

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merujuk pada studi atau penelitian yang telah dilakukan sebelumnya oleh peneliti lain dalam bidang yang sama atau terkait dengan topik penelitian yang sedang dibahas. Penelitian terdahulu digunakan sebagai referensi atau sumber informasi untuk mendukung argumen atau hipotesis dalam penelitian yang sedang dilakukan.

Menurut penelitian Rachmawati et al., (2018) yang berjudul *“Implementasi Perencanaan Partisipatif dalam Pembangunan Fisik di Desa Suci Kecamatan Mundu Kabupaten Cirebon”*. Jenis penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian ini menjelaskan bahwa untuk menyatakan suatu perencanaan sosial telah bercorak partisipatif maka dilihat dari beberapa aspek mengacu dari teori perencanaan partisipatif oleh Damurski, yaitu interaksi sosial antara perencana dengan warga, kandungan materi perencanaan memenuhi harapan masyarakat, cakupan ide pokok pelaksanaan kegiatan pembangunan bersumber dari masyarakat, peranan aktif masyarakat dalam proses perencanaan dari awal hingga akhir, tujuan pembangunan yang terinci disetujui oleh masyarakat, motivasi dari tokoh masyarakat, dan perencanaan sosial mendapat legitimasi dari masyarakat. Namun, dalam penelitian ini aspek-aspek tersebut belum sepenuhnya terpenuhi karena terdapat hambatan-hambatan seperti tingkat partisipasi masyarakat yang rendah dan kurangnya ide yang disampaikan sehingga implementasi perencanaan partisipatif dalam pembangunan fisik di Desa Suci Kecamatan Mundu Kabupaten Cirebon masih belum optimal.

Menurut penelitian Muluk et al., (2020) yang berjudul *“Community Participation and Development Planning in Local Government Level: A Study on the Formulation of Batu City Medium-Term Development plan”*. Kebaruan dari penelitian ini adalah pemahaman mengenai upaya dalam menghasilkan perencanaan partisipatif yang berkualitas dengan mengidentifikasi menggunakan *Soft System Methodology*. Hasil penelitian

ini menyatakan bahwa perencanaan yang berkualitas akan membuat rencana pembangunan yang efektif dan representatif. Kualitas partisipasi ditunjukkan dengan tingkat keterlibatan langsung dan mendalam dari para pemangku kepentingan, adanya komunikasi dua arah dari masyarakat dan pemerintah daerah, masuknya suara masyarakat, pilihan masyarakat, dan pengetahuan masyarakat dalam agenda perencanaan. Untuk meningkatkan kualitas partisipasi tersebut, Pemerintah Kota perlu mengadakan ruang partisipasi yang memadai dan melibatkan berbagai *stakeholders* secara berjenjang melalui diskusi tematik agar dapat meningkatkan kualitas dokumen perencanaan dan memberikan usulan atau saran yang dapat meningkatkan kualitas perencanaan partisipatif masyarakat.

Menurut Penelitian Purwandi (2018) yang berjudul “*Perencanaan Partisipatif dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa di Kabupaten Pangandaran*”. Jenis penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teori perencanaan partisipatif dari Abe dan Wicaksono & Sugiarto yang menyatakan perencanaan partisipatif merupakan pendekatan perencanaan yang mengutamakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat dalam seluruh proses perencanaan dengan tujuan untuk memastikan bahwa program atau proyek yang dirumuskan dapat berpihak kepada masyarakat dan dapat memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat berdasarkan kebutuhan dan kemampuan mereka. Hasil penelitian ini menyarankan setiap elemen masyarakat memiliki hak kebebasan dalam pengajuan gagasan terkait usulan pembangunan dan perlunya peningkatan peran dari setiap elemen masyarakat terutama keterwakilan perempuan.

Menurut penelitian Yuniartanti (2022) yang berjudul “*Perencanaan Partisipatif dalam Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang Kota Waisai, Raja Ampat, Papua*”. Dalam penelitian ini, penyusunan RDTR Kawasan Perkotaan Waisai dikatakan menerapkan konsep perencanaan partisipatif dengan melihat tingkat partisipasi masyarakat dalam setiap kegiatan forum diskusi dan konsultasi publik yang dilaksanakan dengan pendekatan

penelitian kombinasi (*mixed method research*) dan tingkat pelibatan masyarakat, sekaligus kontribusi nyata dari pelibatan masyarakat tersebut. Hasil penelitian menyatakan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam penyusunan RDTR mengalami peningkatan pada setiap tahapan, Peningkatan ini disebabkan oleh adanya pemahaman dan keterkaitan masyarakat yang kuat tentang pentingnya meningkatkan kualitas di lingkungan tempat tinggalnya. Selain itu, masyarakat juga memanfaatkan forum partisipasi dengan sebaik-baiknya dengan memberikan *feedback* kepada pembuat kebijakan dari masyarakat tentang pelaksanaan program, sehingga menjadi evaluasi bagi pemerintah kedepannya.

Menurut penelitian Kanyamuna & Zulu (2022) yang berjudul “*Participatory Research Methods: Importance and Limitations of Participation in Development Practice*” menjelaskan tentang pentingnya dan keterbatasan dalam partisipasi. Partisipasi sangat penting dalam setiap proses rencana pembangunan karena dapat meningkatkan efisiensi dan keberlanjutan intervensi, mendorong pemberdayaan, meningkatkan pencapaian tujuan pembangunan, serta mengubah paradigma para pelaku pembangunan. Studi ini juga berpendapat bahwa partisipasi memiliki manfaat yang jelas dan berdampak pada pemberdayaan, serta tidak memiliki kelemahan. Beberapa pandangan mengenai keterbatasan partisipasi yang diperdebatkan adalah bahwa partisipasi tidak memiliki bukti yang cukup untuk menghasilkan pemberdayaan dan keberlanjutan, tidak dapat menyelesaikan masalah relasi kuasa, dan hanya dapat bekerja dengan baik pada proyek-proyek kecil, sementara pandangan lainnya adalah bahwa perangkat PRA biasanya dipuji secara berlebihan. Terlepas dari itu, penelitian ini merekomendasikan bahwa partisipasi harus dipertimbangkan sebagai alternatif yang kuat untuk pembangunan, partisipasi harus menggambarkan batasan-batasannya dengan jelas dan partisipasi juga harus dilihat sebagai penggerak transfer pengetahuan dan keterampilan.

Menurut penelitian Susanti et al., (2019) yang berjudul “*Proses Partisipatif Penyusunan Desain Wisata Industri Batu Bata di Desa*

*Srimulyo, Kecamatan Gondang, Kabupaten Sragen.* Penelitian ini menggunakan metode deduktif dengan pendekatan kuantitatif. Teori perencanaan partisipatif yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori Arnstein yang mengemukakan delapan anak tangga partisipasi yaitu *manipulation, therapy, informing, consultation, placation partnership, delegated power dan citizen control*. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan teori perencanaan partisipatif dari Petty yang menyatakan terdapat tujuh klasifikasi level partisipasi, yaitu *passive Participation, participation in giving information, participation in consultation, participation for material incentives, Funcional Participation, Interactive Participation, dan Self Mobalization*. Hasil penelitian mengungkapkan setelah di konfirmasi dengan teori Arnstein dengan Petty bahwa pada proses perencanaan partisipatif telah mengikutsertakan masyarakat dalam pelaksanaannya. Pada proses ini perumusan konsep desain dilakukan secara bersama sama melalui sebuah kelompok sehingga adanya komunikasi dua arah antara tim pengabdian dengan *stakeholder* terkait.

Menurut penelitian Ronasari et al., (2020) yang berjudul “*Perencanaan Partisipatif dalam Proses Pembangunan di Kecamatan Banjarmasin Selatan Kota Banjarmasin*”. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Dalam penelitian ini perencanaan partisipatif dalam proses pembangunan diketahui dengan menggunakan tiga pertimbangan yaitu pengumpulan informasi permasalahan pembangunan, penyaluran aspirasi masyarakat, dan diversitas pengambilan keputusan. Hasil penelitian berdasarkan tiga pertimbangan tersebut mengungkapkan bahwa masyarakat masih belum mendapat kepercayaan penuh dari pemerintah untuk membangun daerahnya, masih terdapat unsur politik dalam keputusan yang diambil oleh pemerintah dan realisasi perencanaan belum memihak ke masyarakat.

Menurut penelitian Pono, (2022) yang berjudul “*Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Desa Apulea Kecamatan Loloda Utara Kabupaten Halmahera Utara*”. Jenis penelitian

yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Dalam penelitian ini, peneliti menelaah perencanaan pembangunan partisipatif dilihat dari teori Cohen dan Uphoff, yaitu partisipasi dalam pengambilan keputusan, partisipasi dalam pelaksanaan, partisipasi dalam pengambilan pemanfaatan, dan partisipasi dalam evaluasi. Hasil penelitian menyatakan masyarakat desa memiliki kemampuan dalam memberikan usulan, akan tetapi tidak memanfaatkan dengan sebaik baiknya oleh masyarakat desa dan partisipasi masyarakat hanya sebatas dalam penyampaian usulan saja.

Menurut penelitian Saragih et al., (2022) yang berjudul “*Efektif Perencanaan Partisipatif dalam Musrenbang RKPD Kecamatan Tebing Syahbandar, Kabupaten Serdang Bedagai, Sumatera Utara*”. Dalam penelitian ini data dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif. Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan implementasi perencanaan partisipatif (musrenbang), menganalisis efektifitas perencanaan partisipatif dengan metode *direct rating method* (DRM), dan merancang model/strategi perencanaan partisipatif dalam musrenbang RKPD dengan analisis SWOT. Efektivitas perencanaan partisipatif diukur dengan melihat pencapaian tujuannya, integrasi, dan adaptasi dari pihak instansi pemerintah dengan masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa musrenbang kecamatan dilaksanakan dengan tahapan: musrenbang desa, pramusrenbang kecamatan, input ke e-planning, musrenbang kecamatan, dan pascamusrenbang kecamatan dan musrenbang Kecamatan Tebing Syahdar dikatakan sudah efektif. Strategi yang harus digunakan dalam musrenbang tahun selanjutnya adalah strategi agresif karena ada beberapa aspek yang perlu ditingkatkan yaitu dalam hal fungsi kecamatan dan integritas pelaku musrenbang untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dengan berpedoman pada Perda dan komitmen kepala daerah, kesesuaian program yang diajukan berdasarkan aspirasi masyarakat, pemahaman dan pemanfaatan aplikasi e-planning dalam setiap proses musrenbang kecamatan, dan meningkatkan penggunaan teknologi

informasi secara online untuk mendorong transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik.

Menurut penelitian Newell et al., (2020) yang berjudul "*Community Systems Models and Development Scenarios for Integrated Planning: Lessons learned from a participatory approach*". Penelitian ini mengeksplorasi pendekatan partisipatif untuk merancang pemodelan sistem masyarakat. Penelitian ini menggunakan FGD (focus group discussion) yang melibatkan pemerintah daerah dan berbagai pemangku kepentingan masyarakat di Squamish, Kanada, untuk membahas isu-isu lokal dan masa depan yang baik bagi masyarakat. Feedback dari FGD digunakan untuk menginformasikan pengembangan model hubungan antara jalur pembangunan (yang mencerminkan kepadatan yang berbeda) dan berbagai hasil komunitas, seperti akses terhadap fasilitas dan pendidikan, akses pejalan kaki, taman/jalan setapak, sistem pangan dan pertanian, angkutan umum, keterjangkauan harga rumah, dan lapangan kerja lokal. Pendekatan partisipatif terhadap pemodelan menghasilkan banyak manfaat, termasuk keselarasan dengan konsep perencanaan partisipatif normatif. Hasil Penelitian ini mengeksplorasi cara-cara untuk memastikan pemodelan skenario masyarakat yang berdasarkan nilai-nilai dan informasi lokal yang paling relevan, sebagaimana ditunjukkan dengan representasi beragam pemangku kepentingan. Proses ini secara khusus dirancang untuk menentukan faktor-faktor apa saja yang perlu dimasukkan ke dalam model sistem masyarakat dan skenario apa saja yang perlu diuji.

Menurut 10 (Sepuluh) penelitian terdahulu diatas, dapat diketahui terdapat perbedaan antara penelitian ini dan penelitian sebelumnya yaitu mengenai lokasi dan objek penelitian, fokus penelitian, teori yang digunakan dan dimana peneliti akan melihat proses perencanaan partisipatif dalam penyusunan RKPD tahun 2023 di Kota Balikpapan. Adapun kesamaanya dengan penelitian sebelumnya adalah sama-sama meneliti terkait proses pendekatan perencanaan partisipati dalam perencanaan pembangunan.

## **B. Kerangka Teori**

### **1. Perencanaan Pembangunan Daerah**

#### **a. Pengertian Perencanaan Pembangunan Daerah**

Pengertian Perencanaan Pembangunan Daerah dapat dilihat dari kata-kata yang membentuknya, yaitu perencanaan, pembangunan, dan daerah. Perencanaan sendiri memiliki sejumlah arti sesuai dengan sudut pandang setiap ahli, salah satunya adalah perencanaan menurut Sondang P. Siagian (dalam Dianto, 2021), yaitu keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang hal-hal yang akan dikerjakan di masa depan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan. Sedangkan, John Friedman (1987) (dalam Masik, 2005) berpendapat bahwa perencanaan, terutama yang berkaitan dengan cara berfikir mengenai persoalan-persoalan sosial dan ekonomi, merupakan suatu hal yang berorientasi ke masa yang akan datang.

Pengertian lain terkait menurut Kay dan Alder (dalam Maulida et al., 2018), yaitu perencanaan merupakan suatu proses menentukan apa yang ingin dicapai dimasa depan serta menetapkan tahapan-tahapan yang dibutuhkan untuk mencapainya. Perencanaan dilakukan dengan menguji berbagai arah pencapaian serta mengkaji berbagai ketidakpastian yang ada, mengukur kapasitas untuk mencapainya. Perencanaan adalah proses mendefinisikan tujuan organisasi, membuat strategi untuk mencapai tujuan itu, dan mengembangkan rencana aktivitas kerja organisasi.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas mengenai perencanaan, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud perencanaan adalah suatu proses pemikiran yang terorganisir dan matang mengenai hal-hal yang akan dikerjakan di masa mendatang dari sejumlah alternatif-alternatif yang tersedia yang dapat

diwujudkan berupa kebijakn atau program dalam rangka untuk tujuan spesifik yang telah ditetapkan.

Pengertian pembangunan menurut Siagian P. Sondang (dalam Tressa, 2018), yaitu suatu rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh satu bangsa, negara, dan pemerintah menuju modernisasi dalam rangn pembinaan bangsa (*National Building*). Lebih lanjut menurut Bintoro Tjikroamidjojo (dalam Ratnasari, 2020), pembangunan merupakan suatu proses perubahan sosial berencana karena meliputi berbagai dimensi untuk mengusahakan kemajuan dalam kesejahteraan ekonomi, modernisasi, pembangunan bangsa, wawasan lingkungan dan bahkan peningkatan kualitas manusia untuk memperbaiki kualitas hidupnya.

Berdasarkan beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa pembangunan adalah proses perubahan sosial yang direncanakan dan disadari oleh sebuah bangsa, negara, dan pemerintah menuju modernisasi dalam pembangunan bangsa. Pembangunan mencakup banyak dimensi seperti kemajuan ekonomi, modernisasi, pembangunan bangsa, lingkungan, dan peningkatan kualitas manusia. Tujuan akhir dari pembangunan adalah meningkatkan kualitas hidup manusia dan mencapai kesejahteraan yang lebih baik.

Jika antara perencanaan dan pembangunan disatukan, maka akan ditemukan pengertian baru mengenai perencanaan pembangunan. Menurut Riyadi & Deddy Supriady Bratakusumah, (2004) perencanaan pembangunan adalah suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan urutan melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik maupun nonfisik, dalam rangka mencapai tujuan yang baik



Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (dalam Maramis et al., 2021), mengatakan bahwa unsur-unsur pokok dalam perencanaan pembangunan sebagai berikut :

- 1) Kebijakan dasar atau strategi dasar perencanaan pembangunan yang sering pula disebut tujuan, arah dan prioritas pembangunan, pada unsur ini perlu ditepakan tujuan rencana.
- 2) Adanya kerangka rencana yang menunjukkan hubungan variabel-variabel pembangunan dan implikasinya.
- 3) Perkiraan sumber-sumber pembangunan terutama pembiayaan.
- 4) Adanya kebijaksanaan seperti konsistensi dan serasi, seperti kebijakan fiskal, moneter, anggaran, harga, sektorial dan pembanguna daerah.
- 5) Adanya program investasi yang dilakukan secara sektoral, seperti pertanian, industri, pendidikan, kesehatan dan lain-lain.
- 6) Adanya administrasi pembangunan yang mendukung pereencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Apabila dikaitan dengan daerah, maka perencanaan pembangunan daerah menurut Riyadi & Deddy Supriady Bratakusumah, (2004) 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 bersifat menyeluruh, lengkap, tapi tetap berpegang pada asas prioritas.

Di Indoensia perencanaan pembangunan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang disahkan pada tanggal 17 September 2004. Isi dari UU No. 25 Tahun 2004 antara lain mengatur tentang prinsip-prinsip perencanaan pembangunan

nasional, tata cara peyusunan pembangunan, penyusunan rencana kerja pemerintah, serta pelaksanaan dan evaluasi perencanaan pembangunan. UU ini juga menetapkan kewajiban bagi seluruh sektor dan pihak terkait untuk mengikuti sistem perencanaan pembangunan nasional yang telah ditetapkan oleh pemrtintah. Adapun penyusunan perencanaan pembangunan daerah telah diatur dalam Permendagri No.54 Tahun 2010 Tentang kewajiban daerah dalam penyusunan RPJPD, RPJMD, RKPD, Renstra SKPD dan Renja SKPD.

b. Tujuan Perencanaan Pembangunan Daerah

Menurut UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, tujuan perencanaan pembangunan (Pasal 2 Ayat 4), yaitu :

- 1) Mendorong koordinasi antara pelaku pembangunan.
- 2) Terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antara daerah, ruang, waktu dan fungsi pemerintahan antar pusat dan daerah.
- 3) Menjamin konsistensi dan keterkaitan anatara perencana, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan dan mengoptimalkan pasrtisipasi masyarakat.
- 4) Memanfaatkan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

c. Mekanisme Perencanaan Pembangunan Daerah

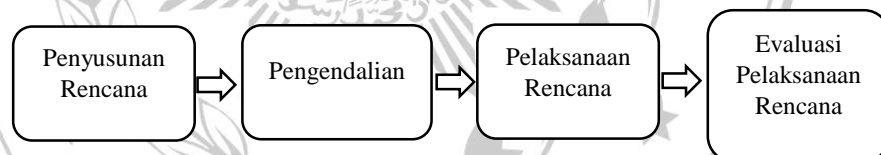
Mekanisme dalam model Perencanaan Pmebangunan Daerah menurut UU No. 25 Tahun 2004, sebagai berikut :

- 1) RPJPD Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah mengacu pada RPJPD Nasional
- 2) RPJMD Daerah merupakan penjabaran visi, misi, dan program Kepala Daeran ynag penyusunannya berpedoman ada RPJPD Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional.

- 3) RKPD ialah penjabaran dari RPJM Daerah dan mendacu pada RKP, terdiri rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendandaanya, baik yang dijalankan langsung oleh pemerintah namuna yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.
- 4) Renstra-SKPD terdiri dari visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program serta kegiatan pembangunan yang dikelompokkan berdasarkan tupoksi SKPDI serta berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat secara indikatif.
- 5) Renja-SKPD dikelompokkan dengan berpedoman kepada Renstra SKPD dan mengacu kepada RKP, terdiri dari kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dijalankan langsung oleh Pemerintah Daerah mupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

d. Tahapan-tahapan Perencanaan Pembangunan Daerah

Tahapan-tahapan perencanaan pembangunan daerah Menurut UU No. 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional terdiri dari 4 (empat) tahapan (Pasal 8), yaitu :



Gambar 2. 1 Tahapan Perencanaan Pembangunan Daerah  
Berikut penjelasan dari setiap tahapan di atas, yaitu :

- 1) Tahap penyusunan rencana : pada tahap ini melibatkan pengumpulan data, analisis, dan penyusunan rencana pembangunan yang mencakup visi, misi tujuan, sasaran dan strategi pembangunan. Rencana pembangunan disusun berdasarkan analisis kebutuhan, potensi dan tantangan yang dihadapi dalam rangka mencapai pembangunan yang berkelanjutan;

- 2) Tahap pengendalian : berkaitan dengan proses pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan rencana pembangunan. Dilakukan pemantauan, evaluasi dan tindakan perbaikan untuk memastikan rencana pembangunan dijalankan sesuai dengan target yang ditetapkan;
- 3) Tahap pelaksanaan rencana : tahap ini adalah pelaksanaan kegiatan pembangunan berdasarkan rencana yang telah disusun dengan melibatkan koordinasi antara pemerintah, masyarakat, sektor swasta, dan berbagai pihak terkait dalam melaksanakan program dan proyek pembangunan yang telah direncanakan;
- 4) Tahap evaluasi pelaksanaan rencana : tahap ini bertujuan untuk mengavulasi hasil pelaksanaan rencana pembangunan yang telah dilaksanakan. Dilakukan analisis terhadap kinertja, efektivitas, efisiensi, dan dampak dari program dan proyek pembangunan yang telah dijalankan.

Tahapan-tahapan tersebut dilaksanakan dengan bertahap dan berkelanjutan, sehingga dapat membentuk sirklus yang menyeluruh. Adapun dalam proses pembuatan perencanaan pembangunan daerah terdapat 4 (empat) pendekatan menurut UU No. 25 Tahun 2004, yaitu :

- 1) Pendekatan Teknokratik

Pendekatan teknokratik merupakan suatu pendekatan dalam pengambilan kebijakan yang didasarkan pada pertimbangan teknis dan ilmiah serta penggunaan data dan informasi secara terstruktur. Pendekatan ini menempatkan keahlian dan kemampuan teknis sebagai faktor utama dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan. Hal ini dilakukan dengan tujuan untuk mencapai hasil yanag optimal dan efektif dalam pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan

- 2) Pendekatan Politik

Pendekatan politik diartikan bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah merupakan proses penyusunan rencana, karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan oleh calon masing-masing Capres/Kepala Daerah. Selanjutnya, bisa diartikan rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan oleh Presiden/Kepala Daerah, pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan (Halim, 2014).

### 3) Pendekatan Partisipatif

Pendekatan partisipatif dalam perencanaan merupakan pendekatan yang melibatkan seluruh stakeholder dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan. Arnstein, (2017) menjelaskan bahwa partisipasi dalam proses perencanaan pembangunan dimana warga negara dapat mempengaruhi perubahan sosial. Perwujudan perencanaan partisipatif ini melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Musrenbang)

### 4) Pendekatan *Bottom-Up* dan *Top-Down*

Pendekatan *top-down* merupakan perencanaan dimana penguasa tertinggi berada di pemerintah sebagai pemberi arahan, tanpa harus mendengarkan aspirasi dari masyarakat. Menurut Katz yang dikutip oleh (Ir. Sri Hariyani, 2017) pendekatan *top-down* berarti partisipasi yang dimobilisasi oleh atasan.

Kebalikan dari *top-down*, pendekatan *bottom-up* adalah perencanaan yang berasal dari bawah menuju ke atas. Hjern menjelaskan bahwa perencanaan *bottom-up* memberikan ruang bagi implementator untuk dapat menyesuaikan strategi yang direncanakan dengan kondisi riil yang dihadapi (Susanti et al., 2019).

## 2. Perencanaan Partisipatif

Perencanaan partisipatif menurut Abe (2005) dalam (Simon & Kiyai, 2019) adalah perencanaan yang dalam tujuannya dan prosesnya melibatkan masyarakat berpartisipasi secara langsung maupun tidak langsung, tujuan dan cara yang digunakan dalam suatu perencanaan partisipatif harus dipandang sebagai suatu kesatuan yang tidak terpisahkan. Suatu tujuan yang memiliki tujuan demi kepentingan rakyat bila di rumuskan tanpa melihat kebutuhan/melibatkan masyarakat, maka akan sulit dipastikan bahwa rumusan akan berpihak pada rakyat. Kebutuhan dan permasalahan masyarakat dapat diketahui dengan cara menggali, mengkaji pendataan dan pengumpulan masalah, kondisi, kebutuhan-kebutuhan setempat.

Menurut FAO United Nation, perencanaan partisipatif didefinisikan sebagai proses dimana sebuah komunitas berusaha mencapai tujuan sosio-ekonomi tertentu dengan secara sadar mendiagnosa masalahnya dan mencatat suatu tindakan untuk menyelesaikan masalah tersebut (Raj, 2017)

Kebutuhan dan permasalahan masyarakat dapat diketahui dengan cara menggali, mengkaji pendataan dan pengumpulan masalah, kondisi, kebutuhan-kebutuhan setempat. Menurut Wicaksono dan Sugiarto (dalam Aguswan dan Nurfeni, 2018) perencanaan partisipatif diartikan sebagai upaya masyarakat untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada sesuai dengan kondisi yang telah ada untuk mencapai kondisi yang diinginkan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang dilakukan oleh masyarakat. Sehingga menurut Wicaksono dan Sugiarto, perencanaan partisipatif memiliki ciri-ciri diantaranya sebagai berikut:

- a. Terfokus pada kepentingan masyarakat : Perencanaan partisipatif memiliki fokus dan prioritas program terhadap kebutuhan dan permasalahan-permasalahan yang dihadapi sesuai dengan usulan masyarakat secara terbuka dan saling percaya.

- b. Partisipatoris (Keterlibatan masyarakat) : Perencanaan partisipatif melibatkan partisipasi masyarakat secara adil untuk memberikan usulan dan opini tanpa dihambat oleh kemampuan berbicara, waktu dan tempat.
- c. Sinergitas : Perencanaan partisipatif menekankan kerja sama antar wilayah administrasi dan menjamin keterlibatan semua pihak (*stakeholders*).
- d. Legalitas : Perencanaan partisipatif dilaksanakan dengan mengacu kepada peraturan-peraturan yang berlaku dan menjunjung etika dan tata nilai masyarakat.

Selaras dengan hal tersebut, menurut Wrihatnolo & Dwidjowijoto (2013), perencanaan partisipatif adalah proses perencanaan yang diwujudkan dalam musyawarah, bahwa sebuah rancangan dibahas dan dikembangkan bersama semua pelaku pembangunan (*stakeholders*), dalam hal ini yaitu masyarakat.

Berdasarkan pengertian diatas, maka perencanaan partisipatif dapat dikatakan sebagai suatu perencanaan yang melibatkan peranan *stakeholders*, dalam hal ini masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung dengan cara keikutsertaannya dalam mendiagnosa permasalahan dan pengambilan tindakan dalam rangka menyelesaikan permasalahan tersebut melalui musyawarah dan dibahas bersama-sama. Perencanaan partisipatif juga dapat meningkatkan transparansi dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah (*World Bank*, n.d.). Selain itu, dengan adanya perencanaan partisipatif juga sebagai sarana untuk masyarakat untuk memahami bagaimana dan mengapa pemerintah membuat suatu kebijakan.

Wicaksono dan sugiarto (dalam (Aguswan dan Nurfeni, 2018) mengungkapkan bahwa tujuan dari adanya kegiatan perencanaan partisipatif, yaitu :

- a. Masyarakat berperan dalam menyusun tujuan dan rencana pembangunan.

- b. Masyarakat berperan dalam mengidentifikasi, memberikan, informasi dan usulan terkait progrma-program yang akan dijalankan sesuai dengan kebutuhan maupun potensi yang dimiliki
- c. Masyarakat berperan dalam menyusun rencana pembangunan.

Perencanaan paertisipatif merupakan perencanaan yang disusun dari bawah atau disebut dengan bottom up planning. Adapun langkah-langkah perencanaan umum sendiri menurut Abe dalam (Siti Unun Fatayati , Abdul Juli Andi Gani, 2020) yaitu :



Gambar 2. 2 Langkah-Langkah Perencanaan

Sumber: (Siti Unun Fatayati , Abdul Juli Andi Gani, 2020)

Penjelasan mengenai langkah-langkah di atas sebagai berikut:

- a. Tahap penyelidikan : proses untuk mengetahui, menggali dan mengumpulkan persoalan-persoalan bersifat lokal yang berkembang di masyarakat;
- b. Tahap perumusan masalah : data dan informasi yang telah dikumpulkan diolah untuk memperoleh gambaran yang lebih lengkap, utuh dan mendalam;
- c. Tahap identifikasi daya dukung : tidak hanya sekedar diartikan sebagai anggaran, melainkan keseluruhan aspek yang bisa memungkinkan terselenggaranya aktivitas dalam mencapai tujuan dan target yang telah ditetapkan;
- d. Tahap perumusan tujuan : kondisi yang hendak dicapai, sesuatu keadaan yang diinginkan dan karena itu dilakukan sejumlah upaya untuk mencapainya. Tahap penentuan tujuan ini menjadi momentum yang sangat penting. Jika suatu rangkaian langkah dimaksudkan untuk kepentingan rakyat, maka mutlak adanya



keterlibatan masyarakat. Tanpa melibatkan masyarakat, maka menjadi sangat memungkinkan rumusan yang dihasilkan mengandung intervensi dari luar. Sehingga, harus disadari bahwa kebutuhan dasar masyarakat akan sangat berbeda-beda. Setiap usaha keselarasan akan memiliki arti pengingkaran atas pluralitas dan sekaligus pengabaian esensi dari kebutuhan rakyat

- e. Tahap menetapkan langkah-langkah : tahapan dimana untuk membuat rumusan yang lebih utuh mengenai perencanaan dalam sebuah rencana induk;
- f. Tahapan perencanaan anggaran : proses untuk menyusun alokasi anggaran atau sumber daya yang ada. Tahap ini akan sangat menentukan berhasil atau tidaknya sebuah perencanaan.

Jika terkait perencanaan partisipatif, tahapan-tahapan perencanaan umum di atas dapat dikembangkan menjadi beberapa tahapan selanjutnya Abe dalam (Siti Unun Fatayati , Abdul Juli Andi Gani, 2020). Adapun tahapan-tahapan nya menjadi sebagai berikut :

- a. Tahapan identifikasi peserta : pengenalan yang lebih seksama terhadap mereka yang ingin dilibatkan dalam proses perencanaan
- b. Tahapan identifikasi persoalan-persoalan daerah : dalam tahapan ini selain melakukan identifikasi persoalan terkait daerah, perlunya mengidentifikasi terkait potensi dan masa depan yang ingin dicapai oleh daerah itu sendiri. Tim awal sebaiknya melakukan suatu penyelidikan terkait persoalan, potensi daerah itu.
- c. Tahapan analitis kritis : hal-hal yang telah dikumpulkan pada tahapan sebelumnya dipilah pilah lalu dianalisis yang mana menjadi masalah, terutama terkait keperluan untuk menemukan sebab dasar dan kaitan antara satu masalah dengan masalah lainnya.
- d. Tahapan analisis tujuan : proses dimana melakukan penggalian mengenai apa yang sebenarnya ingin dicapai. Tujuan dapat mempunyai makna penyelesaian masalah atau rumusan yang ingin

- dicapai. Dalam menganalisis tujuan bisa menggunakan mulai dari masalah yang ada dan mengembangkan tujuan yang ingin dicapai
- e. Tahapan memilih tujuan : tahap selanjutnya ini merupakan memilih yang mana menjadi tujuan, yang artinya menetapkan apa yang memungkinkan untuk dilakukan dengan mempertimbangkan sumber daya yang ada oleh daerah itu sendiri.
  - f. Tahapan analisis kekuatan dan kelemahan : tahap ini menganalisis lebih lanjut apa yang menjadi kelemahan (sesuatu yang negatif di daerah itu sendiri) dan kekuatan (sesuatu yang positif dimiliki daerah) dari suatu daerah tersebut.
  - g. Tahapan merumuskan hasil-hasil dalam sebuah matrik program ; pada matrik tersebut telah disusun dengan seksama, yaitu target, tujuan, jenis aktivitas, waktu, tahap kerja, yang bertanggung jawab, sampai pada dana yang diperlukan.
  - h. Tahapan mempersiapkan organisasi kerja : dalam tahapan ini akan menentukan tingkat keberhasilan dalam realisasi rencana.
- Tahapan-tahapan di atas bukan suatu hal yang bersifat kaku, artinya dapat dikembangkan, diubah atau dikurangi sesuai dengan situasi, kondisi, dan kekuatan yang ada di daerah tersebut.

Menurut Abe untuk dapat menjalankan dan mengorganisasikan model perencanaan partisipatif, maka terdapat prinsip dasar yang penting untuk diperhatikan, yaitu rasa saling percaya antar para peserta, tidak boleh ada yang lebih tinggi dalam kedudukan agar dapat mengemukakan pendapat secara adil, peserta perumusan (masyarakat) bisa menyepakati hasil yang diperoleh baik pada saat itu maupun setelahnya, tidak boleh didasarkan pada kebohongan, berfikir obyektif berdasarkan fakta, dekat dengan kehidupan masyarakat, adanya keterbukaan informasi kepada masyarakat (Siti Unun Fatayati , Abdul Juli Andi Gani, 2020).

Sebagai tambahan, dengan adanya keterlibatan dari unsur masyarakat secara langsung dalam suatu perencanaan tentu akan

membawa dampak positif dalam perencanaan partisipatif berupa terhindar dari terjadinya manipulasi karena dengan partisipasi masyarakat akan memperjelas apa yang dibutuhkan oleh masyarakat, memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, semakin tinggi jumlah masyarakat yang berpartisipasi maka akan semakin baik, meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.

Selain itu, perencanaan partisipatif ini juga turut dipengaruhi oleh tingkat partisipasi masyarakat di dalamnya. Namun untuk dapat menggambarkan suatu perencanaan partisipatif, maka perlu diuraikan konsep tangga partisipasi yang memperlihatkan tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan. Menurut Arnstein, 2017 tingkat partisipasi masyarakat dibagi menjadi tiga yaitu non partisipan, tokenis/sekedar justifikasi agar mengiyakan, dan kekuasaan masyarakat. Secara lebih rinci dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

Tabel 2. 1 Tingkat Partisipasi Masyarakat Menurut Tangga Partisipasi Arnstein (2017)

Kategori Partisipasi	Tingkat Partisipasi	Penjelasan
Non Partisipan	Manipulasi peran serta	Masyarakat sebagai anggota program hanya mendengar informasi program/kegiatan tanpa terlibat langsung dan tanpa adanya umpan balik
	Informasi program/kegiatan	Masyarakat terlibat langsung dalam pemberian informasi program dan tidak adanya umpan balik
Tokenisme/sekedar justifikasi agar mengiyakan	Sosialisai program/kegiatan	Masyarakat mengetahui informasi perencanaan program secara langsung dengan lengkap dan jelas tanpa adanya umpan balik
	Jaring aspirasi	Keterlibatan masyarakat dalam kegiatan jaring aspirasi

	Jaring berpendapat	Kesempatan pendapat individu untuk diperhatikan dalam proses perencanaan
Kekuasaan Masyarakat	Pembagian tanggung jawab	Tanggung jawab masyarakat dalam proses perencanaan
	Pengambilan keputusan bersama	Keputusan untuk mencapai kesepakatan yang adil bagi semua pihak
	Kontrol masyarakat	Masyarakat berhubungan langsung dengan pihak luar tanpa pihak ketiga dalam kepentingan program/kegiatan kelompoknya

Sumber : (Arnstein, 2017)

### 3. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (Permendagri) Nomor 81 Tahun 2022 tentang Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Tahun 2023, RKPD tahun 2023 merupakan penjabaran dari RPJM Daerah untuk jangka 1 (satu) tahunan dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka-kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaanya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat dan kebijakan pemulihan ekonomi dalam penanganan pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* di daerah.

Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) setiap tahunnya memiliki panduan-panduan tersendiri agar pelaksanaan penyusunan terarah dan hasilnya sesuai dengan apa yang diharapkan, demikian juga penyusunan RKPD Tahun 2023 di Kota Balikpapan. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 6 Tahun 2021 tentang penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2021-2026 Kota Balikpapan disebutkan bahwa dalam pelaksanaan pembangunan tahun 2023, Perangat Daerah Kota

Balikpapan harus memperhatikan beberapa hal, seperti pendekatan berbasis kinerja, usulan program Perangkat Daerah yang harus mengacu pada evaluasi capaian kinerja RPJMD sesuai dengan hasil pendalaman bersama antara Bappeda Litbang dengan Perangkat Daerah, mengacu pada isu strategis rencana pembangunan tahun 2018, serta juga harus mengacu pada pendanaan Program Tahun 2023.

Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tahun 2023 melalui beberapa tahap kegiatan, yaitu:

- a. Penyiapan rancangan awal RKPD;
- b. Penyiapan rancangan rencana kerja;
- c. Penyusunan rancangan akhir RKPD.

Sebagai langkah pertama dalam penyusunan RKPD, Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran dari RPJM daerah. Selanjutnya Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan Renja-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu pada rancangan awal RKPD yang disusun oleh Kepala Bappeda. Pada dasarnya Renja SKPD berisi tentang; Kebijakan Umum SKPD, dan; Program/kegiatan Pembangunan di lingkungan SKPD, baik yang dilaksanakan oleh SKPD maupun dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Setelah itu Kepala Bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan dasar dari Renja-SKPD tersebut. Rancangan RKPD menjadi bahan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang diselenggarakan oleh Kepala Bappeda. Musrenbang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintahan. Kepala Bappeda akhirnya menyusun rancangan akhir RKPD berdasarkan hasil dari Musrenbang tersebut. RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah dan menjadi pedoman penyusunan RAPBD.

Penyelenggaran Musrenbang dimaksudkan sebagai mekanisme untuk menghasilkan kesepakatan antar pelaku pembangunan tentang

rancangan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan rancangan RKPD, yang menitikberatkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kegiatan antar kementerian/lembaga/SKPD dan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan yang paling utama adalah masyarakat dalam pencapaian agenda pembangunan nasional dan pembangunan daerah yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Penyelenggaraan Musrenbang meliputi seluruh rangkaian forum musrenbang dimulai dari tingkat desa/kelurahan pada bulan Desember dengan peserta perwakilan masyarakat di tingkat RT seluruh ketua RT dan RW serta tokoh masyarakat, tokoh agama, dan lain-lain. Kemudian berlanjut ke tingkat kecamatan dengan peserta gabungan delegasi RT dari kelurahan yang ada di Kecamatan serta mengundang organisasi-organisasi grass roots seperti LPM, PKK, forum Anak dan lain-lain. Setelah itu berlanjut ke tingkat kabupaten/kota dan provinsi hingga tingkat nasional yang akan berlangsung sampai bulan April atau Mei.