



**OPTIMALISASI KINERJA BAPPEDA DALAM PROSES
PERENCANAAN PEMBANGUNAN PARTISIPATIF DI KOTA
SEMARANG TAHUN 2016**

SKRIPSI

Untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Sosial S1

pada Program Studi Ilmu Politik

Oleh:

Hesti Dwi Hastutik

3312412013

UNNES

UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

JURUSAN POLITIK DAN KEWARGANEGARAAN

FAKULTAS ILMU SOSIAL

UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

2019

PERSETUJUAN

Skripsi ini telah disetujui dosen pembimbing untuk diajukan ke sidang panitia ujian skripsi pada:

hari : Rabu
tanggal : 6 Maret 2019

Pembimbing I


Drs. Ngabiyanto, M.Si
NIP. 196501031990021001

Pembimbing II


Puji Lestari, S.Pd., M.Si
NIP. 197707152001122008

Mengetahui,

Ketua Jurusan

Politik dan Kewarganegaraan


UNNES

UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

Drs. Tjani, M.Si
NIP. 1962211201987021001

PENGESAHAN KELULUSAN

Skripsi ini telah dipertahankan di depan sidang Panitia Ujian Skripsi
Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang pada:

hari : Kamis
tanggal : 11 April 2019

Penguji I



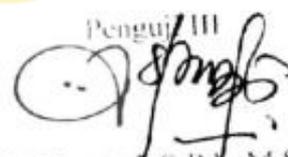
Martien Herna Susanti, S.Sos, M.Si
NIP. 197303312005012001

Penguji II



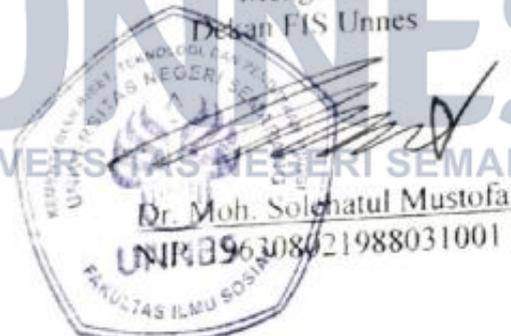
Drs. Ngabiyanto, M.Si
NIP. 196501031990021001

Penguji III



Puji Lestari, S.Pd., M.Si
NIP. 197707152001122008

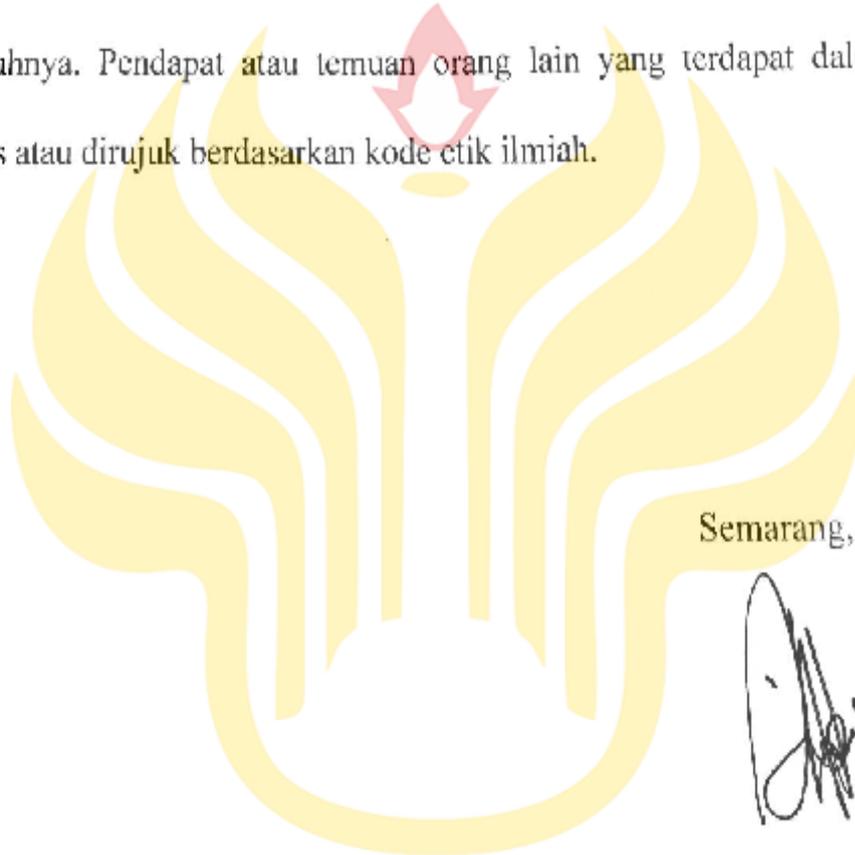
Mengetahui,
Dean FIS Unnes



Dr. Moh. Solehatul Mustofa, M.A.
NIP. 196308021988031001

PERNYATAAN

Saya menyatakan bahwa yang tertulis di dalam skripsi ini benar-benar hasil karya sendiri. Bukan jiplakan dari karya tulis orang lain, baik sebagian atau seluruhnya. Pendapat atau temuan orang lain yang terdapat dalam skripsi ini ditulis atau dirujuk berdasarkan kode etik ilmiah.



Semarang,



UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

Hesti Dwi Hastutik

NIM. 3312412013

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

“Yang tertunda bukan berarti tidak sukses, yang selalu mencoba bukan berarti selalu gagal.

Karena Tuhan lebih tau yang terbaik untukmu ”.

- Ybdk -

PERSEMBAHAN

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT,
saya persembahkan karya ini teruntuk:

1. Kedua Orang Tuaku Papa Hadjit Mudjianto dan Mama Siti Hastutik yang telah memberikan dukungan moril maupun materil kepadaku
2. Suamiku Heri Susanto yang selalu sabar mensupport dan menemaniku
3. Kakak kandungku Seto Satrio Adibowo, kakak iparku Ani Khoirunissa, dan keponakanku M. Faaig Respati Adisa yang menjadi penyemangan dan penghiburku
4. Teman-teman Prodi Ilmu Politik Angkatan 2012 yang sama-sama berjuang menyelesaikan studi ini.
5. Almamaterku.

UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

SARI

Hastutik, Hesti Dwi. 2019. *Optimalisasi Kinerja Bappeda Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kota Semarang Tahun 2016.* Skripsi, Jurusan Politik dan Kewarganegaraan, Prodi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Semarang. Dosen Pembimbing I Pembimbing Drs. Ngabiyanto, M.Si dan Dosen Pembimbing II Puji Lestari. S.Pd., M.Si.

Kata kunci: Optimalisasi, Kinerja Bappeda, dan Perencanaan Pembangunan Partisipatif

Keberhasilan pembangunan di suatu daerah tidak akan terlepas dari peran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Bappeda adalah sebuah badan yang bertugas melakukan perencanaan pembangunan di daerah. Bappeda merupakan badan atau staf yang bertanggung jawab langsung kepada Walikota atau Bupati. Mekanisme Proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kota Semarang dibangun melalui kegiatan tahunan dengan forum Musrenbangkel, Musrenbangcam, SKPD, dan Musrenbangkot. Adanya peran Bappeda dalam hal ini, kinerja Bappeda sangat berpengaruh dalam keberhasilan perencanaan pembangunan daerah. Tujuan penelitian ini adalah: 1. Untuk mengetahui kinerja Bappeda Kota Semarang dalam proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kota Semarang Tahun 2016; 2. Untuk mengetahui Bappeda Kota Semarang dalam mengoptimalkan kinerjanya dalam proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif Kota Semarang Tahun 2016.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan model analisis interaktif Miles & Huberman. Miles & Huberman mengemukakan bahwa langkah dalam analisis data kualitatif adalah reduksi data, *display* data, dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1. Kinerja Bappeda Kota Semarang dalam proses perencanaan pembangunan partisipatif di Kota Semarang tahun 2016 kurang optimal yang diukur dari indikator berupa masukan (*input*), proses (*proces*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). 2. Langkah strategis untuk mengoptimalkan kinerja Bappeda Kota Semarang dalam proses perencanaan pembangunan partisipatif tahun 2016 dilakukan melalui peningkatan kinerja operasional, kinerja administratif dan kinerja strategik. Langkah strategis dalam peningkatan kinerja operasional.

Saran, Hendaknya Bappeda Kota Semarang mengikutsertakan masyarakat secara aktif dalam perencanaan baik pada musrenbang tingkat desa, kecamatan maupun tingkat kota kemudian memberdayakan masyarakat untuk ikut serta terlibat langsung atau tidak langsung dalam proses pelaksanaan pembangunan daerah. Dan untuk masyarakat, Hendaknya masyarakat bersikap lebih aktif dengan menunjukkan partisipasinya dalam kegiatan Musrenbang tingkat Desa dan Kecamatan sehingga seluruh permasalahan kesenjangan pembangunan di tiap-tiap daerah atau desa dapat diminimalisir.

PRAKATA

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan karunia dan rahmatnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi dengan judul: “Optimalisasi Kinerja Bappeda Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kota Semarang Tahun 2016”.

Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan Program Studi Strata Satu (S1) pada Jurusan Politik dan Kewarganegaraan di Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang.

Penyusunan Skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik berkat bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Fathur Rokhman, M.Hum., Rektor Universitas Negeri Semarang
2. Bapak Dr. Moh. Solehatul Mustofa, M.A Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang
3. Bapak Drs. Tijan, M.Si., Ketua Jurusan Politik dan Kewarganegaraan
4. Bapak Drs. Ngabiyanto M.Si., selaku Dosen Pembimbing I yang telah memberikan nasehat, wejangan dan masukan dalam penyusunan skripsi ini serta sabar dalam membimbing skripsi
5. Ibu Puji Lestari. S.Pd., M.Si., selaku Dosen Pembimbing II yang telah memberikan bimbingan, arahan dan motivasi yang sangat bermanfaat selama penulisan skripsi ini.

6. Bapak Ibu Dosen Jurusan Politik dan Kewarganegaraan yang telah memberi ilmu, pengetahuan, dan wawasan sebagai bekal yang bermanfaat di masa depan
7. Bapak Sugeng Hartono, S.Sos, M.T selaku Kepala Subbidang Penyusun Rencana Pembangunan Daerah pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang
8. Kedua Orang Tuaku Bapak Hadjit Mudjiyanto dan Ibuku Siti Hastutik yang telah memberikan motivasi tanpa henti hingga saat ini, mencurahkan kasih serta sayangnya tanpa pamrih, mengajarkan pentingnya arti sebuah perjuangan dalam kehidupan bahwa berjuang sesungguhnya ialah berjuang untuk kebaikan dunia dan akhirat serta merekalah yang selalu mengingatkan tentang agar selalu ingat ibadah dimanapun serta kapanpun termasuk dalam menuntut ilmu
9. Suamiku Heri Susanto yang tak henti selalu mendukung dan mendampingi saya dengan sangat sabar
10. Kakak Kandungku Seto Satrio Adibowo dan kakak iparku Ani Khoirunnisa yang selalu menjadi motivasi lebih dalam menuntut ilmu

11. Teman-teman Prodi Ilmu Politik Angkatan 2012 yang sama-sama berjuang menyelesaikan studi ini.
12. Almamaterku.



Semarang,



Hesti Dwi Hastutik

NIM. 33124112013

UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

DAFTAR ISI

	Halaman
JUDUL.....	i
PERSETUJUAN.....	ii
PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN.....	iv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	v
SARI.....	vi
PRAKATA.....	vii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Batasan Istilah.....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA BERFIKIR.....	14
A. Deskripsi Teoritis.....	14
1. Gambaran Umum Bappeda Kota Semarang.....	14
a. Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi Bappeda Kota Semarang.....	18
b. Tujuan dan Sasaran Bappeda Kota Semarang.....	20
c. Struktur Organisasi.....	21
2. Optimalisasi.....	24
3. Kinerja.....	25
a. Teori Kinerja.....	25
1) Pengertian Kinerja.....	25
2) Macam-Macam Kinerja.....	26

4. Pembangunan Daerah	30
5. Partisipasi Masyarakat	33
6. Perencanaan Pembangunan	35
7. Perencanaan Pembangunan Partisipatif	43
B. Kerangka Berfikir	47
BAB III METODE PENELITIAN	51
A. Latar Penelitian	51
B. Fokus Penelitian	51
C. Sumber Data	52
D. Alat dan Pengumpulan Data	53
E. Uji Validasi Data	54
F. Teknik Analisis Data	55
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	57
A. Hasil Penelitian	57
1. Kinerja Bappeda Kota Semarang Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kota Semarang Tahun 2016 ...	57
a. Proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kota Semarang Tahun 2016	57
b. Hasil Kinerja Bappeda Kota Semarang dalam Proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kota Semarang Tahun 2016	60
2. Langkah Strategis Untuk Mengoptimalkan Kinerja Bappeda Kota Semarang dalam Proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif Tahun 2016	69
B. Pembahasan	74
1. Kinerja Bappeda Kota Semarang dalam Proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kota Semarang Tahun 2016 ...	74
a. Indikator Masukan (Input)	75
b. Indikator proses (Process)	78
c. Indikator Keluaran (Outputs)	81
d. Indikator Hasil	83

e. Indikator Manfaat (Benefit)	86
f. Indikator Dampak (Impact).....	87
2. Langkah Strategis Untuk Mengoptimalkan Kinerja Bappeda Kota Semarang dalam Proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif Tahun 2016	88
a. Kinerja Operasional	88
b. Kinerja Administratif	89
c. Kinerja Strategik	90
BAB V PENUTUP	93
A. Simpulan.....	93
B. Saran	94
DAFTAR PUSTAKA	96
LAMPIRAN-LAMPIRAN	99

DAFTAR TABEL

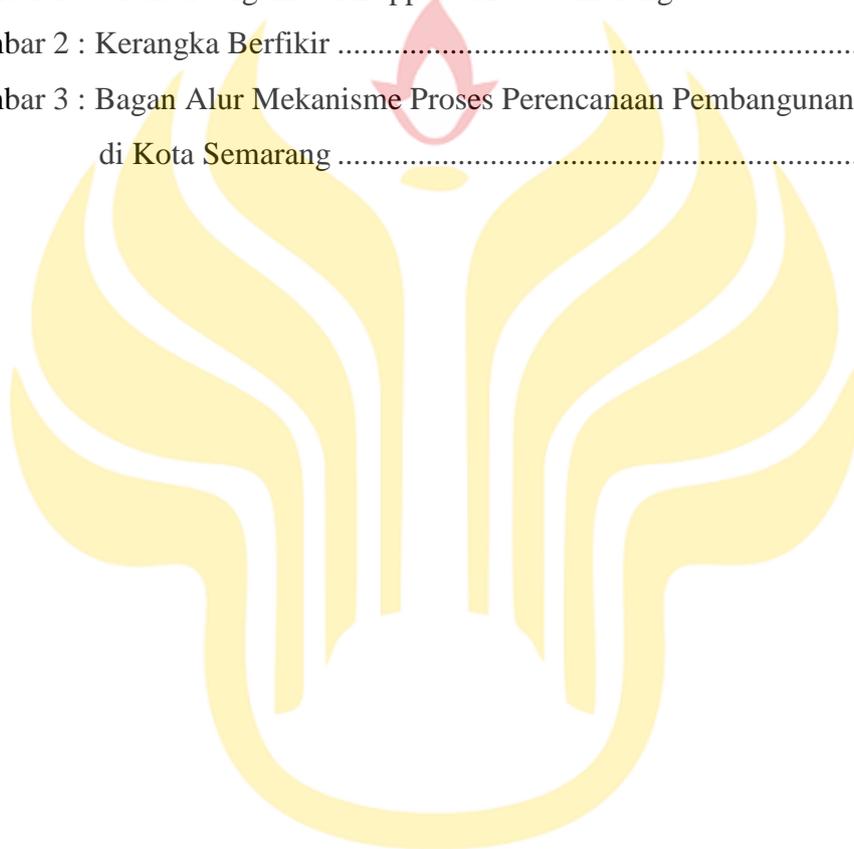
Tabel	Halaman
Tabel 1 : Kinerja Bapeda dalam Proses Perencanaan Pembangunan Tahun 2015	64
Tabel 2 : Kinerja Bapeda dalam Proses Perencanaan Pembangunan Tahun 2016	65
Tabel 3 : Anggaran Urusan Wajib Perencanaan Pembangunan Kota Semarang Tahun 2016	75
Tabel 4 : Hasil Persentase Usulan Musrenbang yang Diakomodir dalam RKPD Kota Semarang Tahun 2014 – 2016.....	84



UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

DAFTAR GAMBAR

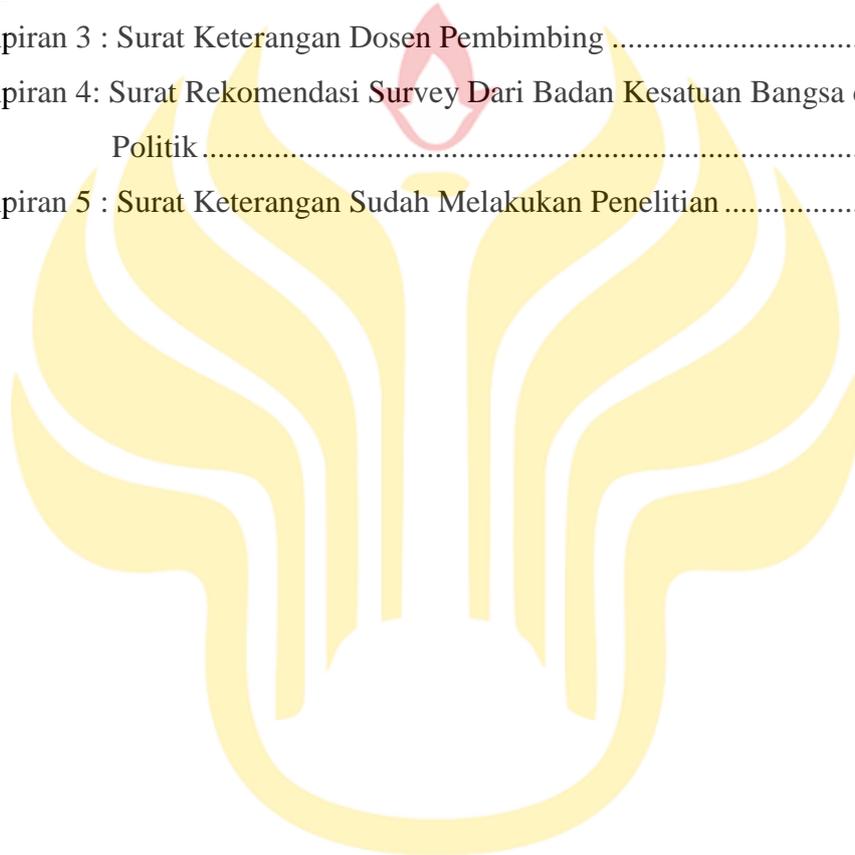
Gambar	Halaman
Gambar 1 : Struktur Organisasi Bappeda Kota Semarang.....	22
Gambar 2 : Kerangka Berfikir	50
Gambar 3 : Bagan Alur Mekanisme Proses Perencanaan Pembangunan Daerah di Kota Semarang	79



UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
Lampiran 1 : Pedoman Instrumen Penelitian.....	99
Lampiran 2 : Pedoman Wawancara	104
Lampiran 3 : Surat Keterangan Dosen Pembimbing	109
Lampiran 4: Surat Rekomendasi Survey Dari Badan Kesatuan Bangsa dan Politik.....	110
Lampiran 5 : Surat Keterangan Sudah Melakukan Penelitian.....	112



UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam era otonomi daerah seperti sekarang ini lebih menekankan pada prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Hal ini merupakan perwujudan pelaksanaan azas desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada dasarnya menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dimana daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang tersebut. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut, dapatlah ditarik

benang merah bahwa setiap daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan otonomi daerah merupakan dasar perubahan paradigma dalam pelaksanaan pemerintahan, pengelolaan anggaran negara dan daerah serta sebagai perwujudan tuntutan agenda reformasi dalam upaya mencapai kesejahteraan masyarakat.

Berbagai perubahan tersebut terwujud dalam pergeseran paradigma pembangunan di daerah, yakni perubahan dari paradigma yang sentralistik menuju paradigma yang desentralistik. Paradigma sentralistik dianggap terlalu mementingkan kedudukan pemerintah sebagai pusat perencana dan pelaksana pembangunan tanpa melibatkan masyarakat sebagai bagian penting dari pembangunan itu sendiri. Paradigma pembangunan yang lebih mementingkan kekuasaan pemerintah tersebut tidak lagi relevan untuk diterapkan. Pergeseran paradigma pembangunan tersebut, secara teoritis merupakan perwujudan dari perubahan pola perencanaan pembangunan dengan pola *top down* menjadi pola *bottom up*.

Dalam era otonomi daerah yang menganut sistem pemerintahan yang demokratis, konsep partisipasi masyarakat merupakan salah satu konsep yang penting karena berkaitan langsung dengan hakekat demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang berfokus pada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Sebagaimana termaktub dalam mukadimah UNDP (United Nation Development Program), salah satu ciri sistem pemerintahan yang baik

(*good governance*) adalah pemerintahan yang bisa mengikutsertakan semua masyarakat, transparan dan bertanggung jawab, efektif dan adil, adanya supremasi hukum serta bisa menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat. Di satu sisi, peningkatan kapasitas birokrat / aparat pemerintah diarahkan untuk merubah pola pikir, bahwa peranan birokrat / aparat pemerintah mengalami perubahan dari pelaku pembangunan menjadi fasilitator pembangunan. Dengan demikian peran pemerintah lebih bersifat memfasilitasi dan mengkatalisasi melalui peningkatan peran serta masyarakat dalam otonomi daerah.

Hal ini berarti perlu adanya komitmen terhadap penguatan keberadaan lembaga pemberdayaan masyarakat khususnya di tingkat bawah atau di tingkat kelurahan, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana salah satu fungsi Pemerintah di tingkat Desa/Kelurahan serta Kecamatan adalah pemberdayaan masyarakat. Hal ini sangat penting dalam rangka merumuskan solusi dalam mengidentifikasi berbagai fungsi dari lintas pelaku pemberdayaan masyarakat, agar sadar akan arti pentingnya suatu harmonisasi penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan, yang ditandai dengan berjalannya peran serta tugas pokok masing-masing. Keberhasilan Pemerintah Daerah dalam jangka panjang tidak hanya bergantung pada kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan, tetapi juga atas ketertarikan, keikutsertaan, dan dukungan dari masyarakat. Munculnya perencanaan pembangunan partisipatif diharapkan akan menghantarkan

masyarakat untuk dapat memahami masalah-masalah yang dihadapi, menganalisa akar-akar masalah tersebut, mendesain kegiatan-kegiatan terpilih, serta memberikan kerangka untuk pemantauan dan evaluasi pelaksanaan pembangunan. Pengikutsertaan masyarakat dalam proses pembangunan merupakan salah satu cara yang efektif untuk menampung dan mengakomodasi berbagai kebutuhan yang beragam. Dengan kata lain, upaya peningkatan partisipasi masyarakat pada proses pembangunan dapat membawa keuntungan substantif, dimana pelaksanaan pembangunan akan lebih efektif dan efisien, disamping akan memberikan rasa kepuasan dan dukungan masyarakat yang kuat terhadap program-program Pemerintah Daerah itu sendiri.

Adanya pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah juga semakin menegaskan arti pentingnya kualitas pelayanan publik. Undang-Undang ini mengindikasikan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah harus dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung-jawab pada daerah. Dengan kewenangan yang diberikan tersebut, maka pemerintah daerah akan lebih leluasa untuk menentukan kebijakan yang akan diambil, yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat di masing-masing daerah. Akan tetapi di satu sisi, pemberian keleluasaan kewenangan kepada daerah juga harus diimbangi dengan koordinasi dan perangkat aturan yang sinergis sehingga lebih mengharmoniskan dan menyelaraskan pembangunan, baik

pembangunan nasional, pembangunan daerah maupun pembangunan antar daerah.

Keberhasilan pembangunan di suatu daerah tidak akan terlepas dari peran Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Bappeda adalah sebuah badan yang bertugas melakukan perencanaan pembangunan di daerah. Bappeda merupakan badan atau staf yang bertanggung jawab langsung kepada Walikota atau Bupati. Peran Bappeda pada pemerintahan yang telah lalu memang tidak terlalu signifikan di dalam pembangunan. Namun hal ini lebih dikarenakan sistem pemerintahan yang terlampau sentralistik, sehingga ruang gerak Bappeda menjadi terbatas karena begitu dominannya intervensi pemerintah pusat terhadap pembangunan di daerah. Akibatnya, perencanaan pembangunan yang disusun untuk suatu daerah, ketika diimplementasikan hasilnya sering tidak tepat sasaran karena tidak mampu merespon kebutuhan real dari masyarakat. Hal ini membawa dampak dimana pembangunan yang telah ada tidak mampu mengangkat kesejahteraan rakyat.

Di tengah perkembangan perencanaan pembangunan partisipatif di Kota Semarang tentu sudah banyak dinamika yang berkembang. Perencanaan pembangunan di Kota Semarang memang harus mengacu pada sistem perencanaan pembangunan nasional, yaitu satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Mekanisme Proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kota Semarang dibangun

melalui kegiatan tahunan dengan forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kelurahan (Musrenbangkel), Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan (Musrenbangcam), Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota (Musrenbangkot). Proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif memiliki peran dalam melaksanakan fungsi pendampingan dalam Musrenbangkel dan Musrenbangcam serta memfasilitasi penyelenggaraan Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan Musrenbangkot. Dalam kinerjanya tersebut, Bappeda Kota Semarang hanya bertindak sebagai fasilitator dan melakukan monitoring pelaksanaan Musrenbangkel dan Musrenbangcam agar alur dan mekanismenya sesuai dengan pedoman. Partisipasi masyarakat merupakan elemen yang penting untuk diwujudkan dalam kehidupan bernegara. Dari empat tahap pembangunan (perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan hasil, dan evaluasi) pelibatan masyarakat dalam perencanaan memiliki bobot yang tinggi untuk memperbaiki kualitas pembangunan. Hal ini mengingat partisipasi masyarakat dalam pembangunan lebih sering dimaknai sebagai dukungan masyarakat dalam pelaksanaan proyek pembangunan, bukan dalam perumusan rencana. Lebih lanjut, perencanaan memiliki posisi yang strategis sebagai arahan dalam mengimplementasikan pembangunan. Perencanaan dalam pembangunan merupakan suatu mekanisme untuk merumuskan desain pembangunan yang akan dilaksanakan dan dirasakan oleh masyarakat. Kehendak melibatkan masyarakat dalam perumusan perencanaan pembangunan sebenarnya sejak dari dulu telah termanifestasi dalam

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 9 Tahun 1982 tentang pedoman penyusunan perencanaan dan pengendalian pembangunan daerah (P5D). Permendagri tersebut menggariskan pola perencanaan pembangunan yang memadukan pendekatan *top down* dan *bottom up*. Penyusunan perencanaan pembangunan dirancang mulai dari musyawarah pembangunan tingkat kelurahan, temu karya pembangunan tingkat kecamatan, rapat koordinasi pembangunan tingkat kabupaten atau kotamadya, rapat koordinasi pembangunan tingkat propinsi, dan rapat konsultasi nasional.

Namun mekanisme tersebut dalam implementasinya dinilai kurang aspiratif. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan perencanaan pembangunan dirasakan sebagai hal yang semu belaka karena lebih banyak diwarnai dialog antar aparat yang diputuskan secara *top down*. Selanjutnya rencana pembangunan nasional tersebut disesuaikan dengan angka-angka sasaran daerah. Akan tetapi sering ditemukan bahwa angka-angka sasaran Nasional tersebut dikutip begitu saja sebagai sasaran daerah tanpa menyadari kemampuan-kemampuan dan sumber daya yang tersedia. Perencanaan daerah sering pula hanya merepresentasikan rencana sektoral dari instansi vertikal. Sehingga perencanaan pembangunan yang secara ideal diharapkan untuk dapat mewujudkan ciri khas daerah (keberanekaan kebutuhan dan potensi) tidak terwujud.

Perencanaan pembangunan ini tidak peka terhadap variasi daerah (mengesampingkan kenyataan akan heterogenitas kondisi dan tuntutan aspirasi daerah) sehingga solusi yang ditawarkan tidak mampu menjawab

permasalahan daerah. Pada sisi lain mekanisme ini melemahkan kemampuan kreatif rakyat yang berkaitan dengan keberlangsungan pembangunan. Kondisi yang demikian bisa memunculkan sikap apatis (ketidakperdulian masyarakat pada pembangunan karena merasa bahwa proses pembangunan tidak menyentuh kebutuhan riil mereka) dan inersia (masyarakat menjadi kurang dapat mengembangkan potensi yang terpendam sehingga cenderung pasif menunggu perintah, dan tergantung pada bantuan) dalam masyarakat.

Walaupun pengertian partisipasi masyarakat sudah menjadi kepentingan bersama (*common interest*), akan tetapi dalam prakteknya masih terdapat pemahaman yang tidak sama. Hal ini ditunjukkan dimana Pemerintah sudah melakukan sosialisasi dan konsultasi dengan masyarakat, akan tetapi masyarakat merasa tidak cukup hanya dengan proses tersebut, karena semua proses keputusan yang diambil secara holistik harus melibatkan masyarakat. Mengingat partisipasi adalah salah satu elemen penting dalam *governance* maka untuk mendorong terciptanya *good governance*, banyak organisasi atau lembaga publik memilih isu partisipasi sebagai strategi awal mewujudkan *good governance*. Strategi yang diambil organisasi *civil society* umumnya dilandasi analisis situasi yang mengemukakan adanya tiga hambatan utama menuju partisipasi yang baik (Hetifah, 2000), yaitu; Pertama, adalah hambatan struktural yang membuat iklim atau lingkungan menjadi kurang kondusif untuk terjadinya partisipasi. Di antaranya adalah kurangnya kesadaran berbagai pihak akan pentingnya partisipasi serta kebijakan maupun aturan yang kurang mendukung partisipasi termasuk kebijakan desentralisasi fiskal.

Kedua, adalah hambatan internal masyarakat sendiri, diantaranya kurang inisiatif, tidak terorganisir dan tidak memiliki kapasitas memadai untuk terlibat secara produktif dalam proses pengambilan keputusan, dimana hal ini terjadi antara lain akibat kurangnya informasi. Dan yang ketiga, adalah hambatan akibat kurang terkuasainya metode dan teknik-teknik partisipasi.

Sedangkan salah satu persoalan lain yang dihadapi dalam perencanaan pembangunan partisipatif saat ini antara lain panjangnya proses pengambilan keputusan. Jarak antara penyampaian aspirasi hingga jadi keputusan relatif jauh. UU Nomor 23 Tahun 2014 (UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 25 Tahun 2000) tentang Otonomi Daerah telah menggeser pemahaman dan pengertian banyak pihak tentang usaha pemanfaatan sumber daya alam, terutama aset yang selama ini dianggap untuk kepentingan Pemerintahan Pusat dengan segala perizinan dan aturan yang menimbulkan perubahan kewenangan. Perubahan sebagai tanggapan dari ketidakadilan selama ini, seperti perubahan dalam pengelolaan sumber daya alam, tidak diikuti oleh aturan yang memadai serta tidak diikuti oleh batasan yang jelas dalam menjaga keseimbangan fungsi regional atau nasional. Persoalan lainnya yakni meskipun di dalam Undang-Undang tersebut desa juga dinyatakan sebagai daerah otonom, namun tidak memiliki kewenangan yang jelas. Dengan kata lain, sebagian besar kebijakan publik, paling rendah masih diputuskan di tingkat kabupaten. Padahal, mungkin masalah yang diputuskan sesungguhnya cukup diselesaikan di tingkat lokal. Jauhnya rentang pengambilan keputusan tersebut merupakan potensi terjadinya deviasi, baik

yang pada gilirannya menyebabkan banyak kebijakan publik yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, perlu dilakukan *“Optimalisasi Kinerja Bappeda Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kota Semarang Tahun 2016.”*

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja Bappeda Kota Semarang dalam proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kota Semarang Tahun 2016?
2. Bagaimana langkah strategis Bappeda Kota Semarang untuk mengoptimalkan kinerjanya dalam proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif Kota Semarang Tahun 2016?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk ;

1. Mengetahui kinerja Bappeda Kota Semarang dalam proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kota Semarang Tahun 2016.
2. Mengetahui Bappeda Kota Semarang dalam mengoptimalkan kinerjanya dalam proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif Kota Semarang Tahun 2016.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat secara teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas khasanah ilmu otonomi daerah khususnya mengenai kinerja Pemerintah Daerah.

2. Manfaat secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan dapat digunakan sebagai masukan, pertimbangan dan perbandingan di kalangan akademisi, wacana keilmuan mengenai kinerja Bappeda dalam proses perencanaan pembangunan partisipatif di Kota Semarang dan permasalahan yang ada di dalamnya serta bahan acuan pada penelitian sejenis.

E. Batasan Istilah

Batasan istilah dalam penelitian ini digunakan agar tidak menimbulkan adanya perbedaan pengertian. Batasan istilah yang digunakan dalam penelitian ini diambil dari beberapa pendapat. Batasan istilah yang perlu dijelaskan adalah:

1. Menurut Peter dan Yeni Salim dalam Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer, optimal adalah sesuatu yang paling baik, paling tinggi, yang dapat mencapai titik optimum, mengoptimalkan adalah membuat sesuatu menjadi optimal atau membuat menjadi yang paling baik (1991: 1059-1060).

Optimalisasi menurut WJS Poerwadarminta dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia berasal dari kata “optimum” yang mana berarti yang terbaik, paling menguntungkan. Dan dalam hal ini optimalisasi membuat lebih baik lagi (1984:687). Sedangkan optimum adalah tingkatan yang terangat sangat menguntungkan dalam batas-batas tertentu, dan pengoptimuman merupakan penyempurnaan suatu sistem supaya berprestasi sebaik-baiknya atas dasar kriteria tertentu (PPm,1981:182). Dengan demikian optimalisasi dapat diartikan sebagai proses, cara, atau upaya untuk menggunakan sumber-sumber yang dimiliki dalam rangka mencapai kondisi yang terbaik, paling menguntungkan dan paling diinginkan dalam batas-batas tertentu dan kriteria tertentu.

2. Kinerja, diartikan sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi yang dituangkan melalui perencanaan strategis suatu organisasi (Moehariono, 2014:95). Kinerja yang dimaksud dalam penelitian ini adalah penuntasan Bappeda dalam proses perencanaan pembangunan partisipatif di Kota Semarang.
3. Proses, Pengertian proses menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah tuntutan perubahan dalam perkembangan sesuatu yang dilakukan secara terus-menerus. Selain itu pengertian lain dari proses adalah rangkaian tindakan, perbuatan yang dilakukan secara terus-menerus yang dihasilkan suatu produk. Proses adalah sesuatu tuntutan perubahan dari suatu

peristiwa perkembangan sesuatu yang dilakukan secara terus-menerus.

(Soewarno, 2007: 21)

4. Perencanaan Pembangunan Daerah diperlukan karena pelaksanaan pembangunan didesentralisasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sebelum menjelaskan tentang perencanaan pembangunan daerah, perlu dipahami terlebih dahulu perencanaan pembangunan. Riyadi, Deddy Supriady Bratakusumah (2005 ; 6) mengatakan perencanaan pembangunan merupakan suatu tahapan awal dalam proses pembangunan. Sebagai tahapan awal, perencanaan pembangunan akan menjadi bahan/pedoman/acuan dasar bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan (*action plan*).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA BERPIKIR

A. Deskripsi Teoritis

1. Gambaran Umum Bappeda Kota Semarang.

Suatu pembangunan hendaknya dibuat secara terarah dan tepat sasaran, sehingga hasil pembangunan benar-benar dirasakan oleh masyarakat. Untuk mewujudkan hal tersebut dibutuhkan sebuah perencanaan pembangunan yang matang. Apabila pembangunan tersebut dilaksanakan pada skala nasional, maka tugas perencanaan pembangunan menjadi wewenang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Hal ini seperti yang telah diatur dalam Pasal 2 Keputusan Kepala Badan Perencanaan Nasional, yaitu :

“Bappenas mempunyai tugas membantu membantu Presiden dalam menetapkan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan nasional serta penilaian atas pelaksanaannya”

Sedangkan untuk perencanaan pembangunan di tingkat daerah merupakan tugas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), baik itu untuk Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II seperti yang telah diatur dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) Keppres No. 27 Tahun 1980 yang berbunyi :

Ayat (1) : Bappeda Tingkat I mempunyai tugas membantu Gubernur / Kepala Daerah Tingkat I dalam menentukan kebijaksanaan di

bidang perencanaan pembangunan di Daerah Tingkat I serta penilaian atas pelaksanaannya.

Ayat (2) : Bappeda Tingkat II mempunyai tugas membantu Bupati / Walikota Daerah Tingkat II dalam menentukan kebijaksanaan di bidang perencanaan pembangunan di Daerah Tingkat II serta penilaian atas pelaksanaannya.

Agar pelaksanaan pembangunan antara skala nasional dan skala daerah dapat berjalan searah, maka diperlukan koordinasi yang baik antara Bappenas dengan Bappeda. Hal ini ditujukan agar tidak terjadi tumpang-tindih dalam pelaksanaan pembangunan. Hal ini juga telah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Keppres No. 27 Tahun 1980 yang berbunyi :

“Dalam melaksanakan perencanaan pembangunan di daerah, Bappeda Tingkat I dan Bappeda Tingkat II berkewajiban mengusahakan keterpaduan antara rencana nasional dan daerah. ”

Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional, peran Bappeda dalam membuat perencanaan pembangunan di daerah meliputi:

- a. Rencana pembangunan jangka panjang daerah disingkat dengan RPJP daerah untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP nasional;

- b. Rencana pembangunan jangka menengah daerah yang selanjutnya disebut RPJM daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP daerah dengan memperhatikan RPJM nasional;
- c. RPJM daerah sebagaimana dimaksud pada huruf b memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif;
- d. Rencana kerja pembangunan daerah, selanjutnya disebut RKPD, merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat, dengan mengacu kepada rencana kerja Pemerintah;
- e. RPJP daerah dan RPJM sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan b ditetapkan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Sedangkan untuk mekanisme perencanaan pembangunan daerah di Indonesia telah ditetapkan secara luas mulai pertengahan tahun 1980-

an (Roberto Akyuwen, 2003). Mekanisme perencanaan tersebut dikatakan menggunakan kombinasi antara pendekatan dari bawah (*bottom up approach*) dan dari atas (*top down approach*). Ginandjar Kartasasmita (1997:115) lebih lanjut mengemukakan bahwa secara operasional pendekatan perencanaan tersebut ditempuh melalui mekanisme yang disebut Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D), dengan memanfaatkan forum-forum Musyawarah Pembangunan (Musbang) Desa, Musbang Kecamatan, Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) Dati II, Rakorbang Dati I, Konsultasi Regional Pembangunan (Koregbang), yaitu Dati sepulau/kawasan, dan puncaknya terjadi pada Konsultasi Nasional Pembangunan (Konasbang). Di setiap tingkat diupayakan untuk mengadakan koordinasi perencanaan sektoral dan regional. Usulan atau masalah yang lintas wilayah atau lintas sektoral yang tidak dapat diselesaikan di suatu tingkat dibawa ke tingkat di atasnya. Proses berjenjang ini di harapkan dapat mempertajam analisis di berbagai tingkat forum konsultasi perencanaan pembangunan tersebut. Dengan demikian, perencanaan dari “atas ke bawah” yang memberikan gambaran tentang perkiraan- perkiraan dan kemungkinan-kemungkinan yang ada, diinformasikan secara berjenjang sehingga proses perencanaan dari “bawah ke atas” diharapkan sejalan dengan yang ditunjukkan dari “atas ke bawah”.

a. Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi Bappeda Kota Semarang.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kota Semarang dan telah dijabarkan ke dalam Peraturan Walikota Semarang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang, Bappeda mempunyai tugas pokok melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik di bidang perencanaan pembangunan daerah.

Untuk melaksanakan tugas tersebut Bappeda Kota Semarang mempunyai fungsi:

- 1) Perumusan kebijakan teknis di bidang perencanaan pembangunan daerah;
- 2) Pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah;
- 3) Pelaksanakan pelayanan penunjang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah;
- 4) Penyusunan rencana program di bidang perencanaan pembangunan daerah;
- 5) Penyusunan kebijakan perencanaan pembangunan daerah dalam jangka panjang dan jangka menengah serta tahunan;

- 6) Pelaksanaan koordinasi perencanaan pembangunan daerah dengan perangkat daerah, instansi vertikal, dan pelaku pembangunan.
- 7) Pelaksanaan fasilitasi perencanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah secara makro;
- 8) Pelaksanaan fasilitasi dan pertanggungjawaban terhadap kajian teknis / rekomendasi perijinan dan / atau non perijinan di bidang perencanaan pembangunan daerah;
- 9) Pengelolaan urusan kesekretariatan Bappeda;
- 10) Pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pembangunan daerah;
- 11) Pelaksanaan pembinaan, pemantauan, pengawasan dan pengendalian serta monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas Bappeda;
- 12) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan bidang tugasnya.

Penyelenggaraan pelayanan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang pada saat ini adalah melaksanakan fungsi sebagai Lembaga Teknis Perencanaan Pembangunan Daerah, yang melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan pada Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Semarang.

b. Tujuan dan Sasaran Bappeda Kota Semarang

Tujuan utama dari Bappeda Kota Semarang yaitu mensinergikan pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan dalam rangka pencapaian visi dan misi RPJMD Kota Semarang Tahun 2016-2021. Untuk mencapai tujuan utama tersebut dijabarkan dalam beberapa tujuan dan sasaran sebagai berikut:

- 1) Meningkatnya kualitas perencanaan pembangunan, yang didukung melalui pencapaian sasaran kesesuaian antar dokumen perencanaan, dengan indikator sasaran:
 - a. Kesesuaian program di RPJMD dengan program di RKPD tahunan;
 - b. Kesesuaian program di RKPD tahunan dengan program di APBD tahunan;
 - c. Kesesuaian kegiatan di RKPD tahunan dengan kegiatan di APBD tahunan;
 - d. Ketepatan waktu penetapan dokumen perencanaan sesuai ketentuan;
 - e. Ketepatan pelaksanaan tahapan penyusunan perencanaan pembangunan.
- 2) Meningkatnya kualitas sumber daya aparatur, yang didukung melalui pencapaian sasaran kompetensi dan kapabilitas sumber daya aparatur perencana, dengan indikator sasaran fasilitasi peningkatan *capacity building* sumber daya aparatur perencana.

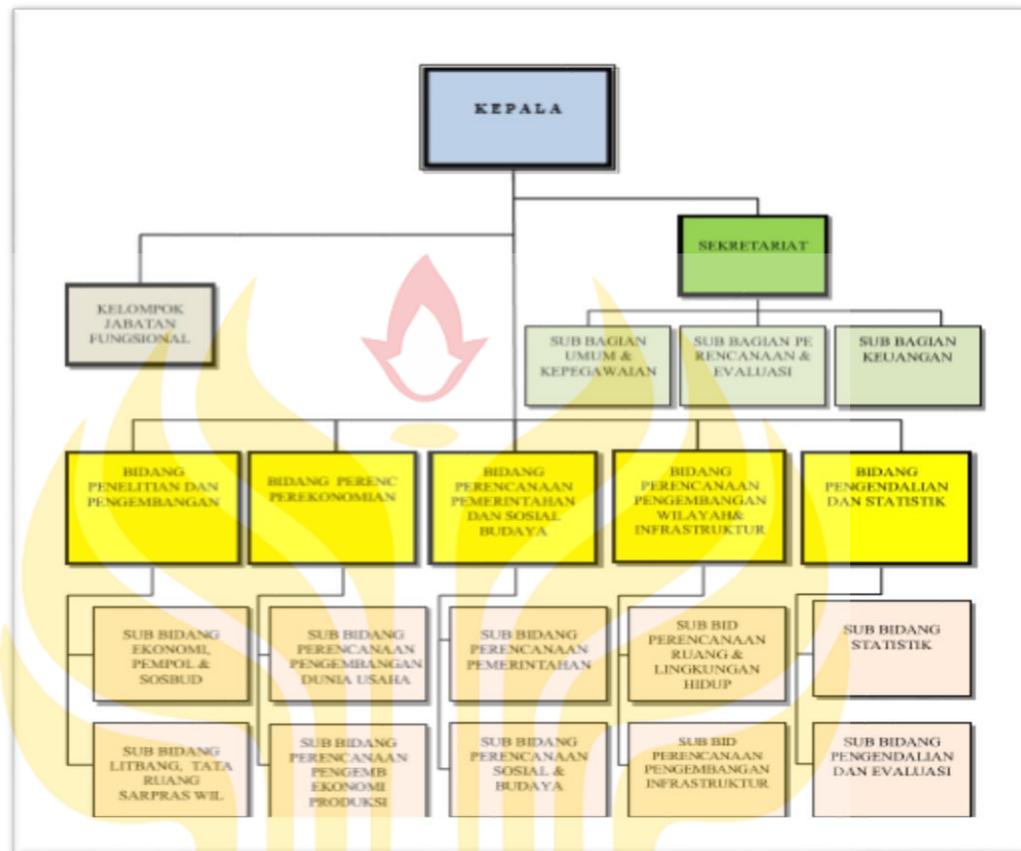
3) Meningkatnya kualitas penyelenggaraan administrasi dan perkantoran, yang didukung melalui pencapaian sasaran tertib pengelolaan penyelenggaraan administrasi dan perkantoran, dengan indikator sasaran :

- a. Tingkat ketersediaan sarana dan prasarana dalam menunjang kegiatan perencanaan pembangunan daerah;
- b. Tersedianya integrasi sistem penunjang perencanaan berbasis Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK).

c. Struktur Organisasi

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Semarang, dan telah dijabarkan ke dalam Peraturan Walikota Semarang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang, maka struktur organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Semarang adalah sebagai berikut:

UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG



Gambar 1
Struktur Organisasi Bappeda Kota Semarang

Keterangan:

- 1) Kepala Badan;
- 2) Sekretariat, terdiri dari :
 - a) Sub Bagian Perencanaan dan Evaluasi;
 - b) Sub Bagian Keuangan;
 - c) Sub Bagian Umum dan Kepegawaian.
- 3) Bidang Perencanaan Pemerintahan dan Sosial Budaya, terdiri dari:
 - a) Sub Bidang Perencanaan Pemerintahan;

- b) Sub Bidang Perencanaan Sosial dan Budaya.
- 4) Bidang Perencanaan Perekonomian, terdiri dari:
- a) Sub Bidang Perencanaan Pengembangan Dunia Usaha;
 - b) Sub Bidang Perencanaan Pengembangan Ekonomi Produksi.
- 5) Bidang Perencanaan Pengembangan Wilayah dan Infrastruktur, terdiri:
- a) Sub Bidang Perencanaan Ruang dan Lingkungan Hidup;
 - b) Sub Bidang Perencanaan Pengembangan Infrastruktur.
- 6) Bidang Pengendalian dan Statistik, terdiri dari:
- a) Sub Bidang Pengendalian;
 - b) Sub Bidang Statistik.
- 7) Bidang Penelitian dan Pengembangan, terdiri dari:
- a) Sub Bidang Penelitian dan Pengembangan Ekonomi, Pemerintahan, Politik Sosial dan Budaya;
 - b) Sub Bidang Penelitian dan Pengembangan Tata Ruang dan Sarana Prasarana Wilayah.
- 8) Kelompok Jabatan Fungsional. Bappeda telah memiliki 24 personil Jabatan Fungsional Tertentu, dengan rincian sebagai berikut :
- a) 1 orang Jabatan Fungsional Perencana Madya Sudah selesai mengikuti Diklat JFP Madya dan mendapat Sertifikat tetapi belum mendapat SK pengangkatan sebagai JFP Madya

- b) 1 orang Jabatan Fungsional Perencana Muda Sudah selesai mengikuti Diklat JFP Muda tetapi belum mendapat Sertifikat
 - c) 17 orang Jabatan Fungsional Perencana Pertama Sudah selesai mengikuti Diklat JFP Pertama tetapi belum mendapat Sertifikat
 - d) 1 orang Jabatan Fungsional Surveyor Pemetaan Sudah selesai mengikuti Diklat JFT Surveyor Pemetaan tetapi belum mendapat Sertifikat
 - e) 1 orang Jabatan Fungsional Statistisi
 - f) 1 orang Jabatan Fungsional Arsiparis
- 2 orang Jabatan Fungsional Pranata Komputer.

2. Optimalisasi

Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer, optimal adalah sesuatu yang paling baik, paling tinggi, yang dapat mencapai titik optimum, mengoptimalkan adalah membuat sesuatu menjadi optimal atau membuat menjadi yang paling baik. Optimalisasi dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia berasal dari kata “optimum” yang mana berarti yang terbaik, paling menguntungkan. Dan dalam hal ini optimalisasi membuat lebih baik lagi (WJS Poerwadarminta, 1984:687). Sedangkan optimum adalah tingkatan yang terangat sangat menguntungkan dalam batas-batas tertentu. Dengan demikian optimalisasi dapat diartikan sebagai proses, cara, atau upaya untuk menggunakan sumber-sumber yang dimiliki dalam rangka

mencapai kondisi yang terbaik, paling menguntungkan dan paling diinginkan dalam batas-batas tertentu dan kriteria tertentu.

Dalam beberapa literatur manajemen, tidak dijelaskan secara tegas pengertian optimalisasi, namun dalam Kamus Bahasa Indonesia, W.J.S. Poerwadarminta (1997 :753) dikemukakan bahwa : “Optimalisasi adalah hasil yang dicapai sesuai dengan keinginan, jadi optimalisasi merupakan pencapaian hasil sesuai harapan secara efektif dan efisien”. Optimalisasi banyak juga diartikan sebagai ukuran dimana semua kebutuhan dapat dipenuhi dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan. Menurut Winardi (1999 : 363) Optimalisasi adalah ukuran yang menyebabkan tercapainya tujuan sedangkan jika dipandang dari sudut usaha, Optimalisasi adalah usaha memaksimalkan kegiatan sehingga mewujudkan keuntungan yang diinginkan atau dikehendaki. Dari uraian tersebut diketahui bahwa optimalisasi hanya dapat diwujudkan apabila dalam pemujukannya secara efektif dan efisien. Dalam penyelenggaraan organisasi, senantiasa tujuan diarahkan untuk mencapai hasil secara efektif dan efisien agar optimal.

3. Kinerja

a. Teori Kinerja

a) Pengertian Kinerja

Kinerja berasal dari kata “Performance”, yang artinya daya guna, prestasi atau hasil. Kinerja adalah sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Kinerja organisasi

juga dimaknai sebagai kemampuan organisasi untuk meraih tujuannya melalui pemakaian sumber daya secara efisien dan efektif (Sari, 2014:82). Menurut Kundiman (2013:3-4) arti kinerja dapat dilihat menjadi dua segi, yaitu kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi. Sedangkan kinerja organisasi merupakan totalitas yang dicapai suatu organisasi. Kinerja pegawai dan kinerja organisasi memiliki kekuatan yang angat erat. Tujuan organisasi tidak terlepas dari sumber daya yang dimiliki oleh organisasi yang digerakkan atau dilakukan pegawai yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan organisasi tersebut.

b) Macam-Macam Kinerja

Menurut Moehariono (2014:95) bahwa kinerja atau *performance* merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi yang dituangkan melalui perencanaan strategis suatu organisasi.

Dalam suatu organisasi dikenal ada 3 jenis kinerja yang dapat dibedakan sebagai berikut :

- (a) Kinerja Operasional, kinerja ini berkaitan dengan efektivitas penggunaan setiap sumber daya yang digunakan oleh perusahaan seperti modal, bahan baku, teknologi dan lain-lain. Sejauh mana penggunaan tersebut secara maksimal untuk mencapai keuntungan atau mencapai visi dan misinya.

(b) Kinerja Administratif, kinerja ini berkaitan dengan kinerja administrasi organisasi. Termasuk didalamnya struktur administrative yang mengatur hubungan otoritas wewenang dan tanggungjawab dari orang yang menduduki jabatan. Selain itu, berkaitan dengan kinerja mekanisme aliran informasi antar unit kerja dalam organisasi.

(c) Kinerja Strategic, kinerja ini berkaitan atas kinerja perusahaan dievaluasi ketepatan perusahaan dalam memilih lingkungannya dan kemampuan adaptasi perusahaan khususnya secara strategi perusahaan dalam menjalankan visi dan misinya.

Prawirosentono Yullyanti (2009:133) dimensi yang digunakan dalam melakukan penilaian kinerja adalah: a) pengetahuan atas pekerjaan, kejelasan, pengetahuan atas tanggungjawab pekerjaan yang menjadi tugasnya; b) perencanaan dan organisasi, kemampuan membuat rencana pekerjaan diantara jadwal dan urutan pekerjaan agar tercipta efisiensi dan efektifitas; c) mutu pekerjaan, ketelitian dan ketepatan pekerjaan; d) produktifitas; e) pengetahuan teknis atas pekerjaan; f) *Judgment*, kebijakan naluriah, dan kemampuan dalam tercapainya tujuan organisasi; g) Kerjasama; h) Kehadiran dalam rapat disertai dengan kemampuan dalam menyampaikan ide-ide/gagasan; i) Manajemen pekerjaan; j) Kepemimpinan; k) Kemampuan dalam memperbaiki diri sendiri.

Moheriono (2014:15) penetapan indicator kinerja menurut Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Lembaga Administrasi Negara (AKIP-LAN) adalah

ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan organisasi.

Indicator kinerja dapat dibagi dalam enam kelompok yang meliputi (Mulyadi, Yunus, Mukhlis & Amri, 2012:47-48);

- a. Indicator masukan (*inputs*) merupakan segala sesuatu yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan agar menghasilkan keluaran. Indicator ini mengukur jumlah sumber daya dipergunakan seperti anggaran (dana), SDM, peralatan, material, dan masukan lain, yang dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan (Bappenas, 2009:31).
- b. Indicator proses (*process*) merupakan berbagai aktivitas yang menunjukkan upaya yang dilakukan dalam rangka mengolah masukan menjadi keluaran. Indicator ini mengukur gambaran mengenai langkah-langkah yang dilaksanakan dalam menghasilkan barang atau jasa (frekuensi proses, ketaatan terhadap jadwal, dan ketaatan terhadap ketentuan/trandart).
- c. Indicator keluaran (*outputs*) merupakan suatu yang diharapkan langsung dapat diperoleh/dicapai dari suatu kegiatan bagi kegiatan fisik maupun non fisik. Indicator keluaran (output) ini mengukur untuk jumlah produk atau jasa yang dihasilkan, dan ketepatan dalam memproduksi barang atau jasa.
- d. Indicator hasil (*outcomes*) merupakan hasil nyata yang diperoleh dari keluaran. Indicator ini digunakan untuk mengukur capaian dari berbagai kegiatan dalam suatu program yang telah selesai dilaksanakan

atau indicator yang mencerminkan berfungsinya keluaran berbagai kegiatan pada jangka menengah.

- e. Indicator manfaat (*benefit*) merupakan manfaat yang diperoleh dari hasil (*outcomes*) suatu kegiatan. Indicator ini mengukur gambaran mengenai akibat langsung atau tidak langsung dari tercapainya tujuan. Indicator dampak adalah indicator outcome pada tingkat yang lebih tinggi hingga ultimate.
- f. Indicator dampak (*impact*) merupakan pengaruh/akibat yang ditimbulkan oleh manfaat dari suatu kegiatan, baik berdampak negative ataupun positif. Indicator ini menunjukkan pengaruh, baik positif maupun negative, yang ditimbulkan dari pelaksanaan kebijakan/program/kegiatan dan asumsi yang telah digunakan (Bappenas, 2009:31).

Indicator kinerja adalah ukuran kuantitatif atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Indicator kinerja harus merupakan sesuatu yang akan dihitung dan diukur serta digunakan sebagai dasar untuk menilai melihat tingkat kinerja, baik dalam tahapan perencanaan, pelaksanaan, maupun setelah kegiatan selesai dan berfungsi. Indikator kerja digunakan untuk meyakinkan bahwa kinerja hari demi hari organisasi/unit kerja yang bersangkutan menunjukkan kemampuan dalam rangka dan/atau menuju tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan (Sedarmayanti, 2013:198).

Menurut Sedarmayanti (2013:198) secara umum indicator kinerja memiliki fungsi sebagai berikut: a) Memperjelas tentang apa, berapa, dan kapan kegiatan dilaksanakan; b) Menciptakan consensus apa, berapa dan kapan kegiatan dilaksanakan menghindari kesalahan interpretasi selama pelaksanaan kebijakan/program atau kegiatan dan dalam menilai kinerjanya; c) Membangun dasar bagi pengukurann, analisis, dan evaluasi kinerja organisasi. Menurut John Miner yang dikutip Sudarmanto (2009:11-12) mengemukakan 4 indikator kinerja yang dapat dijadikan sebagai tolak ukur dalam menilai kinerja adalah : a) Kualitas adalah: tingkat kesalahan, kerusakan, kecermatan. b) Kuantitas adalah : jumlah pekerjaan yang dihasilkan. c) penggunaan waktu dalam kerja adalah : tingkat ketidak hadiran, keterlambatan, waktu kerja efektif/ jam kerja hilang. d) kerja sama dengan orang lain dalam bekerja.

4. Pembangunan Daerah

Definisi ataupun batasan pengertian pembangunan banyak diberikan oleh para sarjana dengan memberikan definisi yang berbeda. Perbedaan tersebut sebenarnya pada tekanan saja. Pada umumnya dari berbagai definisi yang saling berbeda tersebut sebenarnya saling melengkapi. Menurut Katz dan Seers pembangunan didefinisikan sebagai Proses perubahan yang terencana dari suatu situasi nasional yang satu ke situasi nasional yang lain yang dinilai lebih tinggi (dalam Moeljarto, 1987:3).

Sedangkan menurut I Nyoman Beratha memberikan definisi Pembangunan sebagai suatu usaha-usaha perubahan-perubahan yang direncanakan dengan pendayagunaan potensi alam, manusia dan sosial budaya untuk menuju keadaan yang lebih baik berdasarkan pedoman-pedoman tertentu (1982:65).

Dari kedua pendapat diatas maka dapat diambil intinya bahwa pembangunan adalah :

- a. Suatu perubahan dari suatu situasi ke situasi yang lain yang dinilai lebih tinggi.
- b. Direncanakan dengan pendayagunaan potensi alam, manusia dan sosial budaya untuk menuju keadaan yang lebih baik.

Dalam pencapaian setiap tahapan kemajuan dalam perubahan diharapkan dapat mencapai suatu keselarasan baik lahiriah maupun batiniah masyarakat dengan kadar pemerataan hasil-hasil baik pembangunan yang semakin meningkat tercermin dalam perbaikan hidup dan keadilan sosial. Hal ini berarti bahwa pembangunan yang berjalan terus menerus dan mencakup *being* dan *doing*, dapat meningkatkan kemampuan masyarakat dalam mempengaruhi masa depannya. Menurut Bryan dan White pengertian *being* dan *doing* berarti Proyek dan program-program bukan saja perlu membuahkan perubahan-perubahan yang fisik dan konkrit melainkan juga perlu menghasilkan hal-hal semacam itu dengan cara tertentu sehingga rakyat memperoleh kemampuan yang

lebih besar untuk memilih dan memberikan tanggapan terhadap perubahan tersebut (1989:21).

Oleh karena itu pembangunan adalah upaya meningkatkan kapasitas untuk mempengaruhi masa depan. Menurut Bryan dan White

(1989:22) kapasitas mencakup 4 implikasi yaitu:

- a) Kapasitas, mencakup kapasitas bangsa dan komunitas untuk membangun lembaga-lembaga politik dan sosial yang bertanggung jawab atas produksi dan alokasinya.
- b) Keadilan, menyangkut masalah distribusi dalam arti kalau hanya sebagian kecil masyarakat yang menikmati hasilnya maka pembangunan dalam arti sebenarnya belum terjadi.
- c) Pemberdayaan (empowerment), untuk menjadikan rakyat mempunyai kuasa dan wewenang serta menggunakan pengaruhnya untuk mengangkat masalah-masalah mereka sendiri karena orang akan sulit mengembangkan kemampuan jika tidak ada perasaan pada dirinya bahwa pribadinya berdaya guna, tidak memiliki kesadaran akan dibawa kemana kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutannya.
- d) Proses yang berkesinambungan (sustainable), pembangunan merupakan rangkaian kegiatan yang berlangsung secara terus menerus dan sejalan dengan perkembangan masyarakat di bidang sosial, ekonomi, budaya dan politik.

Berdasarkan uraian di atas berarti fokus pembangunan terletak pada pembangunan masyarakat yang diartikan sebagai pembangunan untuk mewujudkan self sustaining capacity masyarakat itu sendiri. Menurut Moeljarto (1987:25), diartikan sebagai pembangunan yang berpusat pada manusia yang memandang manusia sebagai fokus utama maupun sumber utama pembangunan. Pembangunan yang berpusat pada manusia akan dapat mengubah peranan masyarakat sebagai penerima pasif pelayanan pemerintah yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pokok menjadi anggota masyarakat yang mampu berperan serta aktif di dalam pembangunan. Sedangkan menurut Gunawan Sumodiningrat (1998:51), ruang lingkup pembangunan daerah meliputi semua kegiatan pembangunan sektoral, regional dan khusus yang berlangsung di daerah, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat. Tujuannya adalah untuk lebih menggalakkan prakarsa dan peran serta masyarakat, meningkatkan pendayagunaan potensi daerah, meningkatkan dan menyetabilkan laju pertumbuhan daerah, meningkatkan dan menyetabilkan laju pertumbuhan antar daerah dan mempercepat pertumbuhan daerah yang tertinggal.

5. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi mengandung makna keikutsertaan total masyarakat dalam suatu aktivitas. Pengertiannya, pembangunan partisipatif tak lain merupakan suatu pendekatan pelibatan masyarakat dalam pembangunan, mulai sejak dari proses mengenali masalah, merencanakan kegiatan,

melaksanakan pembangunan, dan ikut melakukan terhadap hasil pembangunan itu sendiri (R. Chamber,1987). Tujuan-tujuan perencanaan pembangunan akan dicapai melalui perumusan dan pelaksanaan berbagai kebijaksanaan dan program-program pembangunan yang konsisten berdasar sistem prioritas yang tajam. Namun demikian berhasilnya pencapaian tujuan-tujuan pembangunan memerlukan keterlibatan aktif dari masyarakat pada umumnya. Tidak saja dari pengambil kebijakan tertinggi para perencana, aparatur pelaksanaan operasional tetapi juga dari masyarakat. Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1977:204), keterlibatan aktif ini disebut juga sebagai partisipasi.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan mempunyai sifat yang penting. Hal ini senada dengan pernyataan Diana Conyers (1994:154-155) yaitu:

- 1) Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek pembangunan akan gagal.
- 2) Masyarakat akan lebih mempercayai program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya karena mereka akan mengetahui secara langsung dan mempunyai rasa memiliki sebab terlibat langsung didalamnya.

3) Merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri. Mereka pun mempunyai hak untuk memberikan saran dalam menentukan jenis pembangunan yang akan dilaksanakan di daerah mereka. Dan hal ini sesuai dengan konsep man centered development, suatu pembangunan yang dipusatkan pada kepentingan manusia, jenis pembangunan yang diarahkan demi perbaikan nasib manusia dan tidak sekedar sebagai obyek pembangunan.

Dalam rangka meningkatkan keterlibatan atau partisipasi masyarakat, Bintoro Tjokroamidjojo (1997:207) berpendapat bahwa ada dua cara dalam perencanaan pembangunan:

- 1) Mobilisasi kegiatan-kegiatan masyarakat serasi untuk kepentingan-kepentingan pencapaian tujuan pembangunan dimana keterlibatan masyarakat lebih didasarkan atas hubungan satu arah dari atas ke bawah.
- 2) Dengan meningkatkan aktivitas, swadaya dan swakarsa masyarakat sendiri.

6. Perencanaan Pembangunan

Perencanaan dapat diartikan sebagai suatu tindakan pada saat ini untuk membuat keputusan akan apa yang akan dikerjakan pada masa mendatang. Keberhasilan pelaksanaan dan pencapaian tujuan di masa yang akan datang sepenuhnya akan sangat bergantung

pada rencana yang dimuat saat ini. Keberhasilan pelaksanaan dan pencapaian tujuan di masa yang akan datang sepenuhnya akan sangat bergantung pada rencana yang dimuat saat ini. Melalui perencanaan yang disusun dengan baik akan tercapai efisiensi penggunaan sumber daya yang lebih tinggi, penentuan dan pemilihan alternatif tindakan terbaik, serta antisipasi terhadap setiap perubahan yang terjadi. Dengan demikian perencanaan dapat diartikan sebagai proses penetapan tujuan dan penyusunan metode atau cara untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan pengertian perencanaan menurut Y. Dror, perencanaan didefinisikan sebagai suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu (dalam Kunarjo, 1992:7).

Lingkup dari suatu perencanaan yaitu memfokuskan pada pengambilan keputusan, karena dalam proses perencanaan dilakukan pemilihan dan penentuan langkah yang akan datang. Perencanaan yang tepat dan sistematis biasanya memperhatikan faktor obyektif, dengan demikian menurut Tjihno Windaryanto (1999:49) perencanaan mempunyai fungsi :

- 1) Sebagai sarana komunikasi bagi semua pihak penyelenggaraan proyek.
2. Dasar pengaturan alokasi sumber daya yang dimiliki oleh organisasi.

3. Alat untuk mendorong perencanaan dan pelaksana melihat ke depan dan menyadari pentingnya unsur waktu.
4. Sebagai pegangan dan tolok ukur fungsi pengendalian.

Hal serupa juga dikemukakan oleh Bintoro Tjokroamidjojo (1981:32) yang mengartikan perencanaan sebagai desain daripada kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan dengan mempergunakan potensi sumber-sumber secara sebaik mungkin untuk mencapai suatu tujuan dalam dimensi waktu tertentu. Pembangunan seringkali dirumuskan sebagai proses perubahan yang terencana dari situasi nasional yang satu ke situasi nasional yang lain yang dinilai lebih tinggi (Katz, 1971 dalam Moeljarto 1993:3). Dengan kata lain pembangunan selalu menyangkut proses perbaikan (Seers, 1970 dalam Moeljarto 1993:3). Di satu sisi, agar suatu pembangunan dapat berjalan baik dan berkelanjutan maka harus didukung dengan adanya sebuah tata pemerintahan yang baik pula (*Good Governance*). *Good* dalam Lembaga Administrasi Negara diartikan sebagai nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat. Sedangkan *Governance* diartikan sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service*. Secara sederhana, *Good Governance* dapat diartikan sebagai suatu kemampuan dalam sebuah unit peran baik dalam tingkat pemerintahan pusat maupun daerah, untuk menjalankan fungsi-fungsi politik dan administratif.

Perencanaan secara umum menjadi awalan dalam melaksanakan suatu kegiatan. Urgensi perencanaan seringkali dikaitkan dengan pengalokasian sumber daya yang efisien dalam pencapaian tujuan. Pada sisi yang lain perencanaan penting sebagai upaya untuk mewujudkan efektivitas kerja. Dengan kata lain perencanaan menjadi arahan kerja sehingga upaya yang dilaksanakan sebisa mungkin semakin mendekati pada tujuan yang hendak dicapai.

Perencanaan mencakup penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu (Kunarjo, 1996:7). Dalam perspektif yang lebih luas perencanaan mencakup beberapa ide pokok berikut:

- 1) Perencanaan pada hakekatnya merupakan kegiatan berfikir karena didahului oleh konseptualisasi usaha sebelum bertindak.
- 2) Perencanaan pada dasarnya merupakan kegiatan pengambilan keputusan tentang hal-hal yang akan dilaksanakan di masa depan.
- 3) Perencanaan berarti meletakkan dasar-dasar rasionalitas untuk berbagai usaha di masa mendatang dengan maksud mempengaruhi dan mengendalikan arah perubahan yang diduga akan terjadi.
- 4) Perencanaan merupakan proses pemilihan dan usaha menghubungkan-hubungkan fakta untuk dijadikan bahan dalam membuat berbagai pra anggapan mengenai masa depan yang akan dihadapi untuk kemudian dituangkan dalam program kerja dan kegiatan operasional yang dirasakan perlu dalam usaha pencapaian tujuan.

- 5) Perencanaan juga berarti pengalokasian yang sistematis dari berbagai sarana dan prasarana kerja yang sifatnya terbatas untuk memperoleh hasil yang maksimal.
- 6) Perencanaan dalam arti yang seluas-luasnya tidak lain adalah suatu proses menyiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.
- 7) Perencanaan adalah suatu cara mencapai tujuan sebaik-baiknya melalui seleksi alternatif terbaik supaya lebih efisien dan efektif.
- 8) Penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan bagaimana, bilamana dan oleh siapa (Tjokroamidjojo, 1986:12).

Urgensi perencanaan dapat dilihat dari adanya kebutuhan mendesak untuk menjalankan agenda pembangunan secara maksimal, tepat dan hemat dalam menggunakan sumber-sumber daya yang ada. Kedua, adanya kebutuhan untuk mentransformasi masyarakat. Ketiga, perencanaan penting karena memberikan petunjuk untuk mengorganisasikan sumber daya dalam mencapai tujuan. Dalam kerangka kerja yang demikian maka efektifitas dan efisiensi menjadi hal yang teramat penting untuk diwujudkan. Perencanaan pembangunan merupakan usaha sistematis untuk memilih alternatif yang dapat ditempuh guna mencapai tujuan yang diinginkan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang realitis dan rasional (Kartasmita 1997:105). Jika dikaitkan dengan pemecahan masalah maka perencanaan pembangunan merupakan penanganan suatu sistem

masalah secara holistik untuk mewujudkan kesejahteraan dan pembinaan potensi pembangunan. Perencanaan tidak semata-mata merupakan persoalan instrumentasi sasaran-sasaran secara efisien, tetapi juga suatu proses yang memungkinkan masyarakat menemukan masa depannya (Friedinann dalam Bryant- White, 1987:307). Unsur pokok yang terdapat dalam perencanaan pembangunan meliputi:

- 1) Kebijakan dasar atau strategi dasar rencana pembangunan sebagai syarat bagi penentuan strategi.
- 2) Kerangka rencana yang menghubungkan berbagai variabel.
- 3) Perkiraan tentang sumber-sumber pembangunan.
- 4) Kerangka kebijakan untuk mencapai derajat serasi dan konsistensi.
- 5) Program investasi.
- 6) Administrasi pembangunan, penyempurnaan dan pembinaan administrasi negara (Tjokroamidjojo, 1986:62)

Perencanaan meliputi kegiatan-kegiatan yang lebih banyak daripada penyusunan rencana-rencana dan mencakup ragam keterampilan yang jauh lebih banyak daripada sekedar kemahiran menetapkan tujuan-tujuan jangka panjang belaka. Pada hakekatnya perencanaan ialah upaya pemerintah untuk memperbesar kapasitasnya membuat pilihan guna mempertimbangkan dan menentukan alternatif yang akan ditempuhnya diantara alternatif-alternatif yang tersedia (Bryant-White,1987:329). Dengan demikian perencanaan pembangunan merupakan proses pengambilan kebijakan

berkesinambungan dengan menghubungkan pengetahuan dan pengalaman di masa lalu dengan kenyataan yang akan dihadapi yang mendasarkan pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat dengan berorientasi pada pencapaian suatu tujuan maupun pemecahan masalah.

Dari perspektif pembangunan, perencanaan dapat dipandang sebagai alat dan tolak ukur (Soekartawi, 1990:24). Sebagai alat, rencana memiliki fungsi untuk menjadi pedoman dalam pelaksanaan pembangunan, alat dalam penentuan berbagai alternatif, penentuan skala prioritas, dan perumusan masalah. Sebagai tolak ukur, perencanaan dapat digunakan untuk melihat sejauh mana keberhasilan atau kegagalan pembangunan. Penyusunan perencanaan pembangunan dapat disebut sebagai proses sosial, pelaku-pelaku utama dibantu dengan informasi dan teknik berinteraksi untuk merumuskan kebijakan (Mayer-Greenwood, 1984:5). Perumusan perencanaan dapat dilihat dari pendekatan proses, struktur maupun kebijakan (Wursanto, 1987:50). Dari segi proses, perencanaan dipandang sebagai kegiatan yang dilaksanakan dalam beberapa tahap atau langkah. Proses perumusan rencana pembangunan meliputi langkah-langkah tinjauan keadaan, perkiraan keadaan masa yang akan dihadapi, penetapan tujuan rencana, identifikasi kebijakan, persetujuan rencana pembangunan (Tjokroamidjojo, 1986:57).

- 1) Tinjauan keadaan dapat berupa tinjauan sebelum memulai suatu perencanaan (*review before take off*) atau suatu tinjauan tentang pelaksanaan rencana sebelumnya (*review of performance*). Pada tahap ini informasi yang terkumpul merupakan masukan bagi perumusan perencanaan.
- 2) Perkiraan keadaan masa yang akan dihadapi sering juga disebut dengan forecasting. Dalam hal ini diperlukan data-data statistik dan berbagai hasil penelitian yang selanjutnya dianalisis sehingga dapat dirumuskan suatu kesimpulan tentang kecenderungan-kecenderungan masa depan.
- 3) Penetapan tujuan rencana (*plan objective*) dan pemilihan cara pencapaian tujuan tersebut. Dalam hal ini seringkali nilai-nilai politik, sosial masyarakat memiliki peran yang cukup penting. Tujuan dirumuskan berdasarkan forecasting yang dikaitkan dengan berbagai bidang dan prioritas masalah.
- 4) Identifikasi kebijaksanaan yang dilakukan melalui pemilihan alternatif terbaik dengan mempertimbangkan *opportunity cost*, skala prioritas, identifikasi masalah yang didukung dengan survey pendahuluan, sesuai dengan nilai-nilai masyarakat.
- 5) Persetujuan atau pengesahan rencana yang dapat dilaksanakan dengan tiga bentuk persetujuan. Pertama, persetujuan rencana yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat untuk kebijakan yang bersifat makro atau mendasar. Bentuk

persetujuan yang kedua merupakan kebijakan pemerintah yang biasanya lebih bersifat operasional, luwes dan fleksibel. Bentuk ketiga adalah format rencana berbentuk garis besar kebijakan pemerintah (eksekutif) yang disetujui oleh lembaga perwakilan.

Tahap atau langkah yang dilalui dalam perencanaan merupakan satu rangkaian yang tidak terpisahkan satu sama lain. Ketidakberhasilan salah satu tahap akan mempengaruhi tahap selanjutnya. Dalam pandangan ini diperhatikan pula aspek hubungan kemanusiaan yang ada dalam proses tersebut. Dari segi struktur atau pendekatan formal, perencanaan dilihat sebagai hubungan-hubungan struktur formal. Pendekatan ini mengkaji perumusan perencanaan pembangunan berdasarkan legalitas organisasi, dasar hukum mekanisme perencanaan, pemegang kewenangan serta penanggung jawab perencanaan. Sedangkan dari segi kebijakan yang mengkaji perencanaan dari sudut tujuan yang ingin dicapai, pendekatan ini mencoba memahami tujuan organisasi yang sebenarnya, motif atau alasan untuk mencapai tujuan tersebut, serta realisasi tujuan tersebut dalam perencanaan.

7. Perencanaan Pembangunan Partisipatif

Prinsip partisipatif menunjukkan bahwa rakyat atau masyarakat yang akan diuntungkan atau yang memperoleh manfaat dari perencanaan harus turut serta dalam proses perencanaan. Dengan kata lain masyarakat menikmati produk perencanaan bukan semata-mata

dari hasil perencanaan tetapi dari keikutsertaan dalam proses perencanaan. Prinsip kesinambungan menunjukkan bahwa perencanaan tidak hanya berhenti pada satu tahap, tetapi harus berlanjut sehingga menjamin adanya kemajuan terus menerus dan kesejahteraan. Prinsip holistik menunjukkan bahwa masalah dalam perencanaan dan pelaksanaan tidak dapat hanya dilihat dari satu sisi tetapi harus dilihat dari berbagai aspek dan dalam keutuhan konsep secara keseluruhan.

Keputusan dan inisiatif untuk memenuhi kebutuhan rakyat dibuat di tingkat lokal yang didalamnya rakyat memiliki identitas dan peranan sebagai partisipan. Pendekatan ini menyadari arti penting partisipasi warga dalam perencanaan pembangunan.

- 1) Partisipasi warga dapat memberi rasa kepemilikan yang kuat dikalangan warga terhadap hasil-hasil pembangunan.
- 2) Warga makin sadar dan dewasa sehingga dapat memahami kompleksitas dari berbagai isu pembangunan.
- 3) Pilihan alternatif jalan keluar yang dikaji bersama merupakan pilihan teruji daripada hal tersebut hanya menjadi tugas rutin segelintir orang dalam birokrasi.
- 4) Partisipasi warga dapat membuat efisiensi dan harga menjadi murah karena ada kontribusi nyata yang diberikan warga terhadap gerakan atau proses pembangunan tertentu.

- 5) Partisipasi warga dapat memperkuat solidaritas sosial dan memperkecil jurang pemisah antar kelompok masyarakat.
- 6) Dapat menghormati dan mengapresiasi perbedaan pandangan dan pendapat yang hidup di dalam masyarakat sehingga menjadi kekuatan kolektif yang menuju pada kedewasaan masyarakat.

Fokus utama perencanaan partisipatif adalah memperkuat kemampuan rakyat dalam melaksanakan pembangunan. Melalui perencanaan partisipatif masyarakat menjadi semakin aktif, peduli terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi dan semakin memahami kompleksitas isu pembangunan. Kesadaran ini akan menjadi modal sosial yang sangat penting dalam mewujudkan kreatifitas dan inovasi dalam mendesain pembangunan. Pendekatan ini mempunyai toleransi terhadap perbedaan dan karenanya mengakui arti penting pilihan individual dan pembuatan keputusan yang terdistribusi. Pendekatan ini mencapai tujuan pembangunan melalui proses pembelajaran sosial yang di dalamnya individu berinteraksi satu sama lain menembus batas-batas organisasi dan dituntun oleh kesadaran kritis individual. Disamping itu partisipasi masyarakat dalam pembangunan akan melahirkan solidaritas dan rasa kepemilikan masyarakat terhadap pembangunan yang telah mereka rencanakan sendiri sehingga keresahan dan ketidakpuasan warga dapat ditekan seminimal mungkin. Gejolak sosial sangat kecil muncul di wilayah dimana

partisipai warga telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam suatu komunitas.

Adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan wujud pelaksanaan pemerintahan daerah yang lebih otonom, demokratis dan partisipatif dalam pembangunan. Undang-undang tersebut juga merupakan perwujudan pelaksanaan otonomi daerah, yaitu kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai aspirasi masyarakat berdasarkan dengan peraturan perundang-undangan. Pengembangan otonomi daerah tersebut merupakan pelaksanaan desentralisasi pembangunan yang bertujuan untuk menciptakan pemerataan hasil-hasil pembangunan yang bertumpu pada keterlibatan, kemampuan dan peran serta masyarakat di daerah.

Adapun partisipasi masyarakat sekarang ini salah satunya diwujudkan dalam penyusunan rencana pembangunan di daerah. Sehingga dalam konsepnya, perencanaan pembangunan ini lebih terarah pada perencanaan dari bawah ke atas (*bottom up planning*). Penjelasan diatas merupakan landasan munculnya sebuah model Perencanaan Pembangunan Partisipatif. Model ini memiliki ciri-ciri bahwa pembangunan tersebut selalu berorientasi pada pemenuhan kebutuhan masyarakat (daerah atau kota) dan mendudukan masyarakat sebagai subyek dan obyek pembangunan. Dalam memahami pengertian Perencanaan Pembangunan Partisipatif ini,

Agus Dody Sugiarto mengemukakan “Perencanaan Pembangunan Partisipatif dapat diartikan sebagai suatu sistem perencanaan pembangunan yang dilakukan secara sadar dan sistematis yang dilakukan oleh masyarakat dalam mencapai tujuan pembangunan. “(2003:104).

Berdasarkan pengertian diatas, Perencanaan Pembangunan Partisipatif merupakan sebuah konsep perencanaan pembangunan yang berpusat pada rakyat. Konsep utamanya adalah suatu pendekatan pembangunan yang memandang inisiatif kreatif dari rakyat sebagai sumber daya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh proses pembangunan (David C. Korten, 1988:261).

B. Kerangka Berpikir

Kerangka pemikiran digunakan sebagai dasar atau landasan dalam pengembangan berbagai konsep dan teori yang digunakan dalam suatu penelitian, serta hubungannya dengan perumusan masalah yang telah dirumuskan. Berdasarkan teori dari Wahyudi Kumorotomo, salah satu tolok ukur yang dapat dijadikan pedoman dalam menilai optimalisasi kinerja organisasi publik yaitu tercapainya efektivitas. Dalam hal ini yaitu tercapainya efektivitas dari proses perencanaan pembangunan partisipatif. Dan kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) merupakan Badan yang memiliki fungsi signifikan di dalam proses pembangunan daerah. Hal ini mengingat perannya sebagai perencana pembangunan akan sangat menentukan apakah pembangunan di daerah akan berhasil atau gagal. Keberhasilan suatu perencanaan pembangunan daerah akan membawa dampak terangkatnya kesejahteraan masyarakat ke tingkat yang lebih baik, sebaliknya jika perencanaan pembangunan daerah tidak terlaksana dengan baik akan membawa pada keterpurukan daerah yang berimbas pada rendahnya kesejahteraan masyarakat. Kebijakan otonomi daerah bertujuan meningkatkan kualitas pembangunan. Kebijakan ini menyediakan ruang bagi inovasi dan kreasi dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Salah satu bentuk kebijakan yang diwarnai oleh kebijakan otonomi daerah adalah Perencanaan Pembangunan Partisipatif. Perencanaan Pembangunan Partisipatif adalah wujud perubahan perumusan perencanaan pembangunan dimana berbagai keputusan yang sebelumnya diambil di tingkat lembaga pemrakasa kini diambil di tingkat lapangan bersama masyarakat. Pelaksanaan model Perencanaan Pembangunan Partisipatif juga merupakan implikasi adanya tuntutan perlunya perencanaan pembangunan yang lebih demokratis seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah. Model tersebut memiliki pola orientasi pada pemenuhan kebutuhan masyarakat dan meletakkan masyarakat sebagai subyek pembangunan. Dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan partisipatif, Bappeda Kota Semarang mempunyai peran yang

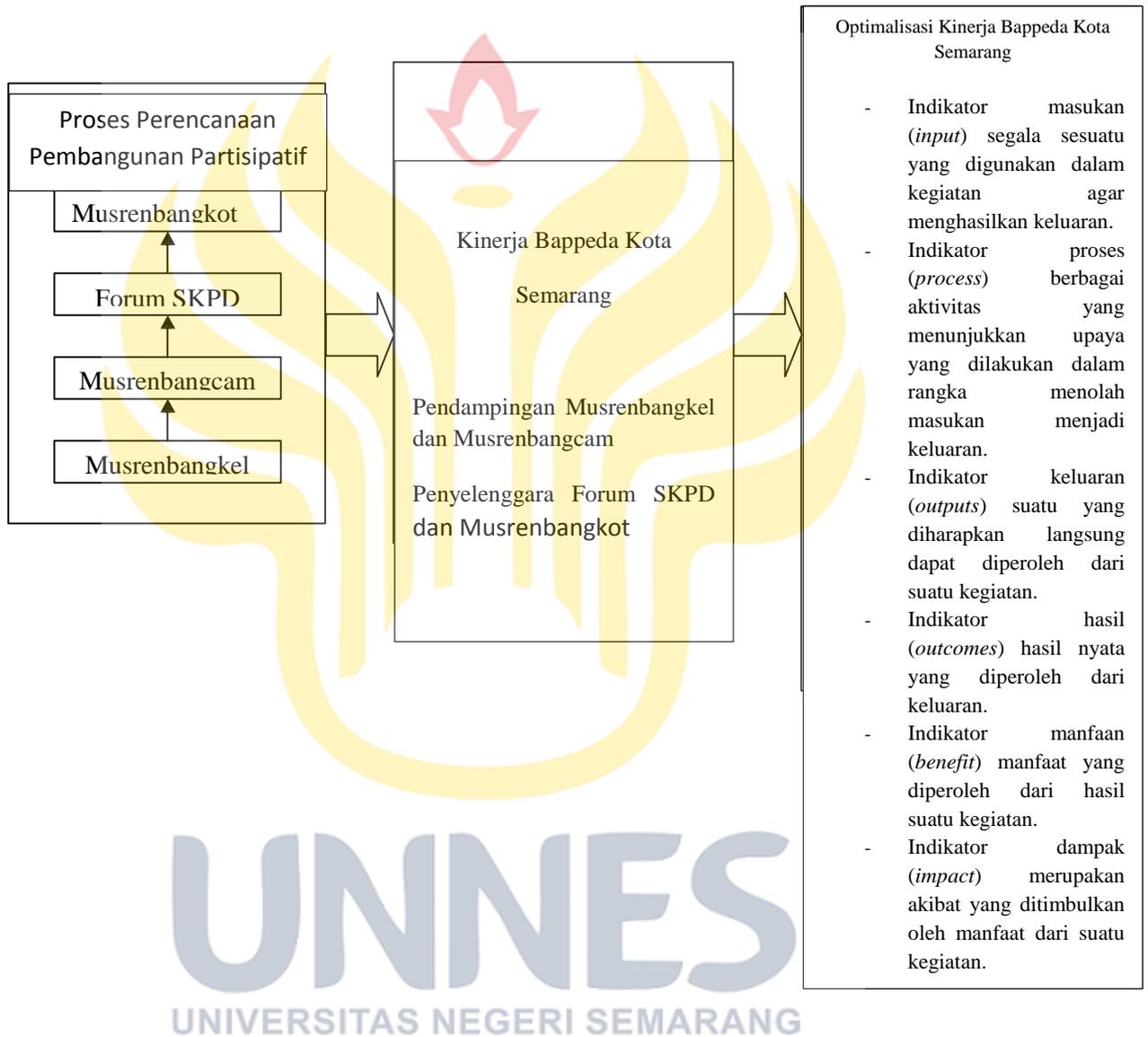
sangat strategis, karena ditangan badan inilah semua perencanaan pembangunan di Kota Semarang baik yang bersifat mikro maupun makro dirumuskan dan diimplementasikan.

Adapun Proses Perencanaan Pembangunan Partisipatif ini terwujud melalui empat tahap, yaitu tahap perencanaan pembangunan di tingkat kelurahan, tahap perencanaan pembangunan di tingkat kecamatan, tahap dalam forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan tahap perencanaan pembangunan di tingkat kota. Keseluruhan tahap tersebut merupakan satu kesatuan dalam mekanisme Perencanaan Pembangunan Partisipatif. Sedangkan optimalisasi kinerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dalam proses perencanaan pembangunan partisipatif dapat diartikan sebagai serangkaian upaya-upaya untuk meningkatkan cara dan kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dalam melaksanakan peran pendampingan Musrenbangkel dan Musrenbangcam serta sebagai penyelenggara forum SKPD dan Musrenbangkot dalam rangka usaha mewujudkan tujuan strategis perencanaan pembangunan partisipatif.

Berikut merupakan kerangka pemikiran penulis dalam penelitian ini yang akan dijabarkan dalam bentuk gambar berikut ini :

Gambar 2

Kerangka Berpikir



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kinerja Bappeda Kota Semarang dalam proses perencanaan pembangunan partisipatif di Kota Semarang tahun 2016 belum optimal yang diukur dari indikator berupa : (a) masukan (*input*) berupa ketercukupan anggaran RKPD pada tahun 2016 sebanyak Rp. 14.724.400.000, ketersediaan sumber daya manusia, dan sarana prasarana yang didukung ; (b) proses (*process*) perencanaan pembangunan meliputi 4 tahap yaitu penyusunan rencana awal, pelaksanaan musrenbang, perumusan perencanaan akhir, dan penetapan rencana ; (c) keluaran (*output*) yaitu musrenbang desa berupa dokumen renja kecamatan, forum SKPD berupa renja SKPD, dan musrenbangkota berupa kesepakatanrumusan rancangan RKPD ; (d) hasil (*outcomes*) yaitu keberhasilan Bappeda dalam mengakomodir usulan sebesar 68,72% yang lebih rendah dibandingkan tahun sebelumnya dengan pencapaian 50% ; (e) manfaat (*benefit*) yaitu terlaksananya program-program kegiatan urusan wajib perencanaan pembangunan ; dan (f) dampak (*impact*) yaitu terhindar dari adanya peluang manipulasi.
2. Langkah strategis untuk mengoptimalkan kinerja Bappeda Kota Semarang yaitu : (a) Kinerja Operasional dengan cara mengikutsertakan *stakeholder*

pembangunan melalui berbagai forum musyawarah dan menyediakan sarana sosialisasi perencanaan pembangunan kota yang sudah diketahui sehingga membangkitkan semangat partisipatif masyarakat ; (b) Kinerja administratif yaitu dengan cara mengoptimalkan koordinasi, fasilitasi peningkatan *capacity building* sumber daya aparatur perencana dan meningkatkan komunikasi dan sosialisasi kepada warga serta meningkatkan efektifitas pelaksanaan program dan kegiatan SKPD agar tepat sasaran ; (c) Kinerja strategic dengan cara peningkatan kualitas maupun kuantitas kajian kebutuhan kelembagaan kelitbangan yang mandiri.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan di atas, maka peneliti dapat memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Bapeda Kota Semarang

Hendaknya Bapeda Kota Semarang mengikutsertakan masyarakat secara aktif dalam perencanaan baik pada musrenbang maupun tingkat desa, kecamatan maupun tingkat kota, kemudian memberdayakan masyarakat untuk ikut serta terlibat langsung atau tidak langsung dalam proses pelaksanaan pembangunan daerah. Hal ini dikarenakan peran serta masyarakat sangat menentukan keberhasilan dalam perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan daerah.

2. Masyarakat

Hendaknya masyarakat bersikap lebih aktif dengan menunjukkan partisipasinya dalam kegiatan Musrenbang tingkat Desa dan Kecamatan sehingga seluruh permasalahan kesenjangan pembangunan di tiap-tiap daerah atau desa dapat diminimalisir.



UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

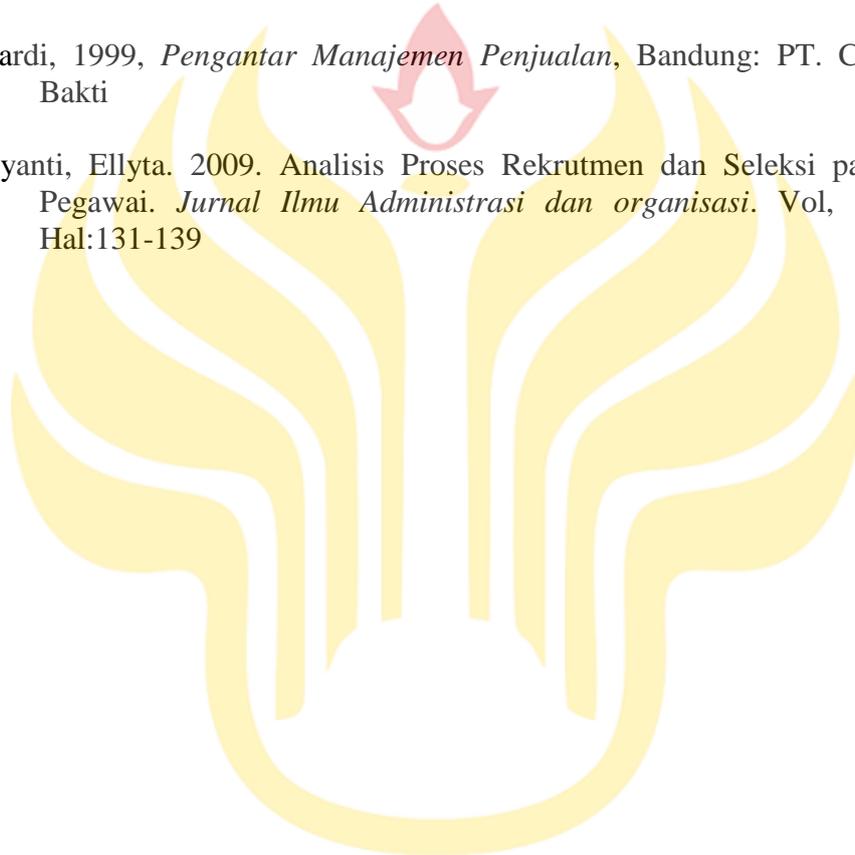
DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. 2010. *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Agus Dody Sugiartoto. 2003. *Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kota Solo (Pendekatan Nguwongke Uwong)*. Solo : Indonesian Partnership on Local Governance Initiatives-Solo (IPGI-Solo)
- Bratakusumah, Deddy Supriady & Riyadi. 2004. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2009. *Pedoman Evaluasi dan Indikator Kinerja Pembangunan*. Jakarta:Kedupatian Evaluasi Kinerja Pembangunan, Bappenas
- Bintoro Tjokroamidjojo. 1994. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta : Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES)
- Beratha, I Nyoman. 1982. *Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa*. Jakarta: PT Ghalia Indonesia
- Bryan Corolie & Louise. G. White. 1989. *Manajemen Pembangunan (Alih Bahasa Riyanto. L)* Jakarta : LP3ES
- Conyers, Diana. 1994. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- David C. Korten dan Sjahrir. 1998. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia
- Ginandjar, Kartasmita. 1997. *Kemiskinan*. Jakarta: Balai Pustaka
- Handayani, Soewarno (2007). *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: PT Gunung Agung.
- Heribertus Sutopo. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Surakarta : Universitas Sebelas Maret Press
- Ig. Wursanto. 1987. *Pokok-pokok Perencanaan*. Yogyakarta : Kanisius
- Kunarjo. 1996. *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*. Jakarta : Universitas Indonesia Press

Keppres No. 27 Tahun 1980 Tentang Tugas Bappeda

- Kundiman, Yunita. 2013. Persepsi Masyarakat Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah kecamatan Dalam Pelayanan E-KTP (Suatu Studi di Kecamatan Malalayang Kota Manado). *Jurnal eksekutif*. Vol. 2, No. 1. Hal:1-9
- Miles, Matthew B. & A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif. Diterjemahkan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi*. Jakarta: Universitas Indonesia Press
- Meleong, Lexy. 2010. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya
- Moeljarto, T. 1987. *Politik Pembangunan, Sebuah Analisis, Konsep, Arah dan Strategi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Mulyadi, Yunus, Mukhlis & Amri. 2012. *Persepsi masyarakat Terhadap Kepuasan Pelayanan Publik dan Kinerja Dinas Sosial Aceh*. *Jurnal Manajemen*. Vol. 1, No. 1. Hal:40-56
- Moehariono. 2014. *Pengukuran Kinerja Berbasis Kompetensi*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada
- Robert Chambers. 1987. *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*. Jakarta : Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES)
- Sari, Dewi Novita. 2014. Persepsi Masyarakat Randukuning Terhadap Kinerja Aparatur Pemerintah Desa. *Jurnal Ilmiah PPKn IKIP Veteran Semarang*. Vol.2, No. 1. Hal 77-89
- Sedarmayanti. 2013. *Manajemen Sumber Daya Manusia: Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. Bandung: PT Refika Aditama
- Sumodiningrat, Gunawan. 1998. *Membangun Perekonomian Rakyat*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Sugiono. 2010. *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1977. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta : Gunung Agung

- T, Moeljarto, 1993. *Politik Pembangunan, Sebuah Analisis, Konsep, Arah, dan Strategi*. Yogyakarta: PT.Tiara Wacana
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- W.J.S. Poerwadarminta. 1976. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta : Balai Pustaka
- Winardi, 1999, *Pengantar Manajemen Penjualan*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
- Yullyanti, Ellyta. 2009. Analisis Proses Rekrutmen dan Seleksi pada Kinerja Pegawai. *Jurnal Ilmu Administrasi dan organisasi*. Vol, 16, No. 3. Hal:131-139



UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG