1989) yang menyatakan bahwa "Pembangunan yang *"people centered"* merupakan upaya untuk meningkatkan kemampuan manusia dalam menentukan nasib dan masa depannya, ini berarti melibatkan masyarakat secara aktif dalam setiap tahapan proses pembangunan." Hal senada diungkapkan oleh Tjokroamidjojo (1995) mengemukakan bahwa keberhasilan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tergantung dengan adanya keterlibatan aktif masyarakat. Hal ini dapat dikatakan bahwa, seiring dengan perkembangan demokrasi, maka faktor

keterlibatan multi stakeholders dalam proses perencanaan pembangunan daerah semakin menguat.

Peranan seluruh stake holder yang ada dapat membawa sebuah keputusan yang baik dalam menentukan kegiatan yang benar-benar prioritas dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Sebagaimana yang disebutkan bahwa ketika hadir anggota DPRD maupun dari SKPD pada saat musrenbang tersebut maka masyarakat antusias dalam mengikuti acaranya dikarenakan masyarakat dapat menyampaikan secara langsung permasalahan yang ada kepada para penentu kebijakan di daerah.

Perencanaan *top down* dan *bottom up* merupakan perencanaan yang dilakukan secara bersama sama yakni bagaimana usulan masyarakat yang dihimpun dan diusulkan melalui musyawarah yang partisipatif dan demokratis mulai dari tingkat pemerintahan paling rendah (desa/kelurahan) yang selanjutnya diteruskan kepada tingkat pemerintahan di atasnya di sinergikan dengan usulan yang merupakan kebijakan dari Pemerintah Daerah sesuai dengan target-target yang telah ditetapkan dalam kerangka visi dan misi serta arah pembangunan.

Jika usulan kegiatan tersebut nantinya disetujui untuk dilaksanakan, maka diharapkan kegiatan pembangunan yang telah menjadi kebutuhan masyarakat tersebut dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya dan hasilnya bermanfaat bagi masyarakat guna memenuhi kebutuhan dan mengatasi permasalahan yang dihadapi. Pelaksanaan sinergitas tersebut akan memunculkan usulan kegiatan skala prioritas. Kegiatan prioritas tersebut akan di rangking yang mana yang

lebih utama di dahulukan dalam pengusulan kegiatannya. Sehingga ketika pagu anggaran SKPD telah diberikan maka kegiatan tersebut dapat di upayakan untuk masuk ke dalam anggaran.

Dapat dipahami juga bahwa kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dalam berbagai tahapan forum Musrenbang pada dasarnya meliputi: menampung usulan-usulan kegiatan untuk mengatasi permasalahan, membahas dan menentukan pilihan dari sejumlah usulan yang ada dengan mempertimbangkan berbagai faktor yaitu urgensinya, manfaatnya, dampaknya terhadap lingkungan, kesesuaian dengan kebijakan pembangunan daerah, dan plafon/pagu dana yang tersedia. Forum musrenbang tingkat desa adalah forum untuk menjangkau aspirasi masyarakat. Forum Musrenbang tahap lanjut (Musrenbang Kecamatan, Forum SKPD, dan Musrenbang Kabupaten) adalah forum untuk menampung aspirasi masyarakat dan untuk mensinkronkan kegiatan pembangunan lintas sektoral. Keluaran dari Musrenbang ini masih tetap berupa usulan-usulan, yang disusun berdasarkan urutan prioritas. Dapat dikatakan bahwa tahapan perencanaan pembangunan yang dilaksanakan melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) belum memenuhi kriteria tahapan perencanaan pembangunan menurut Abe (2002) yang mengungkapkan bahwa perencanaan pembangunan mempunyai tahapan-tahapan antara lain: penyelidikan, perumusan permasalahan, menentukan tujuan dan target, mengidentifikasi sumberdaya (dayadukung), merumuskan rencana kerja, dan menentukan anggaran (*budget*) yang hendak digunakan dalam realisasi rencana.

Secara makro proses perencanaan pembangunan daerah dengan model perencanaan partisipatif yang dilaksanakan melalui forum musrenbang di Kabupaten Bulungan sudah dilaksanakan mulai dari tingkat desa tingkat kecamatan dan tingkat kabupaten. Namun dalam pelaksanaan musrenbang tersebut (pada semua tingkat), masyarakat belum memiliki bargaining position yang kuat dalam “memaksa” Pemerintah Daerah untuk mengakomodir usulan kegiatan yang di ajukan. Walaupun perwakilan SKPD dan DPRD telah hadir pada saat musrenbang, tetapi dalam musrenbang tersebut belum adanya usulan yang konkrit akan dilaksanakan di daerah tersebut dikarenakan baru berbicara pada tatanan perencanaan belum menyentuh pada aspek anggaran.

Sehingga akan terkesan pelaksanaan proses perencanaan pembangunan daerah (Musrenbang) dilaksanakan masih sebatas formalitas yaitu sekedar memenuhi peraturan ketentuan yang berlaku. Hal ini sejalan dengan pendapat Tjokroamidjojo (1995) yang mengungkapkan bahwa menggerakkan sebuah perencanaan partisipatif membutuhkan prakondisi untuk mentransformasikan kapasitas kesadaran dan ketrampilan masyarakat, sehingga bisa keluar dari tradisi diam, apatis, pasrah dan cenderung menyembunyikan maksud di bawah permukaan. Selama hal ini tidak terjadi, maka partisipasi hanya akan terlihat sebagai formalitas partisipatif.

*Berdasarkan pembahasan di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa dalam proses perencanaan pembangunan partisipatif di Kabupaten Bulungan, proses perencanaan top down dan bottom up lebih secara nyata dapat*

merefresentasikan kebutuhan riil masyarakat karena disanalah sebagai ajang sinergitas antar para pelaku kepentingan untuk melakukan kompromi, negosiasi, musyawarah dalam menentukan suatu prioritas kegiatan dan perangkingan kegiatan. Selain itu juga belum adanya sebuah kebijakan yang mengikat bahwa kegiatan prioritas harus diutamakan dibandingkan dengan kegiatan yang bersifat pendukung.

## **B. Tahapan tahapan perencanaan pembangunan partisipatif di Kabupaten Bulungan.**

### **1) Penyelidikan**

Penyelidikan adalah sebuah proses untuk mengetahui, menggali dan mengumpulkan persoalan-persoalan bersifat lokal yang berkembang di masyarakat. Penyelidikan di sini bukan sebagai kegiatan akademis, melainkan kegiatan yang menjadi bagian dari upaya perubahan. Dalam proses ini, keterlibatan masyarakat menjadi faktor kunci yang tidak bisa ditawar. Proses penyelidikan adalah proses mengajak masyarakat untuk mengenali secara seksama *problem* yang mereka hadapi.

Dalam proses penyelidikan ini, masyarakat diajak untuk terlibat dalam menggali permasalahan-permasalahan yang ada, dikarenakan masyarakat yang relatif lebih mengetahui permasalahan yang ada di daerahnya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Blakely dalam Arsyad (1999) menyatakan bahwa salah satu tahap yang sangat penting dalam perencanaan adalah pengumpulan dan analisis data. Hal ini sangat logis karena data merupakan *input* yang sangat penting dan sangat mempengaruhi *output* yang

dihasilkan. Jika kualitas *inputnya* jelek, maka pasti jelek pula *outputnya*. Jika kualitas *inputnya* baik, maka *outputnya* tergantung prosesnya.

Sebagai upaya dalam menggali permasalahan-permasalahan yang ada, maka masyarakat terlibat aktif dalam pengusulan kegiatan-kegiatan yang dianggap memang dibutuhkan dan disampaikan pada saat musrenbang. Sebagaimana terungkap bahwa usulan kegiatan yang diajukan oleh masyarakat setiap tahunnya selalu banyak dengan harapan dapat terakomodir.

Keterlibatan masyarakat secara aktif dalam perencanaan sejalan dengan pendapat Alexander Abe (2002:81) yang mengemukakan pengertian perencanaan partisipatif sebagai berikut: “perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan kepentingan masyarakat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik secara langsung maupun tidak langsung) tujuan dan cara harus dipandang sebagai satu kesatuan. Suatu tujuan untuk kepentingan rakyat dan bila dirumuskan tanpa melibatkan masyarakat, maka akan sangat sulit dipastikan bahwa rumusan akan berpihak pada rakyat.”

Keterlibatan ini jangan sampai membuat bosan masyarakat dengan banyaknya usulan kegiatan yang tidak terakomodir dalam pembangunan daerah. Sehingga masyarakat selalu berkata percuma saja diadakan musrenbang namun tidak ada yang terakomodir. Perlu adanya suatu musyawarah yang benar-benar dapat menjadi ajang sinergitas dan ajang komunikasi antar berbagai pemangku kepentingan di daerah. Sebagaimana yang dikemukakan Verhagen (1979) bahwa partisipasi merupakan suatu

bentuk khusus dari interaksi dan komunikasi yang berkaitan dengan pembagian kewenangan, tanggung jawab dan manfaat. Tumbuhnya interaksi dan komunikasi tersebut, dilandasi oleh adanya kesadaran yang dimiliki oleh yang bersangkutan mengenai:

- a) Kondisi yang tidak memuaskan, dan harus diperbaiki;
- b) Kondisi tersebut dapat diperbaiki melalui kegiatan manusia masyarakatnya sendiri;
- c) Kemampuannya untuk berpartisipasi dalam kegiatan yang dapat dilakukan;
- d) Adanya kepercayaan diri, bahwa ia dapat memberikan sumbangan yang bermanfaat bagi kegiatan yang bersangkutan.

Partisipasi masyarakat juga penting agar usulan-usulan yang muncul nantinya bukan sekedar hanya usulan yang tidak jelas adanya tetapi usulan kegiatan tersebut lebih kepada kebutuhan riil yang memang dibutuhkan masyarakat sebagaimana menurut Conyers (1994: 154), yang mengatakan terdapat tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat menjadi sangat penting dalam pembangunan, yaitu:

- a) partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal.
- b) bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan

perencanaanya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk proyek tersebut.

- c) adanya anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat sendiri.

Kegiatan musrenbang yang dilakukan sering kita mendengar seperti mereka mengajukan usulan selalu diawali dengan mohon jadi perhatian pihak terkait mengingat kegiatan-kegiatan yang diusulkan berkali-kali belum dapat terakomodir". Ini menandakan bahwa diharapkan para pemangku kepentingan dapat melihat secara jelas dan nyata bahwa masyarakat butuh perhatian lebih dan berharap ada kehadiran Pemerintah dalam bentuk kegiatan nyata di daerahnya.

Masyarakat jika dilihat secara umum telah turut berperan aktif dalam setiap musrenbang, ini terbukti dengan tingkat kehadiran yang tinggi yang diikuti oleh semua lapisan masyarakat mulai dari perwakilan RT, perwakilan BPD, Kepala Desa, bahkan dari SKPD teknis pun turut hadir beserta dengan anggota DPRD.

Dari hasil penelitian yang ada bahwa untuk mengetahui, menggali dan mengumpulkan informasi yang bersifat lokal dalam perencanaan di Kabupaten Bulungan telah ada dari tingkat RT. Masalah –masalah yang dikumpulkan sebanyak banyak nya dalam rangka untuk mengetahui permasalahan yang ada di desa tersebut untuk dapat dicarikan solusi dalam penyelesaiannya. Masalah tersebut dikumpulkan untuk nantinya dapat diseleksi dan ditentukan mana yang akan didahulukan dalam pelaksanaannya.

Berkaitan dengan proses untuk mengetahui, menggali, dan mengumpulkan informasi yang bersifat lokal dalam perencanaan partisipatif dengan melihat suatu proses perencanaan sama dengan tahap pengumpulan data atau informasi. Hal senada oleh pendapat Bendavid-val (dalam Kuncoro, 2013;49-50) Pengumpulan data bukan merupakan suatu tahap dalam proses perencanaan secara keseluruhan, tetapi secara terus menerus berfungsi mendukung dan menyediakan informasi pada setiap tahap perencanaan, Bendavid-val menambahkan bahwa beberapa hasil utama pengumpulan data dan analisis data adalah mencakup evaluasi siklus perencanaan sebelumnya dan kinerja dari proyek-proyek pembangunan sebelumnya yang dilakukan di daerah tersebut. Hal senada juga disampaikan oleh menurut Wrihatnolo dan Nugoroho D (2006:42-43 ) menjelaskan unsur-unsur pokok dan siklus dalam perencanaan pembangunan salah satunya adalah pengumpulan informasi untuk perencanaan (input untuk analisis dan perumusan kebijaksanaan).

Berdasarkan hasil penelitian dan dengan membandingkan teori yang ada, dapat dinyatakan bahwa pada tahapan penyelidikan dalam proses perencanaan di Kabupaten Bulungan dapat diketahui bahwa dalam menggali dan mengumpulkan informasi serta masalah masalah yang ada di daerah tersebut dilakukan dengan keterlibatan masyarakat secara aktif dari mulai tingkat desa hingga tingkat Kabupaten. Namun penggalian masalah ini dilakukan oleh masyarakat sendiri tanpa ada keterlibatan dari pihak akademisi atau pihak lain yang lebih independen, sehingga masalah-masalah yang diusulkan adalah murni dari usulan masyarakat. Dalam usulan dari

masyarakat ini rentan terhadap usulan-usulan yang bersifat keinginan dan bukan kebutuhan. Perlu adanya kejelian dari para pemangku kepentingan dalam menggali permasalahan di daerah tersebut.

## 2) Perumusan masalah.

Perumusan masalah adalah tahap lanjut dari hasil penyelidikan. Data atau informasi yang telah dikumpulkan diolah sedemikian rupa sehingga diperoleh gambaran yang lebih lengkap, utuh dan mendalam. Untuk mencapai perumusan, pada dasarnya dilakukan suatu proses analisis atas informasi, data dan pengalaman hidup masyarakat. Proses analisis sendiri bermakna sebagai tindakan untuk menemukan kaitan antara satu fakta dengan fakta yang lain. Apa yang dirumuskan harus sederhana, jelas dan kongkrit.

Agar rumusan masalah dapat mencerminkan kebutuhan dari komunitas (masyarakat), tidak ada cara lain kecuali melibatkan masyarakat dalam proses tersebut. Langkah pertama yang harus dilakukan adalah mengusahakan agar masukan data yang dihimpun benar-benar merupakan apa yang dirasakan dan apa yang menjadi keprihatinan dari masyarakat. Dalam hal ini, tidak semua apa yang disampaikan masyarakat harus diterima, justru pada saat itulah momentum untuk bersama-sama masyarakat memilah-milah mana segi-segi yang merupakan kebutuhan dan mana yang sekedar keinginan. Suatu keinginan tentu saja memiliki kadar subjektifitas yang tinggi, dan cenderung tanpa batas yang jelas. Oleh sebab itu yang hendak menjadi prioritas adalah menjawab kebutuhan-kebutuhan dasar dari masyarakat.

Sejalan dengan yang disampaikan Syafrizal bahwa prioritas pembangunan didasarkan pada beberapa pertimbangan tertentu, antara lain :

- a) Program dan sektor yang diprioritaskan sebaiknya berhubungan erat dengan visi dan misi pembangunan daerah yang telah ditetapkan semula sehingga pencapaian visi dan misi tersebut menjadi lebih terjamin sesuai dengan janji yang diberikan pada masyarakat saat Pilkada.
- b) Program dan sektor yang diprioritaskan sebaiknya mencakup sebagian besar dari kehidupan sosial ekonomi pada negara dan daerah bersangkutan;
- c) Kegiatan dan sektor tersebut sektor unggulan dan mempunyai keuntungan komperatif tinggi sehingga dapat diharapkan untuk mendorong peningkatan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pada negara dan daerah yang bersangkutan;
- d) Program dan kegiatan tersebut dapat mendukung dan bersinergi dengan kegiatan lainnya sehingga proses pembangunan secara keseluruhan akan menjadi lebih maju dan berkembang;
- e) Program dan kegiatan yang diprioritaskan haruslah yang layak dalam arti manfaatnya yang dapat diberikan adalah lebih besar dari biaya yang diperlukan untuk pelaksanaannya;
- f) Program dan kegiatan tersebut sesuai dengan kondisi sosial ekonomi daerah yang bersangkutan sehingga pembangunan tidak mendapatkan reaksi negatif dari masyarakat setempat.

Dalam setiap perumusan masalah/identifikasi masalah akan terjadi perdebatan dalam menentukan yang mana yang akan menjadi prioritas atau

didahulukan dalam usulan kegiatannya sebagaimana yang terjadi saat musrenbang yakni setiap usulan yang masuk akan dibahas dan diseleksi dan diranking sesuai dengan prioritasnya. Pasti dalam seleksi tersebut ada perdebatan namun itu sesuatu hal yang lumrah dalam musrenbang. Yang penting terjadi kesepakatan terhadap usulan yang diprioritaskan.

Dari musyawarah tersebut telah terangkum 92 usulan kegiatan pembangunan dan 12 usulan kegiatan ditetapkan sebagai usulan kegiatan prioritas yang keseluruhannya dituangkan dalam Berita Acara Hasil Kesepakatan Musrenbang. Inilah fungsi dari perumusan masalah dimana usulan yang banyak tersebut dapat mengerucut menjadi usulan yang benar-benar perlu penanganan yang lebih cepat. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Wicaksono dan Sigiarto (Wijaya, 2001) bahwa perencanaan partisipatif adalah usaha yang dilakukan masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi agar mencapai kondisi yang diharapkan berdasarkan kebutuhan dan kemampuan secara mandiri. Keduanya mengemukakan ciri-ciri perencanaan partisipatif sebagai berikut:

- a) Terfokus pada kepentingan masyarakat.
  - b) Perencanaan program berdasarkan pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat.
  - c) Perencanaan disiapkan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat yang memenuhi sikap saling percaya dan terbuka.
- 3) Partisipatoris (keterlibatan)

Setiap masyarakat melalui forum pertemuan, memperoleh peluang yang sama dalam sumbangan pemikiran tanpa dihambat oleh kemampuan berbicara, waktu dan tempat.

Kemudian hampir sama dengan apa yang dikatakan Samsura (2003;2) menjelaskan kriteria-kriteria dari perencanaan partisipatif sebagai berikut :

- a) Adanya pelibatan seluruh stakeholder.
- b) Adanya upaya pembangunan institusi masyarakat yang kuat dan legitimate.
- c) Adanya proses politik melalui upaya negoisasi atau urun rembuk yang pada akhirnya mengarah pada pembentukan kesepakatan bersama (*collective agreement*)
- d) Adanya usaha pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan pembelajaran kolektif yang merupakan bagi dari proses demokratisasi

Menurut GTZ (German Technical Cooperation) dan USAID-Clean Urban Project (2000) mendefinisikan Perencanaan Pembangunan Daerah adalah "...suatu yang sistematis dari pelbagai pelaku (aktor), baik umum (publik), swasta maupun kelompok masyarakat lainnya pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan aspek-aspek fisik, sosial-ekonomi dan aspek- aspek lingkungan lainnya..." Dari dua definisi tersebut dapat diketahui bahwa membahas kebijakan publik khususnya Formulasi kebijakan publik berarti membicarakan aktor-aktor yang terlibat dan hubungan antar actor untuk memecahkan masalah.

Perencanaan pembangunan di Kabupaten Bulungan sudah terjadi dialog secara langsung antara masyarakat dengan Pemerintah Kabupaten dalam Musrenbang baik di tingkat Kecamatan hingga Kabupaten, walaupun menurut teori transaktif dialog terjadi antara Masyarakat dengan Perencana (fasilitator) dalam hal ini perencana sebagai mediator antara masyarakat dan Pemerintah sehingga akan memunculkan kesepakatan pembangunan antara masyarakat dan pemerintah daerah, tapi setidaknya dalam musrenbang masyarakat diajak untuk menggali Mengetahui, menggali, dan mengumpulkan informasi masalah-masalah yang ada disekitarnya. kemudian masalah tersebut di seleksi atau dirumuskan sehingga dihasilkan masalah yang memang benar-benar harus segera ditangani.

*Dalam dialog tersebut akan terjelaskan bahwa bagaimana peranan SKPD dalam menyikapi permasalahan yang diajukan oleh masyarakat sehingga di forum tersebut ada titik temu antar masyarakat dan SKPD pelaksana. Sering juga hambatan terjadi pada masyarakat itu sendiri dalam pelaksana kegiatan sebagaimana contoh tentang usulan kegiatan pembangunan sekolah namun lahan yang disediakan sering terdapat tumpang tindih atau sengketa, sehingga dalam pelaksanaannya pun dapat menjadi hambatan. Apalagi jika telah disetujui menjadi anggaran, akan terdapat ke sia- sia an dalam penganggaran.*

Bahwa berdasarkan analisis data dan dengan membandingkan dengan teori yang digunakan tahap Perumusan atau identifikasi masalah dalam proses perencanaan pembangunan dapat diketahui

1. Masyarakat telah secara aktif untuk dapat terlibat dalam setiap tahapan perencanaan pembangunan;
  2. Dalam musrenbang akan terjadi perdebatan dalam penentuan skala prioritas yang akan di dahulukan sehingga diperlukan kejelian dalam menentukan prioritas tersebut;
  3. Peran SKPD dalam musrenbang, untuk mensinergikan antara kegiatan top down dan bottom up yang dilaksanakan oleh instansi tersebut.
  4. Masyarakat terkadang cenderung belum berkontribusi secara aktif dalam penyiapan untuk usulan kegiatan tersebut.
- 4) Identifikasi Daya Dukung.

Dalam masalah ini daya didukung tidak diartikan sebagai dana kongkrit (uang), melainkan keseluruhan aspek yang bisa memungkinkan terselenggaranya aktifitas dalam mencapai tujuan dan target yang telah ditetapkan. Daya dukung yang dimaksudkan pada permasalahan ini bisa bermakna ganda: (1) daya dukung kongkrit, aktual, ada tersedia dan (2) daya dukung yang merupakan potensi (akan ada atau bisa diusahakan). Pemahaman mengenai daya dukung ini diperlukan agar rencana kerja yang disusun tidak bersifat asal-asalan, tetapi benar-benar merupakan hasil perhitungan yang masak.

Proses identifikasi daya dukung dalam proses perencanaan partisipatif di Kabupaten Bulungan dengan adanya musrenbang Desa/Kelurahan/Kecamatan hingga musrenbang Kabupaten yang dihadiri oleh seluruh masyarakat dan adanya kesepakatan prioritas kegiatan sudah merupakan daya dukung dari masyarakat.

Tjokroamidjojo (1995) mengemukakan pengertian perencanaan pembangunan sebagai suatu pengalokasian sumber-sumber pembangunan (termasuk sumber-sumber ekonomi) yang terbatas adanya, untuk mencapai tujuan-tujuan, keadaan sosial ekonomi yang lebih baik secara lebih efisien dan efektif.

Sejalan dengan itu sebagaimana yang disampaikan oleh Arsyad (1999) menyatakan bahwa pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumberdaya-sumberdaya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut.

Dalam setiap kegiatan pada prinsipnya masyarakat relative dapat mendukung baik melalui dana swadaya masyarakat maupun tenaga dari masyarakat itu sendiri, namun harus ada perhatian pemerintah daerah dulu terhadap usulan kegiatan yang direncanakan. Artinya masyarakat siap jika Pemerintah dahulu yang melaksanakannya. Dapat dicontohkan jika pembangunan semenisasi jalan 500 meter dan pendanaannya hanya disiapkan

300 meter maka masyarakat relative dapat berpartisipasi dalam penyelesaian kegiatan tersebut. Sebagaimana yang diutarakan oleh masyarakat bahwa masyarakat juga memahami bahwa semua kegiatan tersebut tidak akan mungkin dapat terakomodir mengingat keterbatasan anggaran yang tersedia. Masyarakat secara prinsip dapat mendukung dengan siap menggunakan swadana dari masyarakat asalkan setiap tahunnya ada kejelasan kegiatan yang terakomodir.

Hal senada juga disampaikan oleh Bendavid-val (dalam Kuncoro, 2013;49-50) Sistem Informasi perencanaan Penaksiran sumber-sumber daya pembangunan di luar daerah, tetapi tersedia dan potensial untuk tersedia (dana publik atau swasta yang dapat diinvestasikan pada bidang yang diinginkan oleh pembangunan ekonomi daerah, bakat-bakat khusus atau kapabilitas individual dan lembaga-lembaga yang dapat ditarik dan sebagainya)

Kemudian Bratakusumah dan Riyadi (2004) menjelaskan hal sama yakni perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang berdifat menyeluruh, lengkap, tapi tetap berpegang teguh pada azas skala prioritas.

Dalam memaksimalkan pengakomodiran usulan kegiatan, masyarakat juga mencari alternative pembiayaan lainnya yang diantaranya dapat melalui

pendanaan dari program CSR yang dilakukan oleh Perusahaan yang beroperasi di daerah tersebut. Sebagaimana yang disampaikan oleh aparatur Desa bahwa jika Pemerintah Daerah tidak dapat mengakomodir kegiatan yang diusulkan, maka dapat langsung mengajukan prososal kepada pihak perusahaan untuk dapat membiayai kegiatan tersebut. Hal ini mewujudkan bahwa masyarakat tidak selalu ketergantungan pada anggaran dari Pemerintah Daerah, tetapi dapat mengusahakan dengan daya dukung lainnya.

Peran sector swasta perlu dilakukan dalam rangka pembangunan di daerah. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Wrihatnolo dan Nugroho bahwa pembangunan secara sederhana diartikan sebagai suatu perubahan tingkat kesejahteraan secara terukur dan alami yang mana fokus utamanya adalah untuk menciptakan kesejahteraan manusia. Pembangunan tersebut bisa meliputi pembangunan fisik, ekonomi, sosial, politik, hukum, dan lain sebagainya. Akan tetapi, implementasi pembangunan ini pada kenyataannya tidak semulus perencanaannya, ada banyak permasalahan yang menghambat, salah satunya adalah masalah pembiayaan pembangunan.

Suatu perencanaan pembangunan, baik dalam bentuk program, kebijakan, maupun strategi dikatakan lebih lanjut oleh Wrihatnolo dan Nugroho hanya akan tinggal sebagai dokumen sia-sia dan tidak akan berarti apa-apa jika tidak dikaitkan dengan pembiayaannya. Hal ini dikarenakan untuk melakukan program-program pembangunan dibutuhkan biaya yang sangat besar sementara di lain pihak, anggaran pemerintah terbatas. Oleh karena itu, dalam perencanaan pembiayaan pembangunan selain perlu

merencanakan anggaran biaya juga perlu merencanakan alternatif sumber pembiayaan agar program-program pembangunan dapat tetap dilaksanakan. Dan CSR salah satu solusinya karena CSR (*Corporate Social Responsibility*) merupakan sebuah program yang mengimplementasikan tanggung jawab sosial sebuah perusahaan kepada masyarakat.

Dengan menyandingkan hasil teori dan hasil penelitian yang ada dapat disimpulkan bahwa : pola pikir masyarakat sudah tidak ketergantungan lagi dengan anggaran pemerintah, karena secara sadar masyarakat menyadari bahwa keterbatasan anggaran pemerintah sehingga perlu dukungan dari pihak ketiga maupun dan swadaya masyarakat itu sendiri.

#### 5) Perumusan tujuan.

Tujuan adalah kondisi yang hendak dicapai, sesuatu keadaan yang diinginkan (diharapkan), dan karena itu dilakukan sejumlah upaya untuk mencapainya. Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai berikut : “sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah”.

Penyampaian visi dan misi dalam pembangunan daerah telah dilakukan dalam setiap tahapan perencanaan agar masyarakat secara umum mengetahui tentang arah kebijakan pembangunan yang akan dilakukan di Kabupaten Bulungan. Namun masyarakat terkadang tidak melihat secara

detail tentang visi dan misi tersebut. Yang di tahu masyarakat adalah usulan kegiatan yang merupakan kebutuhan mereka baik itu sarana dan prasarana khususnya infrastruktur dapat direalisasikan oleh Pemerintah daerah.

Sebagaimana yang dikemukakan Sjafrizal (2014) bahwa dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan yang baik, unsur pokok dalam perencanaan pembangunan salah satunya adalah : visi dan misi pembangunan. Visi pada dasarnya adalah kondisi objektif yang di inginkan dan di cita-citakan dapat diwujudkan dimasa depan oleh seluruh lapisan masyarakat pada periode waktu tertentu. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Bryson (1965), visi dapat didefinisikan sebagai kondisi yang ingin dicapai dimasa mendatang setelah mengimplementasikan strategi dan kegiatan pembangunan. Sedangkan misi pada dasarnya merupakan cara dan upaya umum dan bersifat pokok yang akan dilakukan dalam mewujudkan dan merealisasikan visi yang telah ditetapkan tersebut.

Dalam dokumen perencanaan jangka panjang 20 tahunan, telah nyata disebutkan arah kebijakan untuk kecamatan, diantaranya kecamatan tanjung selor diarahkan kepada Pengembangan industri, perkebunan, perdagangan, jasa, fasilitas pelayanan dan simpul pariwisata daerah, serta bidang pendidikan dan kesehatan, kecamatan tanjung palas barat diarahkan kepada Pertanian pangan, perkebunan, aksesibilitas transportasi darat dan kecamatan bunyu diarahkan kepada Industri pengolahan, sub terminal perikanan, perdagangan dan jasa, dan pariwisata.

Dengan arah pengembangan pada setiap kecamatan, seharusnya usulan kegiatan yang di ajukan sejalan dengan arah pengembangan yang ada, namun faktanya masyarakat lebih cenderung kepada kebutuhan fisiknya saja tanpa melihat arah pengembangan tersebut. Pemahaman masyarakat masih sebatas mengusulkan kegiatan fisik yang sifatnya jangka pendek. Hal ini perlu dilakukan pembenahan mengingat target yang akan dicanangkan oleh Pemerintah Daerah tidak akan dapat tercapai.

Dalam mencapai tujuan yang di inginkan dibutuhkan pemahaman yang mendasar tentang arah pembangunan dan tujuan kita yang termuat dalam visi dan misi pembangunan daerah yang termuat dalam Rencana Jangka Panjang, Menengah maupun Tahunan. Sehingga jangan sampai apa yang direncanakan tidak sesuai dengan realita yang ada. Pemahaman tersebut diantaranya :

1. Pemahaman tentang bidang/urusan SKPD
2. Pemahaman tentang bentuk-bentuk dokumen Perencanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan, Dokumen Perencanaan daerah meliputi :
  - a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, yang selanjutnya disingkat RPJPD, adalah dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun yang memuat Visi, Misi, dan Arah Pembangunan.
  - b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disebut Renstra-SKPD, adalah dokumen perencanaan satuan kerja perangkat daerah untuk periode 5 (lima) tahun.

- c. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
  - d. Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD), adalah dokumen perencanaan satuan kerja perangkat daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
3. Pemahaman tentang sumber bentuk pembiayaan perencanaan, yaitu bersumber dari APBN, APBD Provinsi dan APBD Kabupaten.
  4. Pemahaman tentang penyelenggara perencanaan yaitu pemerintah pusat (Bappenas), Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten (Bappeda)..
  5. Pemahaman tentang SKPD yang akan menimplemetasikan perencanaan pembangunan :
    - a. Dinas Pekerjaan Umum sebagai pelaksana kegiatan pembangunan sarana umum seperti jalan, jembatan, dsb.
    - b. Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah raga sebagai pelaksana kegiatan fisik maupun non fisik bidang pendidikan
    - c. Dinas Kesehatan sebagai pelaksana kegiatan fisik maupun non fisik bidang kesehatan dsb
  6. Pemahaman tentang teori perencanaan pembangunan yang disusun berdasarkan konsep-konsep ilmu politik, ilmu ekonomi, dan ilmu administrasi.
  7. Pemahaman tentang cakupan wilayah perencanaan

8. Pemahaman tentang alur perencanaan, *top-down*, *Bottom-up*, sinergi *top-down*, *Bottom-up*.

Pemahaman ini sebenarnya mutlak harus dipenuhi dalam setiap kita merancang perencanaan pembangunan di daerah. Pemahaman tentang perencanaan ini masih relative terbatas. Yang banyak mengetahui hanyalah aparatur yang ada di bidang perencanaan sedangkan aparatur yang ada di desa maupun kecamatan dan bahkan SKPD teknis pun terkadang tidak secara detail memahami hal tersebut. Kondisi ini tidak sesuai dengan apa yang disampaikan Syafrizal (2014;24), perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang di inginkan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Ini menandakan bahwa kurang adanya sosialisasi dalam perencanaan pembangunan di daerah. Padahal perencanaan merupakan langkah awal dalam pembangunan.

Dari beberapa hal tersebut dan menyandingkan dengan teori yang ada bahwa dinyatakan tujuan belum secara maksimal digunakan dalam proses perencanaan partisipatif, dan tingkat pemahaman dan perencanaan yang termuat dalam visi, misi dan arah pembangunan masih relative terbatas.

5). Menetapkan langkah-langkah secara rinci.

Dari hasil penelitian yang dilakukan ditemukan bahwa tidak terdapat langkah langkah rinci yang dilakukan oleh masyarakat maupun aparatur pemerintah. Hal ini lebih disebabkan karena hasil dari musrenbang tersebut

hanya bersifat usulan kegiatan yang belum serta merta dapat diakomodir dalam pelaksanaan anggarannya. Hal ini tidak sejalan dengan pendapat Wicaksono dan Sigiarto (Wijaya, 2001) bahwa perencanaan partisipatif adalah usaha yang dilakukan masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi agar mencapai kondisi yang diharapkan berdasarkan kebutuhan dan kemampuan secara mandiri. Keduanya mengemukakan ciri-ciri perencanaan partisipatif yakni fisibilitas yakni Perencanaan harus bersifat spesifik, terukur, dan dijalankan dan mempertimbangkan waktu.

Bahkan secara spesifik menetapkan langkah-langkah rinci menurut alexander abe multak diperlukan dikarenakan suatu rencana tindakan akan memuat:

- a. apa yang akan dicapai
- b. kegiatan yang hendak dilakukan
- c. pembagian tugas atau pembagian tanggung jawab (siapa bertanggung jawab atas apa)
- d. waktu (kapan dan berapa lama kegiatan akan dilakukan).

Selain belum adanya kepastian anggaran, sumber daya manusia yang ada juga relative belum dapat menyusun secara detail tentang langkah-langkah apa saja yang mesti dilakukan dalam kegiatan tersebut. Sebagaimana kita ketahui bahwa masyarakat dengan berbagai latar pendidikan yang relative terbatas, dan pengetahuan yang minim sangat sulit untuk dilaksanakan hal tersebut. Kalau pun dipaksakan hasilnya nanti tidak akan maksimal.

Dari hasil penelitian yang dilakukan bahwa tidak terdapat langkah langkah rinci disebabkan sebagai berikut kegiatan ini hanya bersifat usulan dan belum dapat dipastikan terakomodir, sehingga jika dipaksakan dilakukan akan buang waktu, tenaga dan bahkan dana; kemampuan masyarakat masih relative rendah dalam menentukan langkah rinci dikarenakan dalam penentuan tersebut dibutuhkan keahlian yang mumpuni.

6) Merancang anggaran.

Perencanaan anggaran di sini bukan berarti menghitung uang, melainkan suatu usaha untuk menyusun alokasi anggaran atau sumber daya yang tersedia. Merancang anggaran tidak ada dalam Perencanaan partisipatif di Kabupaten Bulungan. Dalam dokumen Hasil Musrenbang Kecamatan terdapat salah satu kolom yang berisi sumber dana atau dalam musrenbang Desa/kelurahan disebut pagu indikatif. Seperti di jelaskan sebelumnya bahwa hasil musrenbang hanya usulan kegiatan. Kemudian menurut informan hampir mempunyai jawaban sama bahwa dalam kolom tersebut hanya sekedar usulan dan perkiraan saja tidak ada kepastian alokasi dana.

Menurut Abe (2002) bahwa Penyusunan anggaran ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya sebuah perencanaan. Kekeliruan dalam menyusun alokasi, akan membuat suatu rencana kandas di tengah jalan. Anggaran juga bisa bermakna sebagai sarana kontrol. Penyusunan anggaran pada prinsipnya mutlak diperlukan agar dapat diketahui seberapa besar kebutuhan dalam kegiatan tersebut.

Dengan belum pastinya kegiatan ini terakomodir, maka masyarakat terlihat enggan dalam menghitung atau merancang anggaran tersebut. Dikarenakan akan sia-sia saja dalam menghitungnya jika usulan tersebut tidak terakomodir dalam pelaksanaan anggarannya.

Belum lagi keterbatasan sumber daya manusia yang dimiliki. Masyarakat secara umum khususnya di daerah pedesaan belum dapat menentukan anggarannya. Disebabkan keterbatasan tingkat pendidikan maupun tingkat keahlian dalam menghitung anggaran kegiatan tersebut.

Namun dari beberapa usulan kegiatan masyarakat, terdapat usulan masyarakat yang mencantumkan jumlah alokasi anggaran dalam kegiatan tersebut. Setelah dilakukan wawancara ternyata masih bersifat perkiraan saja tanpa menyebutkan secara detail anggaran tersebut. Ini tidak sejalan dengan prinsip perencanaan bahwa perencanaan harus disertai dengan penganggaran. Dengan adanya alokasi anggaran sebenarnya kita dapat membagi melalui pembiayaan mana yang akan dialokasikan untuk swadana masyarakat, bantuan Pemerintah maupun bantuan dari sector swasta.

Dari beberapa hal tersebut diatas serta membandingkan dengan teori yang ada dapat disimpulkan bahwa dalam proses merancang anggaran belum sepenuhnya dilakukan oleh masyarakat disebabkan usulan kegiatan tersebut belum ada kepastian terakomodir.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

##### A.1. Proses Perencanaan Partisipatif di Kabupaten Bulungan

1. Proses perencanaan partisipatif telah dilakukan di Kabupaten Bulungan dengan melalui proses politik, teknokratik, partisipatif, top down dan bottom up.
2. Dalam pelaksanaannya proses perencanaan partisipatif di Kabupaten Bulungan lebih dominan pada proses top down dan bottom up walaupun proses teknokratik dan proses politik tetap masih mewarnai dalam perencanaan tersebut.

##### A.2. Tahapan tahapan perencanaan pembangunan partisipatif di Kab. Bulungan.

###### 1. Penyelidikan

Masyarakat telah secara aktif dalam mengetahui, menggali, dan mengumpulkan informasi serta mengenali seksama masalah yang ada di daerah nya.

###### 2. Perumusan Masalah

1. Masyarakat telah secara aktif untuk dapat terlibat dalam setiap tahapan perencanaan pembangunan;

2. Dalam musrenbang akan terjadi perdebatan dalam penentuan skala prioritas yang akan di dahulukan sehingga diperlukan kejelian dalam menentukan prioritas tersebut;
3. Peran SKPD dalam musrenbang, untuk mensinergikan antara kegiatan top down dan bottom up yang dilaksanakan oleh instansi tersebut.
4. Masyarakat terkadang cenderung belum berkontribusi secara aktif dalam penyiapan untuk usulan kegiatan tersebut.

### **3. Identifikasi Daya Dukung**

- Pola pikir masyarakat sudah tidak ketergantungan lagi dengan anggaran pemerintah, karena secara sadar masyarakat menyadari bahwa keterbatasan anggaran pemerintah sehingga perlu dukungan dari pihak ketiga maupun dan swadaya masyarakat itu sendiri.

### **4. Perumusan Tujuan.**

Tujuan belum secara maksimal digunakan dalam proses perencanaan partisipatif, dan tingkat pemahaman dan perencanaan yang termuat dalam visi, misi dan arah pembangunan masih relative terbatas

### **5. Menetapkan Langkah-Langkah Rinci**

Tidak ada tahapan penetapan langkah-langkah rinci dalam perencanaan partisipatif dikarenakan hasil dari Musrenbang hanya usulan kegiatan dan kemampuan masyarakat masih relatif

### **6. Merancang Anggaran.**

Proses merancang anggaran belum sepenuhnya dilakukan oleh masyarakat disebabkan usulan kegiatan tersebut belum ada kepastian terakomodir.

## B. Saran

Berdasarkan hasil beberapa kesimpulan di atas, peneliti memberikan beberapa saran sebagaimana berikut:

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan dipandang perlu menerapkan kebijakan yang sifatnya mengikat para pemangku kepentingan untuk dapat mengakomodir usulan prioritas pembangunan dari masyarakat. Kebijakan perlu diterapkan sehingga SKPD tidak secara dominan mementingkan kepentingan operasional melainkan lebih memprioritaskan usulan masyarakat.
2. Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan diharapkan melakukan sosialisasi terhadap kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan di Kabupaten Bulungan. Sosialisasi ini dimaksudkan agar masyarakat mengetahui dan dapat mendukung kegiatan tersebut pada tataran pelaksanaan.
3. Pemahaman tentang perencanaan pembangunan baik jangka panjang, jangka menengah maupun pendek harus lebih baik. Pemahaman yang baik akan menghasilkan capaian-capaian target yang telah ditentukan.
4. Dalam hal penggalian masalah perlu adanya tim khusus dari akademisi untuk dapat melakukan kajian penyelidikan/penggalian masalah. Saat ini penggalian masalah hanya dilakukan oleh masyarakat itu sendiri. Hal ini pada prinsipnya baik karena masyarakat sebagai subjek dalam pembangunan, namun tidak dapat juga dipungkiri bahwa akan adanya bias dalam penggalian tersebut jika tidak ada pendampingan dari para akademisi atau stake holder yang terkait.

5. Dalam proses perencanaan pembangunan dibutuhkan kepastian anggaran sehingga masyarakat dapat secara konkrit melihat usulan yang terakomodir. Ini diharapkan memunculkan harapan baru dalam setiap musrenbang baik di tingkat desa, kecamatan maupun kabupaten.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abe, A, 2002, *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Solo: Penerbit Pondok Edukasi.
- Adi, IR, 2001, *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas*, Jakarta: Lembaga Penelitian FE-UI.
- Achmad M, *Model layanan perpustakaan sekolah luar biasa*, Jakarta: Universitas Pendidikan Indonesia : repository.upi.edu , perpustakaan.upi.edu
- Albrow, M. 2004. *Birokrasi*. Penerjemah : M. Rusli Karim dan Totok Daryanto. Yogyakarta : Tiara Wacana.
- Arsyad, L, 1999, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit BPFE.
- Astuti W dan Hardiana A, *Perencanaan Partisipatif Pada Tingkat Kelurahan Sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan Pada Permukiman Kumuh Perkotaan*, 2009, *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, Vol.20 No. 2, Agustus 2009, Hlmn 146-154.
- Bryant, C & Louise, GW, 1987, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, Yogyakarta: LP3ES.
- Conyers, D, 1994, *Suatu Pengantar:Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*, Yogyakarta: Penerbit Gajah Mada University Press.
- Hariyono, P, 2010, *Perencanaan Pembangunan Kota dan Perubahan Paradigma*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hasibuan, H dan Malayu SP, 1988 *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Himang AM, 2015, *Perencanaan Partisipatif Dalam Musrenbang Kampung (Studi Perbandingan di Kampung Laham dan Kampung Danum Paroy Kecamatan Laham Kabupaten Mahakam Ulu)*, *Journal Pemerintahan Integratif*, 2015, 3 (3) 371-388 ISSN 2337-8670.
- Islamy, I, 1997, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Jhingan, M.L, 2016, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada,
- Kamelus, D , 2004, *Rekomendasi untuk Meningkatkan Efektivitas, Efisiensi Proses Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif di Daerah*, , Jakarta: GTZ.
- Kartasmita, G, 1997, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: Penerbit LP3ES.

Kartikawanto I, 2013, Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kelurahan dan Desa, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, Volume 14, Nomor 1, Juni 2013, Hlmn 464-480.

Keban, Y. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik. Konsep, Teori Dan Isu*. Cetakan Kedua. Yogyakarta : Gava Media

Kunarjo, 2002, *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia Press.

Kuncoro M, 2013, *Otonomi dan Pembangunan Daerah, Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*, Jakarta: Penerbit Erlangga.

Kuncoro M, 2013, *Mudah Memahami dan Menganalisis Indikator Ekonomi*, Yogyakarta: Penerbit UPP STIM YKPN.

Konsorsium Pengembangan Dataran Tinggi Nusa Tenggara (KPDTNT), 1996, *Berbuat Bersama Berperan Setara, Acuan Penerapan Participatory Rural Appraisal (PRA)*, Bandung: Penerbit Studio Driya Media.

Korten, D dan Syahrir, 1998, *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Jakarta: Yayasan Obor.

Lewis, A (1966), *Development Planning*, New York: Harper & Row.

Mardikanto, T. dan Soebianto, P, 2015, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik*, Bandung: Penerbit Alfabeta.

Masjudin A, dan Hailuddin, 2015, Analisis Perencanaan Pembangunan Daerah Di Kabupaten Lombok Utara (Studi Kasus Perencanaan Partisipatif Tahun 2009-2013). *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, Vol. 6, No. 2, Desember 2015, 163-180.

Milles, MB & Hubberman, AM, (1992) *Analisis Data Kualitatif, Terjemahan oleh Tjetjep Rohidi dan mulyarto*, Jakarta: UI Percetakan.

Mintzberg, H, 1998, *The Rise and Fall of Strategy Planning*, New York: The Free Press,

Moleong, L, 2001, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosada Karya.

Nazir, M, 1983, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Ndraha, T, 1985, *Peran Administrasi Pemerintahan Desa dalam Pembangunan Desa*, Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.

Oetomo, A, 1997, Konsep dan Implementasi Penerapan Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang di Indonesia, *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*.

Osborne, D. dan Ted Gaebler. 2000. *Mewirauahakan Birokrasi*. Cetakan Keenam. Penerjemah : Abdul Rosyid. Jakarta : Pustaka Binaman Pressindo.

Prasojo E, 2015, *Pemerintahan Daerah*, Banten: Penerbit Universitas Terbuka, Tangerang

Pasolong, H. 2011. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta

Riyadi dan Bratakusumah, D.S, 2004, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Ricky W dan Ratih N, 2015, Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, ISSN. 2442-6962 Vo. 4, No.2

Santosa, P, 2009, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, Bandung: PT. Refika Aditama.

Shafir E, 2016, *Dasar-dasar Behavioral Dalam Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar.

Sjafrizal, 2014, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Depok: PT Rajagrafindo Persada.

Sjafrizal, 2014, *Ekonomi Wilayah dan Perkotaan*, Depok:PT Rajagrafindo Persada.

Siagian, S, 1994, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: Gunung Agung.

Soekartawi, 1990, *Prinsip Dasar Perencanaan Pembangunan; dengan pokok bahasan khusus perencanaan pembangunan daerah*, Jakarta: CV. Rajawali,.

Suhrman, 2003, *Partisipasi Dalam Proses Pembuatan Kebijakan : Analisis atas Kerangka Hukum dan Praktek Pembuatan Kebijakan Ketenagakerjaan*, Jakarta: PEG-USAID.

Suwitri, S, Hartuti P, dan Kismartini, 2014, *Analisis Kebijakan Publik*, Tangerang Selatan, Banten: Penerbit Universitas Terbuka.

Suzetta, P, 2017, Perencanaan Pembangunan Indonesia. Diambil 02 Maret 2017 dari web: [http://www.setneg.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=212](http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=212)

Syaodih E, 2015, *Manajemen Pembangunan Kabupaten dan Kota*, Bandung: Penerbit PT. Refika Aditama.

Tarigan R, 2006, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.

Terry, G.R., dan Leslie W. Rue. 2013. *Dasar-Dasar Manajemen*. Cetakan Keempatbelas. Jakarta : Bumi Aksara

Todaro, 2000, *Pembangunan Ekonomi Dunia Ketiga. Diterjemahkan oleh Drs. Haris Munandar, M.A dan Yati Sumiharti, SE*, Jakarta: PT. Gelora Aksara Utama.

Totok M dan Poerwoko S, 2015, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik*, Bandung: Penerbit Alfabeta.

Tjokroamidjojo, B, 1995, *Manajemen Pembangunan*, Jakarta: Gunung Agung.

Tjokromidjojo, B, 1989, *Perencanaan Pembangunan*, Jakarta: CV. Haji Masagung.

USAID, Musrenbang sebagai instrument efektif dalam penganggaran pada web: [pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnadq386.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadq386.pdf) diakses 12 April 2017

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang- undang No. 23 Tahun 2014

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 8 Tahun 2008 tentang tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 tentang tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah

Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan Tahun 2016

Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan Tahun 2017

*Lampiran Tesis :*

## **PEDOMAN WAWANCARA DENGAN MASYARAKAT**

### **Musrenbang Desa / Kelurahan**

- 1) Apakah anda sebelumnya hadir pada saat Musrenbang Desa/Kelurahan/berapa kali?
- 2) Kelompok masyarakat mana yang anda wakili?
- 3) Apakah sebelum mengikuti musrenbang desa/kelurahan telah ada musyawarah di RT/RW anda?
- 4) Apakah semua peserta yang mengikuti musyawarah desa/kelurahan memiliki hak yang sama dalam menyampaikan pendapat dan usulannya?
- 5) Apakah usulan tersebut merupakan usulan dari aparat RT/RW atau usulan murni masyarakat pada musrenbang desa/kelurahan?
- 6) Apakah usulan ditentukan berdasarkan skala prioritas?
- 7) Jika ya, Apakah ada kriteria dalam perumusan skala prioritas tersebut, dan siapa yang merumuskan serta bagaimana proses perumusannya dan penentuan skala prioritas tersebut?
- 8) Apakah masyarakat yang hadir mendukung keputusan atas hasil musrenbang desa/kelurahan?
- 9) Siapakah yang mewakili untuk menghadiri musrenbang kecamatan? Apakah ada penunjukkan dan bagaimana prosesnya?
- 10) Apakah musrenbang desa/kelurahan sebagai perencanaan partisipatif dapat terlaksana secara efektif. Jika ya maupun tidak, berikan alasannya?

### **Musrenbang Kecamatan**

- 1) Apakah anda hadir dalam musrebang kecamatan?
- 2) Apakah anda sebelumnya pernah mengikuti musrenbang kecamatan/berapa kali?
- 3) Apakah peserta di berikan kesempatan untuk menyampaikan usulan desa/kelurahan yang diwakilinya?
- 4) Apakah ada muncul usulan kegiatan baru dalam musrenbang kecamatan diluar dari hasil musrenbang desa/kelurahan? dan siapa pengusulnya?

- 5) Apakah hasil musrenbang desa/kelurahan dibahas dalam musrenbang kecamatan?
- 6) Apakah semua hasil usulan dari musrenbang desa/kelurahan menjadi hasil usulan kecamatan?
- 7) Apakah ada usulan yang di coret dalam musrenbang kecamatan? Jika ada siapa yang mencoretnya (camat,masyarakat atau SKPD)!
- 8) Apakah ada kriteria yang ditentukan dalam mencoret usulan dari masyarakat tersebut? Jika ada siapa yang menentukannya dan bagaimana prosesnya?
- 9) Setelah semua usulan telah disepakati, apakah usulan ditentukan berdasarkan skala prioritas?
- 11) Apakah masyarakat yang hadir mendukung keputusan atas hasil musrenbang kecamatan?
- 12) Siapakah yang mewakili untuk menghadiri musrenbang kabupaten? Apakah ada penunjukkan dan bagaimana prosesnya?
- 13) Apakah musrenbang kecamatan sebagai perencanaan partisipatif dapat terlaksana secara efektif dan dapat mengakomodasi aspirasi masyarakat. Jika ya maupun tidak, berikan alasannya?

### **Musrenbang Kabupaten**

- 1) Apakah anda hadir dalam musrebang kabupaten?
- 2) Apakah anda sebelumnya pernah mengikuti musrenbang kabupaten/berapa kali?
- 3) Apakah peserta di berikan kesempatan untuk menyampaikan usulan kecamatan yang diwakilinya?
- 4) Apakah dilakukan tanya jawab dan tanggapan instansi terkait dengan usulan yang di sampaikan peserta?
- 5) Apakah ada muncul usulan kegiatan baru dalam musrenbang kabupaten diluar dari hasil musrenbang kecamatan?dan siapa pengusulnya?
- 6) Apakah ada usulan yang di coret dalam musrenbang kabupaten? Jika ada siapa yang mencoretnya (delegasi musrenbang kecamatan atau SKPD)!
- 7) Apakah ada kriteria yang ditentukan dalam mencoret usulan dari masyarakat tersebut? Jika ada siapa yang menentukannya dan bagaimana prosesnya?
- 8) Setelah semua usulan telah disepakati, apakah usulan ditentukan berdasarkan skala prioritas SKPD?
- 9) Apakah masyarakat yang hadir mendukung keputusan atas hasil musrenbang kabupaten?

- 10) Apakah musrenbang kabupaten sebagai perencanaan partisipatif dapat terlaksana secara efektif dan dapat mengakomodasi aspirasi masyarakat. Jika ya maupun tidak, berikan alasannya?



## PEDOMAN WAWANCARA DENGAN APARAT BIROKRASI

- 1) Bagaimana pendapat anda tentang proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan di Kabupaten Bulungan?
- 2) Apakah pelaksanaan musrenbang sesuai dengan jadwal dalam ketentuan?
- 3) Bagaimana pendapat anda tentang program dan kegiatan usulan pembangunan yang disampaikan dalam Musrenbang Kabupaten Bulungan, apakah telah sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan riil masyarakat?
- 4) Apakah ada perangkingan atau skala prioritas terhadap usulan pembangunan yang akan dilaksanakan?
- 5) Bagaimana pendapat anda tentang tingkat partisipasi masyarakat dalam mengikuti Musrenbang Desa/Kelurahan, Kecamatan dan Kabupaten Bulungan?
- 6) Bagaimana pendapat anda tentang pelaksanaan musrenbang Kabupaten?
- 7) Faktor-faktor apa yang menjadi penghambat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan partisipatif?
- 8) Apakah masyarakat secara aktif terlibat dalam proses perencanaan pembangunan dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan hingga kabupaten?
- 9) Apakah pihak SKPD melaksanakan pemantauan ke lokasi terhadap usulan-usulan kegiatan yang disampaikan oleh masyarakat?
- 10) Apakah anda optimis atau pesimis terhadap usulan yang telah disampaikan dalam Musrenbang Kabupaten dapat terakomodir dalam dokumen perencanaan?
- 11) Apakah informasi tentang hasil musrenbang disampaikan kepada masyarakat baik sifatnya sosialisasi maupun rapat terbatas?
- 12) Bagaimana tanggapan anda tentang usulan program dan kegiatan yang tidak dapat diakomodir?
- 13) Apakah anda mengetahui seberapa banyak usulan kegiatan yang terakomodir dalam dokumen perencanaan (RKPD)?
- 14) Bagaimana tanggapan anda terhadap perhatian SKPD/Dinas terkait dengan usulan kegiatan yang disampaikan?
- 15) Apakah ada pembagian secara antara usulan dari masyarakat yang sifatnya bottom-up dengan usulan dari SKPD yang sifatnya top-down?

- 16) Apa saran anda terhadap pelaksanaan Musrenbang Kabupaten agar lebih efektif dan dapat mengakomodasi aspirasi masyarakat?
- 17) Apakah ada pembagian secara jelas terkait dengan pendanaan usulan kegiatan yang akan dilaksanakan?
- 18) Apakah waktu pelaksanaan musrenbang desa/kelurahan, kecamatan maupun kabupaten telah cukup?
- 19) Apakah Musrenbang sebagai perencanaan partisipatif dapat mengakomodasi aspirasi masyarakat?

