

PROSES PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH BERBASIS PENGEMBANGAN WILAYAH DI KABUPATEN POLEWALI MANDAR

¹ ⁵ Rustan IR, ²Juanda Nawawi, ³ Nurdin Nara, ⁴ Muh.Tang Abdullah.

^{1,5}*Mahasiswa Program Doktorat Ilmu Administrasi Publik Universitas Hasanuddin*

²*Departemen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Hasanuddin*

³ ⁴*Departemen Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Hasanuddin*

ABSTRACT

This study aims to determine the regional development planning process based on regional development in Polewali Mandar Regency. This research was conducted at Polewali Mandar from August 2022 – February 2023 by conducting a literature review and Focus Discussion Group with the local government through the Regional Research, Development and Planning Agency (Balitbangren) of Polewali Mandar Regency, Regional Public Works and Spatial Planning (PUPR) Office.

This study uses the Interactive planning method, to make future plans based on the problems currently faced and then design a planning design to overcome these problems, by describing the regional development planning process based on regional development in Polewali Mandar Regency.

The results of the study show that the preparation of the Regional Development Work Plan (RKPD) document is still not in favor of the needs of the community, does not yet have a clear and precise planning flow as stipulated in the Minister of Home Affairs Circular Letter No.50 of 2008, and there is no substantive link between documents one plan with another planning document, in order to respond to development planning paradigms and approaches, for example from top-down planning to bottom-up planning, from a culture of guidance to a culture of participation. Even though in the process of compiling the RKPD document there are several stages or sub-systems which are part of the system in preparing the RKPD.

The conclusion obtained is that the process of preparing the RKPD shows that there are still complex problems. The complexity referred to is the preparation stage starting from the Musrenbang at the village/keurahan level, the Musrenbang at the sub-district level, the SKPD forum, to the

Musrenbang at the district level. The Interactive planning approach categorizes this complexity into 3 (three) stages. Structuring the problem, defining the problem system and building a conceptual model.

Keyword : Planning Process, regional development, regional development.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses perencanaan pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah di Kabupaten Polewali Mandar. Penelitian ini menggunakan metode Interactive planning, untuk membuat perencanaan di masa yang akan datang yang didasarkan pada permasalahan-permasalahan yang dihadapi saat ini kemudian merancang desain perencanaan untuk mengatasi masalah-masalah tersebut, dengan menggambarkan proses perencanaan pembangunan daerah berbasis pengembangan wilayah di Kabupaten Polewali Mandar. Penyusunan dokumen Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) masih belum berpihak pada kebutuhan masyarakat, belum mempunyai alur perencanaan yang jelas dan tepat sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.50 Tahun 2008, dan belum ada keterkaitan substansi antar dokumen perencanaan yang satu dengan dokumen perencanaan yang lain, guna merespon paradigma dan pendekatan perencanaan pembangunan, misalnya dari perencanaan top-down ke perencanaan bottom-up, dari budaya petunjuk ke budaya partisipasi. Padahal didalam proses menyusun dokumen RKPD ada beberapa tahapan-tahapan atau sub sistem yang merupakan bagian yang tersistem dalam menyusun RKPD

Kesimpulan yang didapat bahwa proses penyusunan RKPD menunjukkan masih terdapat kompleksitas permasalahan. Kompleksitas yang dimaksudkan adalah tahap penyusunan mulai dari Musrenbang tingkat Desa/Kelurahan, Musrenbang tingkat kecamatan, forum SKPD, sampai Musrenbang tingkat Kabupaten. Pendekatan Interactive planning mengelompokkan kompleksitas tersebut dalam 3 (tiga) tahap. Strukturisasi permasalahan, mendefinisikan sistem permasalahan dan membangun model konseptual.

Keyword : Proses Perencanaan, pembangunan daerah, pengembangan wilayah.

PENDAHULUAN

Kebijakan otonomi daerah yang tertuang pada Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian terjadi perubahan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan implikasi gagasan berupa pendelegasian kekuasaan (*power of delegation*) kepada kepala daerah untuk membangun serta mengembangkan potensi wilayahnya secara bijak. Otonomi daerah telah berlaku sejak Indonesia merdeka dengan memperluas ruang partisipasi politik kepada rakyat dalam perumusan kebijakan dan program pembangunan, akan tetapi ketimpangan ekonomi dan sosial masih merupakan masalah yang belum terpecahkan sampai sekarang.

Perencanaan yang efektif merupakan suatu kolaborasi antara perencanaan prosedural dengan perencanaan substantive. Perencanaan prosedural lebih mengarah pada perencanaan teknokratik di mana perencana merasa bahwa dengan teknik-teknik yang dimilikinya mereka mampu memecahkan berbagai masalah karena dapat melihat kerumitan masalah dengan lebih rasional. Namun, pengidentifikasian masalah yang dilakukan oleh perencana dianggap belum cukup tepat dalam menentukan masalah yang terjadi sebenarnya. Oleh karena itu, perlu didukung dengan perencanaan substantif di mana masyarakat sebagai sasaran atau aktor lain yang terkait dan lebih mengetahui keadaan yang mereka alami dapat memberikan masukan dalam proses perencanaan. Teori perencanaan menurut (Faludi, 1973). disebut bahwa teori prosedural atau *theory of planning* Perencanaan yang efektif merupakan suatu kolaborasi antara perencanaan prosedural dengan perencanaan substantive.

Perencanaan pembangunan daerah seperti diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN, mewajibkan daerah untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang yang berdurasi waktu 20 (dua puluh) tahun yang berisi tentang visi, misi dan arah pembangunan daerah. Perencanaan ini kemudian dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang berdurasi waktu 5 (lima) tahun, yang memuat kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, program SKPD dan lintas SKPD, program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Selanjutnya RPJM Daerah dijabarkan dalam perencanaan

berdurasi tahunan yang disebut sebagai Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Renja-PD) yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Proses perencanaan pembangunan kemudian diperkuat dengan landasan baru yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional. Peraturan tersebut terbagi ke dalam lima hal pokok yakni 1) prioritas, 2) rencana kerja, 3) anggaran, 4) penyusunan pagu, dan 5) integrasi pendanaan. Dalam landasan baru ini pemerintah mengubah pola prioritas dari berbasis fungsi menuju berbasis program. Hal tersebut bahwa prioritas pemerintah terkini adalah pengendalian pembangunan hingga level proyek. Penganggaran yang dilakukan oleh pemerintah kemudian akan menyasar program-program yang dari awal telah menjadi prioritas untuk diimplementasikan. Prioritas tersebut kemudian dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang ditetapkan setiap bulan Juni, yang secara lebih detail memuat integrasi kebijakan dan pendanaannya. Peraturan tersebut juga menjadi landasan dari proses koordinasi antara Kementerian PPN/Bappenas dengan Kementerian Keuangan terkait penyusunan Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal, ketersediaan anggaran, penetapan bersama pagu indikatif dan pagu anggaran, dan penyesuaian anggaran pada APBN di tahun terkait

Selanjutnya menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1996:33) mengemukakan bahwa ada 5 (lima) hal pokok dalam proses perencanaan pembangunan yang perlu diketahui yakni; *Pertama*, permasalahan-permasalahan pembangunan suatu negara/masyarakat yang dikaitkan dengan sumber-sumber pembangunan yang dapat diusahakan. *Kedua*, tujuan serta sasaran rencana yang ingin dicapai. *Ketiga*, kebijakan dan cara untuk mencapai tujuan dan sasaran. *Keempat*, penterjemahan dalam program atau kegiatan usaha konkrit, dan *Kelima*, jangka waktu pencapaian tujuan.

Berdasarkan pengertian perencanaan pembangunan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai proses pemikiran yang mengarahkan sumber-sumber pembangunan secara efektif dan efisien. Selain itu juga mengupayakan berbagai alternatif yang dianggap sebagai alternatif terbaik untuk mencapai tujuan tertentu di masa yang akan datang. Dampak yang diharapkan dari pembangunan sebagai suatu proses

adalah membebaskan masyarakat dari ketidakmampuan dan menumbuhkan sikap percaya diri agar bisa berdaya guna untuk menentukan pilihan perbaikan masa depannya, hal ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Bryant (1987:33) mengenai pengertian pembangunan bahwa: ” pembangunan diartikan sebagai peningkatan kemampuan seseorang untuk mempengaruhi masa depannya”. Hal ini mengandung arti bahwa Pembangunan adalah meningkatkan kemampuan masyarakat guna dimanfaatkan dalam mewujudkan masa depan yang lebih baik.

Kegagalan perencanaan, menurut Ginanjar (1996: 22) tidak disebabkan perencanaan itu sendiri, tetapi bersumber pada berbagai hal berikut: a) Penyusunan perencanaan yang tidak tepat mungkin disebabkan informasi yang kurang lengkap, metodologi yang belum dikuasai, atau perencanaan sejak awal yang tidak realistis sehingga tidak dapat terlaksana. Dalam hal terakhir ini, pengaruh politis terlalu besar sehingga pertimbangan teknis perencanaan diabaikan, b) Perencanaannya baik, tetapi pelaksanaannya tidak seperti seharusnya. Dengan demikian, kegagalan terjadi karena tidak ada keterkaitan antara perencanaan dan pelaksanaannya. Penyebabnya adalah aparat pelaksana yang tidak siap atau tidak kompeten, atau rakyat tidak mempunyai kesempatan berpartisipasi sehingga tidak mendukungnya, c) Perencanaan mengikuti paradigma yang ternyata tidak sesuai dengan kondisi dan perkembangan serta tidak dapat mengatasi masalah mendasar negara berkembang. Misalnya, orientasi semata-mata pada pertumbuhan yang menyebabkan semakin melebarnya kesenjangan. Dengan demikian, faktor kesalahan bukan perencanaannya, tetapi falsafah atau konsep di balik perencanaan itu.

Perencanaan diartikan sebagai pengaturan total kehidupan manusia hingga hal yang paling kecil. Hal tersebut menyebabkan perencanaan tidak memberikan kesempatan bagi perkembangan prakarsa individu dan pengembangan kapasitas serta potensi masyarakat secara penuh. Sistem ini bertentangan dengan hukum penawaran dan permintaan karena pemerintah mengatur semuanya. Perencanaan seperti inilah yang disebut sebagai sistem perencanaan terpusat (*centrally planned system*).

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif yang diarahkan untuk mendeskripsikan dan menganalisis permasalahan perencanaan pembangunan, permasalahan *Pertama*, proses penyusunan

Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) pada Pemerintah Daerah Polewali Mandar. *Kedua*, peran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam proses penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), dan *Ketiga*, proses penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) dianalisis dengan metode Interactive planning.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil

1. Proses Penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kabupaten Polewali Mandar

a. Tahapan proses penyusunan RKPD,

Tahap penyusunan rancangan awal RKPD, sampai pada tahap penyusunan rancangan RKPD di Kabupaten Polewali Mandar dibentuk dalam tim persiapan yakni, Ketua Tim adalah Kepala Balitbangren Kabupaten Polewali Mandar, Sekretaris Ketua Tim adalah Bidang Perencanaan dan Pengendalian Program Balitbangren Polewali Mandar, dan anggota adalah Kabag Keuangan, Kabag Hukum serta unsur lainnya yang terkait pada proses perencanaan daerah. Hal yang dibicarakan tim tersebut adalah terkait dengan hal yang bersifat teknis dan tidak membicarakan hal-hal yang bersifat substansial lebih mendalam. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa belum adanya sebuah konsistensi untuk melakukan proses tahapan penyusunan RKPD secara menyeluruh serta sesuai dengan ketentuan yaitu mulai dari hal yang strategis sampai pada hal yang praktis. Padahal secara ketentuan yang didasarkan menurut Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.050/200/II/BANGDA/2008 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD).

Pelaksanaan Musrenbang dimulai dari tingkat Desa/Kelurahan, Musrenbang tingkat Desa/Kelurahan pada dasarnya berjalan dengan baik jika parameternya dilihat dari perspektif partisipasi karena terlihat dari tingkat kehadiran perwakilan masyarakat dalam Musrenbang Desa/Kelurahan, akan tetapi secara substantif dan juga beberapa hal yang bersifat teknis belum berjalan optimal bahkan tidak diimplementasikan. Mulai dari ketidaktepatan jadwal, ketidakfahaman akan urgensi Musrenbang Desa/Kelurahan, tidak melaksanakan pra Musrenbang Desa/Kelurahan, delegasi yang disepakati untuk diikutsertakan di Musrenbang kecamatan mayoritas tidak mencerminkan keterwakilan perempuan karena didominasi oleh kaum laki-laki, beberapa Musrenbang Desa dan Kelurahan di dalam

pelaksanaannya tidak ada narasumber yang mewakili dari Balitbangren Polewali Mandar atau Tim yang telah dibentuk untuk itu, padahal Balitbangren menjadi leading aktor dalam proses penyusunan Musrenbang RKPD yang tugasnya memberikan informasi dan gambaran terkait fokus perencanaan pembangunan. Hasil akhir dari Musrenbang Desa/Kelurahan belum bisa dikatakan berupa dokumen akan tetapi masih berupa bentuk laporan pembangunan yang mayoritas orientasinya adalah pembangunan Infrastruktur.

Musrenbang tingkat Kecamatan. Fenomena yang tergambar dalam proses Musrenbang kecamatan tidak jauh berbeda dengan yang terjadi pada Musrenbang Desa. Musrenbang Kecamatan hanya sebagai aktivitas yang bersifat formalitas, seolah-olah kegiatan tersebut bersifat bottom-up tapi realitanya lebih cenderung top-down. pemaknaan formalitas dalam konteks yang lain diartikan bahwa Musrenbang Kecamatan hanya bersifat seremonial termasuk peran SKPD hanya bersifat mengakomodir. Selanjutnya adalah kegiatan forum SKPD. Secara teknis forum SKPD hanya melakukan konfirmasi dan penyesuaian antara hasil Musrenbang Kecamatan dengan program SKPD, sederhananya memberikan ruang untuk terjadinya proses tanya jawab antar seluruh peserta forum SKPD. Memang dalam prosesnya diberikan ruang untuk saling konfirmasi terkait dengan prioritas kegiatan akan tetapi karena kendali ada pada para Kepala SKPD, akhirnya proses dinamika itu hanya sampai pada titik konfirmasi dan tidak terjadi proses diskusi yang substansial. Hal tersebut jelas sudah keluar dari ketentuan dalam poin pertama prinsip-prinsip penyelenggaraan forum SKPD bahwa forum SKPD merupakan forum pembahasan strategis yang mempertemukan pendekatan teknokratis dan top-down dengan pendekatan partisipatif dan bottom-up. Hasil akhir dari forum SKPD akan dibahas di forum Musrenbang, tahap akhir yakni Musrenbang tingkat Kabupaten.

Musrenbang tingkat Kabupaten merupakan finalisasi yang akhirnya akan menghasilkan dokumen RKPD. Berdasarkan data sekunder menunjukkan bahwa hasil dari Musrenbang belum dapat dikatakan dalam kategori perencanaan komprehensif, hal tersebut terlihat dari kecenderungan proses pembangunan yang bersifat fisik. Usulan dari masyarakat juga tidak terakomodir. Peran Balitbangren sangat dominan dan memiliki otoritas yang penuh dalam mengendalikan proses Musrenbang. Proses penyusunan RKPD juga tidak terlepas dari unsur kepentingan politik, dimana para elit politik DPRD Kabupaten menjadi institusi yang memiliki nilai tawar karena perannya yang bisa

melakukan untuk tidak memberikan dukungan terhadap proses penyusunan RKPD, apalagi kalau tidak sesuai dengan pokok-pokok pikiran (Pokir) dari para anggota DPRD.

2. Peran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam proses penyusunan RKPD Kabupaten Polewali Mandar.

Pada prinsipnya SKPD berperan pada setiap tahapan Musrenbang, mulai dari Musrenbang tingkat Desa dan Kelurahan, tingkat kecamatan, forum SKPD sampai pada tahap akhir yakni Musrenbang tingkat Kabupaten. Sifat dari peran SKPD sekedar memberikan gambaran dan mengakomodir setiap usulan yang disampaikan di Musrenbang terutama di tingkat kecamatan. Pada tahapan forum SKPD maupun Musrenbang Kabupaten, peran SKPD memiliki pengaruh yang signifikan, karena memiliki otoritas yang penuh dalam menentukan skala prioritas rencana pembangunan.

B. PEMBAHASAN

1. Proses Penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kabupaten Polewali Mandar.

a. Persiapan Proses Penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD)

Proses penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) dalam perspektif Faludi (1973) disebut sebagai substantive theory. Hal tersebut dikarenakan adanya penyerapan substansi metode dari disiplin ilmu lain, berdasarkan hal tersebut maka perspektif substantive theory lebih tepat atau dalam teori perencanaan dikenal dengan theory in planning. Sementara teori perencanaan disebut sebagai teori prosedural atau theory of planning. Seharusnya dalam praktek tidak dipisahkan antara theory of planning dan theory in planning. Justru diharapkan keduanya akan membentuk suatu kolaborasi yang oleh Faludi (1973) disebut juga sebagai perencanaan efektif. Posisi teori perencanaan yang berada pada domain publik memaksa adanya kolaborasi tersebut. Proses penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) dalam perspektif Kumar (2001) disebut sebagai Desentralisasi diartikan sebagai upaya mengolah persepsi secara tepat terhadap kebutuhan masyarakat lokal, membuat keputusan yang berdasarkan data dan informasi yang lebih akurat, memberikan kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat dalam proses pembuatan keputusan, mencapai koordinasi

yang lebih baik dan terintegrasi diantara program-program yang ada sehingga pada akhirnya memungkinkan masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya.

Persiapan proses penyusunan RKPD di Kabupaten Polewali Mandar tidak berjalan sesuai dengan ketentuan pada kerangka sistem yang diterjemahkan dalam bentuk aturan secara teknis berdasarkan Surat Edaran Mendagri No.50/200/II/BANGDA/2008. Padahal, kualitas suatu perencanaan akan dipengaruhi oleh sejauhmana kematangan dalam tahap persiapan, rancangan awal dan sampai pada tahap rancangan RKPD itu sendiri sedangkan legitimasinya dari sisi partisipasi ditentukan oleh seberapa jauh keterlibatan para pemangku kepentingan. Realitas yang terjadi juga menunjukkan bahwa persiapan proses penyusunan RKPD tidak dilandaskan dengan menggunakan kaidah berpikir holistik dengan menjalankan proses tahapan secara konsisten. Hal tersebut bertolak belakang dengan apa yang dinyatakan oleh Kuncoro (2012:3) bahwa perencanaan pembangunan daerah bukanlah perencanaan dari suatu daerah, melainkan perencanaan untuk suatu daerah. Sehingga logika berpikir yang dibangun dalam menyusun proses rancangan awal RKPD seharusnya adalah logika dengan sudut pandang yang tidak parsial. Sudut pandang yang parsial mengakibatkan terjadinya susunan rumusan yang tidak sistematis. Abe (2005:31) menyatakan bahwa suatu perencanaan merupakan rumusan sistematis mengenai langkah atau tindakan-tindakan yang akan dilakukan dimasa depan, dengan didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang seksama atas potensi dan faktor-faktor eksternal, serta pihak-pihak yang berkepentingan, dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.

b. Pelaksanaan Musrenbang Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD)

Musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) pada hakikatnya adalah mekanisme perencanaan pembangunan yang bersifat bottom-up. Dengan mekanisme tersebut diharapkan adanya keterlibatan masyarakat secara aktif sejak awal dalam proses pembangunan. Musrenbang ini dilakukan secara hierarki mulai dari tingkat Desa/Kelurahan, kecamatan, dan Kabupaten. Fungsi Musrenbang ini merupakan media untuk mempertemukan antar masyarakat, antara masyarakat dengan pemerintah dan antar masyarakat dengan stakeholder pembangunan lainnya. Musrenbang dilakukan lebih menitikberatkan pada aspek wilayah dimana kegiatan dilakukan atau

dalam istilah Kuncoro (2012, h.25) disebut sebagai perencanaan regional (Pemerintah Daerah mempunyai kepentingan yang berbeda dengan instansi-instansi) di pusat dalam melihat aspek ruang di suatu daerah.

Musrenbang memiliki peranan besar dalam perencanaan pembangunan sebagaimana dalam perspektif Kumar (2001) disebut sebagai “Partisipasi masyarakat dalam perencanaan itu adalah fakta kotor, kenyataan bahwa meskipun beberapa dekade perencanaan ekonomi dan upaya bersama pembenahan dan reorganisasi monolit administrasi, gagasan partisipasi aktif dan keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan termasuk perumusan rencana, implementasi, pemantauan, pada umumnya, tetap menjadi mitos belaka. Ini terlepas dari segudang pernyataan dalam dokumen rencana berturut-turut serta dalam kebijakan dan program yang diajukan oleh Pemerintah Pusat dan Negara Bagian dari waktu ke waktu, sehubungan dengan melibatkan orang dalam proses rencana.

Seluruh tahapan Musrenbang yang telah terlaksana merupakan fenomena sistemik yang melibatkan banyak pihak, dalam hal ini adalah BALITBANGREN, DPRD, OPD, Swasta dan masyarakat. Keluaran yang dihasilkan dalam setiap tahapan Musrenbang merupakan masukan yang ditetapkan secara resmi oleh penyelenggara pemerintahan daerah sebagai dokumen Rencana Kerja Pembangunan Daerah 1 Tahunan. Dengan melihat peran tersebut, maka Musrenbang dapat ditempatkan sebagai bagian bentuk perencanaan partisipatif, yakni perencanaan yang melibatkan seluruh warga masyarakat sebagaimana juga dinyatakan oleh Abe (2005:88) menyatakan bahwa perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan kepentingan rakyat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik secara langsung maupun tidak langsung). Penempatan dalam bentuk perencanaan partisipatif disebabkan Musrenbang merupakan forum bersama para pemangku kepentingan antara berbagai elemen masyarakat dengan pihak penyelenggara, akan tetapi belum seutuhnya merupakan perencanaan bottom-up karena peran pemerintah daerah dalam hal ini Balitbangren masih cukup besar, dari sudut pandang Muluk (2007:59) disebut sebagai bentuk partisipasi yang bersifat konsultasi bukan partisipasi yang bersifat sebagai badan penasehat yang efektif.

Dari keterangan tersebut dapat dipahami bahwa meskipun Musrenbang benar-benar mampu membawa aspirasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan namun peran besar dalam proses tersebut tetap berada ditangan pemerintah daerah. Banyaknya usulan

pembangunan masyarakat yang tidak terakomodir disebabkan oleh adanya posisi rencana pembangunan yang bersifat kompleks dari Pemerintah Kabupaten dan terlalu banyaknya usulan masyarakat yang masuk yang hampir tidak terbatas sehingga harus dipilah dan dipilih berdasarkan kategori pembidangan dan prioritas atas dasar kategori tersebut. Selain hal tersebut, gambaran lain yang terlihat adalah peran pemerintah daerah dalam hal ini Balitbangren begitu kuat dalam Musrenbang. Hal tersebut menunjukkan bahwa pada akhirnya Musrenbang kehilangan ruh hakikat dasarnya yakni bersifat bottom-up. Kuatnya peran Balitbangren dalam proses Musrenbang dari sudut pandang Faludi (1973, h.1) diartikan sebagai para pembuat rencana melakukan usaha untuk mengurangi gejolak di masyarakat akibat suatu kejadian dengan memberikan arahan yang rasional dan logis tentang kejadian tersebut dimana arahan tersebut tidak dengan pola pikir masyarakat pada umumnya.

Belum holistiknya proses penyusunan rencana kerja pembangunan daerah terlihat dari beberapa proses tahapan Musrenbang, mulai dari Musrenbang tingkat kelurahan, Musrenbang tingkat kecamatan, forum SKPD, sampai tahap Musrenbang tingkat Kabupaten seperti yang telah penulis gambarkan di beberapa fenomena penyajian data di awal. Perjalanan dari tiap tahapan proses Musrenbang lebih terlihat formalitas dikarenakan keputusan akhir dari hasil setiap tahapan proses Musrenbang otoritas keputusannya berada pada pemerintahan daerah dalam hal ini adalah Balitbangren sebagai leading aktor serta forum SKPD. Hal tersebut dapat dikatakan sebagai formalitas partisipatif, sebagaimana Abe (2005, hal.88) mengungkapkan bahwa selama proses transformasi kapasitas masyarakat dan keterampilan masyarakat tidak dilakukan, maka partisipasi hanya akan terlihat sebagai formalitas partisipatif, sedangkan realitas sesungguhnya adalah hegemoni dan manipulasi.

c. Peran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam Proses Penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Polewali Mandar

Peran SKPD pada hakikatnya terlibat pada setiap tahapan Musrenbang, diantaranya tahap Musrenbang Desa/Kelurahan, Kecamatan, tahap forum SKPD, dan tahap Musrenbang Kabupaten, dari setiap tahapan tersebut dengan berdasarkan data sekunder dan data

primer menunjukkan bahwa peran SKPD yang paling menonjol adalah pada Musrenbang tahap forum SKPD. Berdasarkan perspektif pendekatan perencanaan, forum SKPD lebih tepat disebut sebagai perencanaan teknokratis yang bersifat top-down yang diselaraskan dengan hasil dari pendekatan partisipatif yang bersifat bottom-up. Secara konseptual. Pendekatan teknokratis dengan pendekatan partisipasi semestinya tidak saling bertentangan. Pendekatan teknokratis berupaya melakukan translasi atas pendekatan partisipasi. Para pemimpin daerah atau politisi sering memberikan respon politik atas partisipasi secara cepat dalam melakukan dialog dengan masyarakat. Sedangkan pendekatan teknokrasi membutuhkan proses translasi melalui analisis yang lama, sejalan dengan lamanya waktu yang dibutuhkan oleh proses partisipatif. Tetapi ada sebuah prinsip dasar bahwa siapapun yang sabar mengikuti proses maka akan membuatnya menjadi lebih baik bijaksana. Sehingga jika pendekatan teknokrasi dimasukkan dalam proses partisipasi maka akan menghasilkan perencanaan yang lebih bermakna dan berkualitas. Hal ini misalnya ditempuh dengan analisis sebuah masalah dan penentuan skala prioritas setiap tahapan dalam proses penyusunan RKPD.

Dalam proses Musrenbang forum SKPD juga terlihat nuansa formalitas dan politis dalam melakukan proses penyusunan rencana pembangunan. Berdasarkan data primer bahwa para delegasi yang berada dalam pemerintahan dibawahnya tergambar lebih mengambil pada posisi yang aman sehingga tidak muncul dinamika kritis. Maka harus dilakukan proses pembaharuan. Abe (2005, hal.88) memberikan beberapa perspektif agar muncul keseimbangan dalam proses mempengaruhi sebelum kebijakan itu ditetapkan. Beberapa hal tersebut diantaranya adalah (1). Perubahan budaya, pembaruan budaya politik di masyarakat, agar bisa lebih menerima kejujuran politik dan menentang segala bentuk tekanan politik, dan (2). Perubahan tata politik, sehingga perpolitikan lebih bersifat “poli” dan berorientasi akar rumput, bukan lagi berorientasi elitis. Melibatkan masyarakat secara langsung akan membawa tiga dampak penting : (1). Terhindar dari peluang terjadinya manipulasi. Keterlibatan rakyat akan memperjelas apa yang sebetulnya dikehendaki masyarakat. (2). Memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan. Semakin banyak jumlah masyarakat yang terlibat akan semakin baik. (3). Meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil dan pembahasan penelitian maka dapat disimpulkan bahwa Proses penyusunan RKPD menunjukkan masih terdapat kompleksitas permasalahan. Kompleksitas yang dimaksudkan adalah tahap penyusunan mulai dari Musrenbang tingkat Desa/Kelurahan, Musrenbang tingkat kecamatan, forum SKPD, sampai Musrenbang tingkat Kabupaten. Pendekatan *Interactive planning* mengelompokkan kompleksitas tersebut dalam 3 (tiga) tahap. Strukturisasi permasalahan, mendefinisikan sistem permasalahan dan membangun model konseptual, yakni:

1. Dalam tahapan penyusunan RKPD mulai dari tahap persiapan penyusunan RKPD, penyusunan rancangan awal RKPD sampai pada tahap penyusunan rancangan RKPD tidak berjalan sebagaimana mestinya. Proses tahapan tersebut masih berjalan secara formalitas, hal tersebut. Belum adanya sebuah konsistensi untuk melakukan proses tahapan penyusunan RKPD secara menyeluruh serta sesuai dengan ketentuan (mulai dari hal yang strategis sampai pada hal yang praktis). Terkait dengan delegasi yang disepakati untuk diikutsertakan di Musrenbang kecamatan mayoritas tidak mencerminkan keterwakilan perempuan karena didominasi oleh kaum laki-laki.
2. Pelaksanaan Musrenbang kecamatan yang tidak sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan, dan juga tidak semua kecamatan melakukan pra Musrenbang kecamatan. Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan ada yang tidak dihadiri narasumber yang mewakili dari Balitbangren dan Anggota DPRD, padahal Balitbangren sebagai leading aktor proses penyusunan Musrenbang RKPD yang tugasnya memberikan informasi dan gambaran terkait tujuan perencanaan pembangunan dan juga Anggota DPRD sebagai penyelaras proses Musrenbang kecamatan, sehingga secara tidak langsung akan berpengaruh terhadap mindset dalam pengambilan keputusan. Musrenbang kecamatan secara umum pelaksanaannya lebih terlihat formalitasnya karena hanya menyelaraskan beberapa usulan dari Musrenbang Desa/Kelurahan sehingga prosesnya belum mengarah kepada diskursus yang bersifat substansi. Proses penyusunan RKPD juga tidak terlepas dari unsur kepentingan politik, menyusun poko-poko pikiran, dimana DPRD menjadi institusi yang memiliki nilai tawar karena perannya yang bisa

saja melakukan untuk tidak memberikan dukungan terhadap proses penyusunan RKPD.

SARAN

Dari penelitian ini, peneliti memberikan saran yang dapat digunakan untuk pengembangan perencanaan pembangunan dan pengembangan wilayah di Kabupaten Polewali Mandar:

1. Diperlukan adanya proses transformasi kapasitas masyarakat dan keterampilan masyarakat terkait proses perencanaan pembangunan. Proses penyusunan perencanaan pembangunan tidak kehilangan arah, dasarnya adalah partisipatif yang bersifat bottom-up. Proses perencanaan pembangunan yang secara implementatif dapat mensinergikan semua dimensi pendekatan, yakni pendekatan politis, partisipatif, teknokratis, dan pendekatan bottom-up- dan top down.
2. Memberikan pembaharuan dalam beberapa perspektif agar muncul keseimbangan dalam proses mempengaruhi sebelum kebijakan itu ditetapkan. Beberapa hal tersebut diantaranya: *Pertama*, perubahan budaya, pembaruan budaya politik di masyarakat, agar bisa lebih menerima kejujuran politik dan menentang segala bentuk tekanan politik. *Kedua*, perubahan tata politik, sehingga diharapkan perpolitikan lebih bersifat “poli” dan berorientasi lebih kuat kebawa, bukan lagi berorientasi elitis. Melibatkan masyarakat secara langsung akan membawa tiga dampak penting : *Pertama*, terhindar dari terjadinya manipulasi, keterlibatan rakyat akan memperjelas apa sesungguhnya dikehendaki masyarakat. *Kedua*, Memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan. Semakin banyak jumlah masyarakat yang terlibat dalam perencanaan akan semakin baik. *Ketiga*, meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abe, Alexander. 2005. *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Yogyakarta : Pustaka Jogja Mandiri.
- A.Mohamed, H. Worku, and T. Lika, “Urban and regional planning approaches for sustainable governance: The case of Addis Ababa and the surrounding area changing landscape,” *City Environ.*

- Interact.*, vol. 8, p. 100050, 2020, doi: 10.1016/j.cacint.2020.100050.
- Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere, 2001, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Jakarta : Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- A.Omri and N. Ben, “Good governance for sustainable development goals: Getting ahead of the pack or falling behind?,” *Environ. Impact Assess. Rev.*, vol. 83, no. December 2019, p. 106388, 2020, doi: 10.1016/j.eiar.2020.106388
- Arthur W. Lewis. 1965. *Book Reviews : Politics in west Africa*. New York: Oxfort University Press.
- Bratakusumah, Riyadi. 2004. *Perencanaan Pembangunan Daerah : Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta : PT.Gramedia Pustaka Utama.
- Budiman, Arief. 2000. *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*. Jakarta : PT.Gramedia Pustaka Utama.
- Conyers, Hills. 1990. *An Introduction To Development Planning In The Third World*. Chicester : John Wiley & Sons.
- Faludi, Andreas. 1973. *Planning Theory*. Oxford : Pergamon Press.
- Kuncoro, Mudrajad. 2012. *Perencanaan Daerah, Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, Kabupaten, dan Kawasan*. Jakarta : Salemba Empat.
- Muluk, Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah (Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem)*. Malang : Bayumedia Publishing.
- Undang-Undang No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah
- Undang-Undang No.12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.54 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008

Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah
Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor : 050/200/Ii/Bangda/2008
Tentang Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah Departemen Dalam Negeri 2008 Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD).