

**BAB II**

**TINJAUAN UMUM**

**TENTANG PERAN BAPPEDA DALAM PERENCANAAN**

**PEMBANGUNAN DAERAH DI KABUPATEN BANTUL**

**A. Pembangunan Daerah**

Pengertian pembangunan secara umum pada hakekatnya adalah proses perubahan yang terus menerus untuk menuju keadaan yang lebih baik berdasarkan norma-norma tertentu. Mengenai pengertian pembangunan, para ahli memberikan definisi yang bermacam-macam seperti halnya perencanaan. Istilah pembangunan bisa saja diartikan berbeda oleh satu orang dengan orang lain, daerah yang satu dengan daerah lainnya, Negara satu dengan Negara lain. Namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan<sup>1</sup>.

Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Pembangunan daerah merupakan pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata, baik dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan berusaha, akses terhadap pengambilan kebijakan, berdaya saing, maupun peningkatan indeks pembangunan manusia.

---

<sup>1</sup> Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah. 2005. Perencanaan Pembangunan Daerah. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama

Pembangunan daerah adalah suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumberdaya-sumberdaya yang ada dan bersama sama mengambil inisiatif pembangunan daerah. Oleh karena itu pemerintah daerah beserta partisipasi masyarakatnya dan dengan menggunakan sumberdaya-sumberdaya yang ada harus mampu menaksir potensi sumberdaya-sumberdaya yang diperlukan untuk merancang dan membangun kemajuan 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.

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<sup>2</sup>:

1. Meliputi seluruh aspek kehidupan;
2. Dilaksanakan secara terpadu;
3. Meningkatkan swadaya masyarakat

---

<sup>2</sup> <http://pskpm.blogspot.co.id/2011/04/apa-itu-pembangunan-daerah-dan.html>

Perencanaan pada dasarnya berkisar kepada dua hal, yang pertama, ialah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan dan yang kedua ialah pilihan diantara cara-cara alternatif serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan yang telah disepakati.<sup>3</sup>

Perencanaan wilayah mencakup berbagai segi kehidupan yang komprehensif dan satu sama lain saling bersentuhan, yang semuanya bermuara pada upaya meningkatkan kehidupan masyarakat. Perencanaan wilayah diharapkan akan dapat menciptakan sinergi bagi memperkuat posisi pengembangan dan pembangunan wilayah.<sup>4</sup> Berdasarkan jangka waktunya, perencanaan dapat dibagi menjadi:

1. Perencanaan jangka panjang, biasanya mempunyai rentang waktu antara 10 sampai 25 tahun. Perencanaan jangka panjang adalah cetak biru pembangunan yang harus dilaksanakan dalam jangka waktu yang panjang;
2. Perencanaan jangka menengah, biasanya mempunyai rentang waktu antara 4 sampai 6 tahun. Dalam perencanaan jangka menengah walaupun masih umum, tetapi sasaran-sasaran dalam kelompok besar (sasaran sektoral) sudah dapat diproyeksikan dengan jelas;

---

<sup>3</sup> Bintoro Tjokroamidjojo, Pengantar Administrasi pembangunan, LP3ES, Jakarta, 1984.

<sup>4</sup> Bachtiar Hasan Miraza. 2005. Perencanaan dan Pengembangan Wilayah. ISEI. Bandung.

3. Perencanaan jangka pendek, mempunyai rentang waktu 1 tahun, biasanya disebut juga rencana operasional tahunan. Jika dibandingkan dengan rencana jangka panjang dan jangka menengah, rencana jangka pendek biasanya lebih akurat.

Dari beberapa definisi diatas, maka dapat ditarik kesimpulan tentang perencanaan pembangunan daerah tahunan dapat diartikan sebagai proses penyusunan rencana yang mempunyai rentang waktu satu tahun yang merupakan rencana operasional dari rencana jangka panjang dan menengah yang berisi langkah-langkah penetapan tujuan serta pemilihan kebijakan/program/kegiatan untuk menjawab kebutuhan masyarakat setempat.

Pembangunan daerah merupakan kegiatan utama pemerintahan daerah, karena itu perencanaan pembangunan daerah membutuhkan partisipasi seluruh unsur pemerintahan daerah (*stakeholders*) yang ada di daerah tersebut. Dalam kaitannya dengan pembangunan daerah, berdasarkan aktor yang melakukan proses penyusunan perencanaan pembangunan, membedakannya dalam beberapa model yaitu:

1. *Technical Bureaucratic Planning*, Perencanaan ini berbasis kepada penilaian birokrasi atas alternatif yang terbaik untuk mencapai tujuan dengan mengembangkan analisis komparatif serta proyeksi untuk membuat suatu rekomendasi bagi pengambil keputusan berdasarkan informasi dan penilaian atas dampak politik dan perubahan yang dikehendaki;

2. *Political Influence Planning*. Dalam model ini, perencana adalah elit pimpinan daerah atau anggota legislatif yang terpilih. Perencanaan berbasis pada aspirasi/harapan dari masing-masing kontituennya;
3. *Social Movement Planning*. Perencanaan disusun berdasarkan pergerakan masyarakat dimana di dalamnya terdapat individu atau kelompok yang secara struktur tidak mempunyai kekuatan, bergabung bersama dengan tujuan yang sama;
4. *Collaborative Planning*. Dalam model ini setiap partisipan bergabung untuk mengembangkan misi dan tujuannya, menyampaikan kepentingannya untuk diketahui bersama, mengembangkan saling pengertian atas masalah dan perjanjian yang mereka butuhkan, dan kemudian bekerja melalui serangkaian tugas yang diperjanjikan bersama untuk mencapai kesejahteraan bersama.<sup>5</sup>

Perencanaan Pembangunan Daerah merupakan system yang dibentuk dari unsur-unsur perencanaan, pembangunan dan daerah yang meliputi pengertian-pengertian :

1. Perencanaan adalah suatu proses yang terus menerus yang melibatkan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan penggunaan sumber daya yang ada dengan sasaran untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa yang akan datan;

---

<sup>5</sup> Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2000, Local Development Planning (Pengembangan Ekonomi Lokal), Kerjasama Teknis Jerman – Indonesia, GTZ Office, Jakarta

2. Pembangunan adalah serangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, Negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa menuju perubahan yang lebih baik<sup>6</sup>;
3. Daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat.<sup>7</sup>
4. Sehingga, perencanaan pembangunan daerah merupakan 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 sumberdaya yang ada dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap tetapi tetap berpegang pada azas prioritas.

Ciri-ciri perencanaan pembangunan daerah, meliputi :

1. Menghasilkan program-program yang bersifat umum;
2. Analisis perencanaan yang bersifat makro/luas;
3. Lebih efektif dan efisien digunakan untuk perencanaan jangka menengah dan panjang;

---

<sup>6</sup> Ginanjar Kartasasmita, 1996, Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan , Jakarta:Cides

<sup>7</sup> Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

4. Memerlukan pengetahuan secara interdisipliner, general dan universal namun tetap memiliki spesifikasi masing-masing yang jelas;
5. Fleksibel dan mudah untuk dijadikan sebagai acuan perencanaan pembangunan jangka pendek;

Perencanaan pembangunan daerah diperlukan karena :

1. Adanya ketidakpuasan atas persoalan/masalah-masalah yang muncul sebagai tuntutan kebutuhan social yang tidak terelakkan, sehingga perencanaan berorientasi pada perubahan/perbaikan yang secara sadar diinginkan;
2. Adanya keterbatasan sumberdaya yang dimiliki daerah, sementara peruntukan/ kebutuhannya beragam, sehingga perencanaan bertujuan untuk meningkatkan efisiensi atau optimalisasi pemilikan dan pemanfaatan sumber daya;
3. Adanya keinginan/tujuan yang ingin dicapai untuk menjadi sesuatu yang lebih baik dan berorientasi masa depan;
4. Adanya keinginan untuk memacu perkembangan sosio-ekonomi dan mengurangi atau menghapus ketidakadilan dan eksternalitas maupun mengoreksi kegagalan/ketidaksempurnaan pasar untuk menjamin kepentingan public.

## **B. Tujuan Pembangunan Daerah**

Pembangunan daerah dilaksanakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, baik jangka panjang maupun jangka pendek. Tujuan pembangunan jangka pendek adalah menunjang atau mendukung keberhasilan pembangunan proyek – proyek penunjang daerah.

Tujuan pembangunan jangka panjang adalah mengembangkan seluruh desa di Indonesia menjadi desa swasembada melalui tahap – tahap desa swadaya dan swakarya dan memperhatikan keserasian pembangunan daerah pedesaan dan daerah perkotaan, imbangkan kewajiban antara pemerintah dan masyarakat serta keterpaduan yang harmonis antara program sektoral atau regional dengan partisipasi masyarakat yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat dalam rangka pemerataan pembangunan di seluruh Indonesia<sup>8</sup>.

Perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah yang selanjutnya disingkat RPJPD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang

---

<sup>8</sup>Sudirwo, Daeng. (1981). Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah Dan Pemerintahan Desa Bandung: Penerbit Angkasa Bandung. Hal-64



selanjutnya disingkat RPJMD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun;

1. Rencana Kerja Pembangunan Daerah yang selanjutnya disingkat RKPD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun; Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat dengan;
2. Renstra-SKPD adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode 5 (lima) tahun; Rencana kerja-Satuan Kerja Perangkat Daerah atau disebut Renja-SKPD adalah dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode 1 (satu) tahun;
3. Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan;
4. Misi adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi;
5. Strategi adalah langkah-langkah berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi;
6. Kebijakan adalah arah/tindakan yang diambil oleh pemerintah daerah untuk mencapai tujuan;
7. Program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk mencapai sasaran dan tujuan serta untuk memperoleh alokasi anggaran

atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah;

8. Prakiraan maju adalah perhitungan kebutuhan dana untuk tahun-tahun berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan guna memastikan kesinambungan kebijakan yang telah disetujui untuk setiap program dan kegiatan;
9. Indikator kinerja adalah alat ukur untuk menilai keberhasilan pembangunan secara kuantitatif dan kualitatif;
10. Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang selanjutnya disingkat Musrenbang adalah forum antarpemangku kepentingan dalam rangka menyusun rencana pembangunan daerah;
11. Pemangku kepentingan adalah pihak-pihak yang langsung atau tidak langsung mendapatkan manfaat atau dampak dari perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah;

Prinsip Perencanaan Pembangunan Daerah;

1. Perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional;
2. Perencanaan pembangunan daerah dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing;
3. Perencanaan pembangunan daerah mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencanapembangunan daerah;

4. Perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional;
5. Perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan.

Asas desentralisasi, daerah otonom memiliki kewenangan yang secara luas dalam berbagai bidang, termasuk dalam hal perencanaan. Pada masa lalu perencanaan lebih banyak bersifat top down, maka pada masa sekarang lebih banyak bersifat bottom up. Perubahan tersebut memiliki konsekuensi logis yang cukup luas, terlebih lagi aparat pemerintah yang ada sudah terbiasa menerima paket perencanaan yang baku.

Era manajemen strategis seperti sekarang ini, perencanaan di daerah harus didahului dengan penetapan visi terlebih dahulu. Kepala daerah memberikan visi pembangunan didepan DPRD, namun visi kepala daerah belum tentu akan menjadi visi pembangunan daerah otonom. Hal ini disebabkan DPRD yang menjadi wakil rakyat harus melihat apakah visi pembangunan yang direncanakan oleh kepala daerah sesuai dengan keadaan masyarakat dan didukung oleh sumber daya manusia yang baik atau tidak. Selain itu juga dampak pembangunan akan menguntungkan masyarakat luas atau hanya sebagian golongan saja. Jadi untuk menentukan visi pembangunan daerah otonom belum tentu sama dengan masa jabatan Kepala Daerah.

Badan Perencanaan Daerah Menurut Davidov dan Reiner Perencanaan dapat berarti: “Suatu proses untuk menetapkan tindakan yang selayaknya. Dengan demikian pilihan-pilihan yang tersedia membentuk suatu proses perencanaan yang terdiri atas tiga macam peringkat: pertama, memilih tujuan dan syarat-syarat, kedua, mengenai seperangkat alternatif yang bersifat konsisten dengan ketentuan-ketentuan umum tersebut serta memilih suatu alternatif yang dikehendaki, ketiga, mengarahkan tindakan-tindakan yang menuju kepada pencapaian tujuan – tujuan yang telah ditentukan”.<sup>9</sup>

Dalam arti sempit perencanaan merupakan kegiatan persiapan dalam perumusan kebijaksanaan; sedang dalam arti yang luas perencanaan itu mencakup perumusan kebijaksanaan, penetapan kebijaksanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan tersebut. Pemikiran demikian timbul dari adanya bermacam teori perencanaan. Person (1945) mengemukakan delapan sifat khusus dari fungsi perencanaan, yaitu:

1. Perencanaan menyatukan penyelidikan dengan penyelenggaraan dan membuat kedua – duanya berlangsung terus bersama – sama;
2. Perencanaan merupakan proses yang kontinu, karena administrasi dimana ia merupakan suatu bagian, adalah dinamis;
3. Perencanaan membedakan antara yang konstan dan yang bervariasi dalam suatu situasi;

---

<sup>9</sup> Ateng Syafrudin, Perencanaan Administrasi Pembangunan daerah, Mandar Maju, Bandung, 1993, h.5.

4. Sedapat mungkin harus berlangsung dalam perkiraan standa – standar yang meliputi tujuan – tujuan yang dirumuskan dengan tepat, kualitas dan cara – cara serta alat – alat penghasil yang bersifat teknologi yang dirumuskan dengan tepat baik yang berupa manusia maupun yang berupa materi;
5. Untuk suksesnya perencanaan tergantung pada organisasi fungsional dan pembagian tanggung jawab; harus berlangsung dalam tingkatan – tingkatan yang bermacam – macam masing – masing dengan spesialisasinya yang wajar;
6. Perencanaan adalah fungsi yang integral bukan suatu fungsi yang terlepas.; perencanaan memerlukan suatu standar yang terakhir yang dapat diukur misalnya laba, untuk membuatnya benar – benar efektif.<sup>10</sup>

Badan perencanaan adalah sebuah organisasi yang terpisah, dengan kantor dan badan stafnya sendiri. Tanggung jawab secara kemitraan untuk badan tersebut berbeda-beda disetiap negara. Sering badan tersebut bekerja di bawah Kementerian Keuangan. Ini bukan pemecahan terbaik, karena pandangan pejabat-pejabat keuangan dan pejabat-pejabat perencanaan tidak sama. Seorang pejabat perencanaan harus lebih tertarik dengan pembuatan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan menetapkan tujuan-tujuan baru.<sup>11</sup>

Badan Perencana harus bekerja sama dengan Kementerian Keuangan untuk memepersiapkan anggaran modal tahunan. Mereka bisa

---

<sup>10</sup> Ibid h,23

<sup>11</sup> W. Arthur Lewis, Perencanaan Pembangunan, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, h.316

Saja mudah saling bertabrakan satu sama lain kecuali tanggung jawab mereka telah diberi batas dengan jelas, dan peralatan untuk koordinasi tetap jalan dengan lancar.<sup>12</sup>

Perencanaan dapat didefinisikan sebagai penentuan tindakan yang akan dilaksanakan pada masa datang yang tujuannya untuk mencapai apa yang diinginkan. Perencanaan menurut Wilson adalah suatu proses yang mengubah proses lain atau mengubah suatu keadaan untuk mencapai maksud yang ditetapkan oleh perencanaan atau orang/badan yang diwakili perencanaan itu. Menurut Waterson mengemukakan tentang pengertian perencanaan merupakan usaha yang secara sadar, terorganisir dan terus menerus dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu.

Sampai saat ini belum ada definisi perencanaan yang memuaskan untuk semua pihak, masing-masing pakar perencanaan memberi definisi menurut pengertiannya sendiri, perencanaan adalah sebagai suatu penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu akan datang yang diarahkan pada tujuan tertentu. Memaknai definisi tersebut berarti perencanaan mempunyai unsur-unsur :

1. berhubungan dengan hari depan;
2. menyusun seperangkat kegiatan secara sistemik;

---

<sup>12</sup> Ibid H,340

3. dirancang untuk mencapai tujuan tertentu. Perencanaan sering disusun untuk memecahkan suatu masalah tertentu pada waktu tertentu pula.

Perencanaan merupakan suatu proses yang kontinyu, meliputi dua aspek yaitu formulasi rencana dan pelaksanaannya. Banyak kesalahan pendapat yang terjadi bahwa dengan adanya suatu rencana pembangunan akan dengan sendirinya terselenggara suatu proses perencanaan (pembangunan).

Menerapkan suatu pemerintahan yang baik dalam kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah maka perencanaan sebaiknya dengan melihat beberapa aspek tersebut :

1. Perencanaan Pembangunan Daerah yang Transparan:

Proses perencanaan dilaksanakan menganut prinsip keterbukaan dan menerapkan prinsip keadilan. Dapat pula diartikan pelaksanaan proses perencanaan pembangunan harus dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi-informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik dapat secara langsung diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.

2. Perencanaan Pembangunan Daerah yang Partisipatif.

Proses perencanaan pembangunan harus mampu mengakomodir secara obyektif berbagai kebutuhan dan aspirasi masyarakat agar dapat menghasilkan konsensus bersama

menuju perubahan yang lebih baik dan diterima oleh semua pihak. Oleh karena itu dalam setiap pengambilan keputusan memerlukan keterlibatan masyarakat. Partisipasi aktif tersebut secara langsung maupun tidak langsung akan memberikan dampak positif terhadap perencanaan pembangunan. Sebaliknya apabila partisipasi masyarakat diabaikan sedangkan mobilisasi masyarakat yang dikembangkan, proses pembangunan akan terhambat bahkan akan mengalami kegagalan, karena masyarakat kurang merasa memiliki hasil-hasil pembangunan.

### 3. Perencanaan Pembangunan Daerah yang Akuntabel:

Dalam melaksanakan proses perencanaan dilakukan dengan terukur, baik secara kuantitas maupun kualitas, sehingga memudahkan dalam pengendalian. Akuntabilitas juga berarti menyelenggarakan perhitungan (*account*) terhadap sumber daya yang digunakan dan adanya konsistensi terhadap hasil-hasil perencanaan yang sudah disepakati dengan pelaksanaan bersama harus dijaga dan dipelihara.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional maka perencanaan pembangunan daerah harus bersifat menyeluruh, sehingga mampu membangun sistem perencanaan pembangunan dengan pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, dan top down-bottom up.



1. Pendekatan Politik:

Pendekatan ini memandang bahwa proses penyusunan rencana erat kaitannya dengan proses politik. Perencanaan yang dilakukan pemerintah akan berisi rencana strategis pemerintahan yang akan berlangsung selama masa kerjanya. Dengan demikian rencana yang dibuat sifatnya menjadi sebuah dokumen politis yang akan menjadi bahan evaluasi kinerja pemerintah bersangkutan.

2. Pendekatan Teknokratik:

Perencanaan dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.

3. Pendekatan Partisipatif:

Perencanaan dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (stakeholders) terhadap pembangunan. Dengan demikian pendekatan partisipatif mensyaratkan adanya partisipasi aktif dari masyarakat untuk turut serta menentukan perencanaan pembangunan dalam sebuah hubungan yang didasarkan pada bentuk-bentuk kemitraan dengan pemerintah. Melibatkan masyarakat secara langsung akan membawa kontribusi positif dalam proses perencanaan pembangunan itu sendiri, sehingga terhindar dari peluang terjadinya manipulasi karena akan memperjelas apa yang sebetulnya dikehendaki

oleh masyarakat, memberi nilai tambah pada legitimasi perumusan perencanaan dan meningkatkan kesadaran masyarakat. Perencanaan partisipatif berangkat dari keyakinan bahwa keberhasilan program-program pembangunan ditentukan oleh komitmen semua *stakeholders* yaitu sejauh mana mereka terlibat dalam proses perencanaan tersebut.

4. Pendekatan *Top Down-Bottom Up*:

Perencanaan dilakukan menurut jenjang pemerintahan. Perencanaan dari bawah ke atas (*bottom up*) dianggap sebagai pendekatan perencanaan yang seharusnya diikuti karena dipandang sebagai kebutuhan nyata. Perencanaan dari atas ke bawah (*top down*) adalah pendekatan perencanaan yang menerapkan cara penjabaran rencana induk ke dalam rencana rinci. Rencana rinci yang berada “ di bawah “ adalah penjabaran rencana induk yang berada “ di atas “. Proses berjenjang diharapkan dapat mempertajam analisis diberbagai tingkat musyawarah perencanaan pembangunan.

### **C. Perencanaan Pembangunan**

Pada hakatnya Perencanaan merupakan suatu rangkaian proses kegiatan menyiapkan keputusan mengenai apa yang diharapkan terjadi seperti peristiwa, keadaan, suasana dan sebagainya. Perencanaan bukanlah masalah kira-kira, manipulasi atau teoritis tanpa fakta atau data yang kongkrit melainkan persiapan perencanaan harus dinilai. Bangsa lain yang terkenal perencanaannya adalah bangsa Amerika Serikat.

Perencanaan sangat menentukan keberhasilan dari suatu program sehingga bangsa Amerika dan bangsa Jepang akan berlama-lama dalam membahas perencanaan daripada aplikasinya. Pembangunan Jangka Panjang boleh dikatakan telah berhasil meletakkan landasan yang kuat bagi pembangunan Jangka Panjang berikutnya. Adapun tujuan Pembangunan Jangka Panjang adalah mewujudkan bangsa yang maju dan mandiri, sejahtera lahir batin dalam rangka mewujudkan masyarakat adil makmur dalam negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Rumusan yang luas tersebut dapat kita sebut tujuan normatif atau visi normatif dari pembangunan nasional. Dalam rangka pencapaian tujuan normatif Pembangunan Jangka Panjang tersebut di rumuskan pula sebagai sasaran umum ialah terciptanya kualitas manusia dan kualitas masyarakat Indonesia yang maju dan mandiri.

Masyarakat semakin berkembang, semakin cerdas dan semakin luas pula horison pilihannya sebagai hasil sumber daya manusia Indonesia. Menghadapi Pembangunan Jangka Panjang banyak hal yang perlu di

perhitungannya untuk lebih mengarahkan tujuan atau sasaran umum yang akan dicapainya harus lebih rinci agar perkembangannya tidak melebar atau melenceng tanpa arah yang jelas. Dalam kerangka ini perlu dirumuskan suatu tujuan dan sasaran yang strategis. Sebagai unsur di dalam pertama di dalam program pengembangan umum Indonesia guna mencapai tujuan Pembangunan Jangka Panjang terutama di bidang kesehatan haruslah berpijak pada dua prinsip pokok yaitu sifatnya yang komprehensif dan dinamis.

Sifat yang komprehensif disebabkan karena seluruh program pembangunan nasional yang pada hakekatnya dilaksanakan oleh manusia Indonesia yang mampu untuk melaksanakannya. Manusia Indonesia tersebut adalah manusia hasil binaan pendidikan dan pelatihan yang relevan dengan tuntutan pasar atau tuntutan pembangunan nasional. Untuk menjadi bangsa yang mandiri, pada dasarnya tidak ada satupun sektor kehidupan bangsa atau sektor pembangunan nasional yang tidak dijamah oleh Sumber Daya Manusia Indonesia. Apabila Sumber Daya Manusia Indonesia yang tidak dipersiapkan maka sektor-sektor tersebut akan diisi oleh tenaga-tenaga asing sesuai dengan dinamisme kehidupan dunia dewasa ini yaitu dunia terbuka.

Dunia yang terbuka memungkinkan persaingan antar manusia dan antar bangsa. Hanya bangsa dan manusia yang terampil, bermutu yang akan mampu berkompetisi dengan bangsa-bangsa yang lain dalam era globalisasi ini. Perencanaan pendidikan dan pelatihan yang komprehensif

berarti bahwa bahwa perencanaan tersebut haruslah sejalan dan seiring dengan strategi pembangunan serta prioritas nasional. Sesuai dengan arah dan sasaran Pembangunan Jangka Panjang maka perencanaan umum nasional haruslah dinamis sesuai dengan dinamika yang hidup di dalam masyarakat Indonesia yang sedemikian tinggi mutu kehidupannya dan tingkat pemikiran rakyatnya.

Dinamika masyarakat yang semakin meningkat menuntut partisipasi masyarakat luas untuk memberdayakan masyarakat dan mengikutsertakan dinamika masyarakat. Hal ini berarti pula bahwa proses perencanaan harus rentan pada perubahan yang hidup di dalam kehidupan yang nyata dan bukan merupakan rekayasa dari atas atau pemerintah pusat. Meskipun tidak seluruhnya rekayasa pemerintah bersifat negatif tetapi dinamika menuntut suatu adonan yang serasi antara tuntutan pemerintah pusat dengan keikutsertaan masyarakat banyak.

Kebutuhan pasar dan kebutuhan rakyat banyak mencerminkan meningkatkan kehidupan demokrasi dan juga merupakan hasil suatu proses perencanaan umum yang semakin dekat dengan kebutuhan masyarakat. Perencanaan umum yang dibutuhkan masyarakat masa depan adalah perencanaan yang didorong oleh mekanisme pasar dan kebutuhan. Yang berarti tujuan pembangunan nasional akan lebih dekat dan mendapat support dari masyarakat secara utuh. Dan selanjutnya dunia masa depan, dunia abad 21 sebagai abad informasi dan kemajuan ilmu pengetahuan serta teknologi telah mengubah gaya hidup masyarakat Indonesia yang

sedang menapak kearah masyarakat industri. Transformasi masyarakat masa depan menuntut suatu visi perencanaan umum yang jelas serta mengakomodasikan dinamika transformasi sosial ekonomi masyarakat.

Era teknologi komunikasi akan lebih mendekatkan manusia satu dengan yang lain sehingga dinamika tersebut harus ditampung untuk lebih mensukseskan tercapainya tujuan pembangunan nasional. Visi strategis tersebut harus dapat mengarahkan proses perencanaan umum nasional sehingga dengan demikian program-program pembangunan nasional yang diprioritaskan pada segala bidang akan di support oleh adanya Sumber Daya Manusia Indonesia yang cerdas dan terampil sesuai dengan kebutuhan masyarakat global.

1. Perencanaan sebagai suatu proses yang bersinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang.
2. Perencanaan merupakan proses memilih diantara berbagai kegiatan yang diinginkan karena tidak semua yang diinginkan itu dapat dilakukan dan dicapai dalam waktu yang bersamaan. Perencanaan adalah sebuah konsep yang terencana dan disusun secara sistematis oleh suatu badan tertentu demi tercapainya suatu tujuan. Perencanaan adalah pemilihan dan penetapan kegiatan, selanjutnya apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana dan oleh siapa. Perencanaan adalah suatu

proses yang tidak berakhir bila rencana tersebut telah ditetapkan dan haruslah diimplementasikan.

3. Pembangunan adalah suatu rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa.
4. Pembangunan adalah transformasi dari negara terbelakang menjadi negara maju dan dapat dijelaskan melalui urutan tingkatan atau tahap.
5. Pembangunan adalah usaha yang secara sistematis direncanakan dan dilakukan untuk mengubah situasi dan kondisi masyarakat ke taraf yang lebih sempurna.
6. Pembangunan salah satu bentuk perubahan sosial dan modernisasi adalah bentuk khusus dari pembangunan sedangkan industrialisasi adalah salah satu segi dari pembangunan.

Pembangunan adalah perubahan kearah kondisi yang lebih melalui upaya yang dilakukan secara terencana. Pembangunan adalah pembaharuan yang juga merupakan suatu bentuk perubahan ke arah yang dikehendaki tetapi lebih terkait dengan nilai-nilai atau sistem nilai. Dengan melihat kedua pengertian di atas maka dapat kita simpulkan bahwa Perencanaan Pembangunan adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan yang melibatkan berbagai unsur didalamnya guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber-sumber daya yang ada dalam rangka

meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan, wilayah atau daerah dalam jangka waktu tertentu.<sup>13</sup>

Perencanaan Pembangunan mulai diperbincangkan untuk dipakai pada pemerintahan daerah sejak awal tahun 1980an, Sebelum tahun 1980an, para perencana perusahaan dan perencana perkotaan tidak pernah saling berkomunikasi untuk bertukar cara berpikir perencanaan. Pada masa tersebut, Perencanaan Pembangunan yang diadopsi dari model dunia bisnis dipakai dalam yurisdiksi beberapa pemerintahan kota di Amerika Serikat antara lain : San Fransisco, San Luis Obispo, dan Pasadena (Kalifornia); Philadelphia (Pennsylvania); Albany (New York); dan Memphis, (Tennessee). Perencanaan Pembangunan telah diterapkan tidak hanya pada bidang pembangunan ekonomi, tapi juga di bidang-bidang publik lainnya, antara lain: transportasi, kesehatan, dan lingkungan.

Pustaka yang sedang berkembang tentang Perencanaan Pembangunan untuk sektor publik dan nirlaba membantu kita untuk menarik kesimpulan tentang hal-hal yang perlu dalam memulai proses Perencanaan Pembangunan yang efektif. Suatu organisasi, jaringan antar organisasi, atau komunitas yang ingin melakukan Perencanaan Pembangunan perlu mempunyai:

1. Paling sedikit punya satu sponsor yaitu *stakeholder* yang mempunyai posisi atau wewenang untuk melegitimasi proses perencanaan tersebut.

---

<sup>13</sup> <http://lewokedaerik.blogspot.co.id/2012/10/pada-haketnya-perencanaan-merupakan.html>



2. Paling sedikit satu pembela (pendukung kuat) untuk mendorong proses agar berjalan terus. Sebuah tim Perencanaan Pembangunan. Kesadaran bahwa proses mungkin akan mendapat hambatan atau keterlambatan.
3. Sikap yang fleksibel (luwes) tentang “seperti apakah” suatu rencana strategis itu.
4. Kemampuan untuk menggalang informasi dan orang-orang pada waktu-waktu tertentu untuk berpartisipasi dalam diskusi dan pengambilan keputusan penting.
5. Keinginan untuk membangun/menyusun dan mempertimbangkan perbedaan - perbedaan kriteria evaluasi (meskipun sangat berbeda).

Unsur penting lainnya, yaitu langkah-langkah dasar Perencanaan Pembangunan di tingkat masyarakat, yang terdiri dari:

1. Mengkaji lingkungan *scan the environmen*
2. Memilih isu-isu kunci *select key issues*
3. Merumuskan pernyataan misi atau tujuan umum/visi *set mission statements or broad goals*
4. Melakukan kajian eksternal dan internal *undertake external dan internal analyses*
5. Mengembangkan tujuan, sasaran, dan strategi yang terkait dengan tiap isu kunci *develop goals, objectives, and strategies with respect to each issue*

6. Mengembangkan rencana implementasi untuk menjalankan tindakan-tindakan strategis *develop an implementation plan to carry out strategic actions*
7. Memantau, memperbarui, dan mengkaji *monitor, update, dan scan*

Bryson, Freeman, dan Roering membedakan lima model Perencanaan Pembangunan yaitu: kebijakan Harvard, portofolio, ekonomi industri, stakeholder, dan model-model proses keputusan. Unsur sentral Perencanaan Pembangunan bidang publik terdapat pada akronim SWOT, yang diangkat dari model kebijakan Harvard. SWOT merupakan kepanjangan dari *strengths* (kekuatan), *weaknesses* (kelemahan), *opportunities* (peluang), dan *threats* (ancaman), yang dikaji dari masyarakat, sebagai dasar bagi penyusunan strategi untuk mencapai tujuan dan sasaran dalam bidang isu-isu kunci.

Unsur penting lainnya, yaitu langkah-langkah dasar Perencanaan Pembangunan di tingkat masyarakat, yang terdiri dari:

1. Mengkaji lingkungan (*scan the environment*);
2. Memilih isu-isu kunci (*select key issues*);
3. Merumuskan pernyataan misi atau tujuan umum/visi (*set mission statements or broad goals*);
4. Melakukan kajian eksternal dan internal (*undertake external dan internal analyses*);

5. Mengembangkan tujuan, sasaran, dan strategi yang terkait dengan tiap isu kunci (*develop goals, objectives, and strategies with respect to each issue*);
6. Mengembangkan rencana implementasi untuk menjalankan tindakan-tindakan strategis (*develop an implementation plan to carry out strategic actions*);
7. Memantau, memperbarui, dan mengkaji (*monitor, update, dan scan*).

Manajemen stratejik berkaitan dengan perumusan arah pengembangan organisasi ke masa depan, untuk mencapai sasaran-sasaran jangka panjang dan jangka pendek. Menurut Boseman dan Phatak proses manajemen atau perencanaan stratejik mencakup tujuh bagian yang saling berkaitan, sebagai berikut:

1. Penilaian terhadap organisasi, dalam hal kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan (*strengths, weakness, opportunities, and threats* atau disingkat sebagai *SWOT*).
2. Perumusan misi organisasi. Perumusan falsafah dan kebijakan organisasi.
3. Penetapan sasaran-sasaran stratejik.
4. Penetapan strategi organisasi.
5. Implementasi stratejik organisasi.
6. Pengendalian (*control*) stratejik organisasi.