

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Penetapan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)**

Menurut Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor :  
050/200/II/BANGDA/2008 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja  
Pemerintah Daerah (RKPD),

“RKPD merupakan penjabaran RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya dengan mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RKPD merupakan acuan bagi daerah dalam menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), dengan demikian Kepala daerah dan DPRD dalam menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA), serta penentuan Prioritas dan Pagu Anggaran Sementara (PPAS) didasarkan atas dokumen RKPD. KUA dan PPAS yang telah disepakati selanjutnya digunakan sebagai acuan dalam proses penyusunan APBD”.

#### **1. Fungsi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)**

Fungsi RKPD menurut Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor  
: 050/200/II/BANGDA/2008 Tentang Pedoman Penyusunan  
Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) mencakup sebagai  
berikut:

- Menjabarkan rencana strategis ke dalam rencana operasional;
- Memelihara konsistensi antara capaian tujuan perencanaan strategis jangka menengah dengan tujuan perencanaan dan penganggaran tahunan pembangunan daerah;
- Mengarahkan proses penyusunan RENJA dan RKA SKPD;

- Menjadi dasar pedoman dalam penyusunan KUA, PPAS, RAPBD dan APBD;
- Instrumen bagi pemerintah daerah untuk mengukur kinerja penyelenggaraan fungsi dan urusan wajib dan pilihan pemerintahan daerah;
- Instrumen bagi pemerintah daerah untuk mengukur capaian target kinerja program pembangunan jangka menengah;
- Instrumen bagi pemerintah daerah untuk mengukur capaian target standar pelayanan minimal dan mengukur kinerja pelayanan SKPD;
- Instrumen bagi pemerintah daerah sebagai acuan LPPD kepada pemerintah, LKPJ kepada DPRD dan ILPPD kepada masyarakat.
- Menyediakan informasi bagi pemenuhan Laporan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang perlu disampaikan kepada Pemerintah Pusat.

## **2. Kedudukan RKPD dalam Sistem dan Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Daerah**

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor :  
050/200/II/BANGDA/2008 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), menjelaskan bahwa:

“Dari segi kerangka waktu, penyusunan dokumen RKPD harus diselesaikan pada setiap bulan Mei, sedangkan dokumen APBD harus sudah disahkan paling lambat tanggal 1 Desember. Substansi RKPD memuat program dan kegiatan SKPD dan dokumen RKPD merupakan acuan bagi SKPD dalam menyempurnakan Renja SKPD untuk tahun yang sama. Proses penyusunan RKPD dilakukan secara paralel dan sifatnya saling memberi masukan dengan proses penyusunan Rencana Kerja SKPD (Renja SKPD)”.

## **3. Pendekatan Perencanaan dalam Penyusunan RKPD**

Ada lima pendekatan dalam penyusunan RKPD menurut Menurut

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor :  
050/200/II/BANGDA/2008 Tentang Pedoman Penyusunan

Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), yaitu pendekatan teknokratis, politis, partisipatif, top-down, dan bottom-up.

**a. Pendekatan Teknokratis (Strategis dan Berbasis Kinerja)**

Dokumen RKPD pada dasarnya merupakan suatu proses pemikiran strategis. Kualitas dokumen RKPD sangat ditentukan oleh kualitas program dan kegiatan yang diusulkan RKPD dalam mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah yang disepakati dalam Musrenbang RKPD. Penyusunan RKPD sangat erat kaitannya dengan kompetensi dalam menyusun, mengorganisasikan, mengimplementasikan, mengendalikan, dan mengevaluasi capaian program dan kegiatan.

Pendekatan teknokratis bermakna bahwa RKPD memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Review menyeluruh tentang kinerja pembangunan tahun lalu
2. Rumusan status, kedudukan kinerja penyelenggaraan urusan wajib/pilihan pemerintahan daerah masa kini
3. Rumusan peluang dan tantangan ke depan yang mempengaruhi penyusunan RKPD
4. Rumusan tujuan, strategi, dan kebijakan pembangunan
5. Pertimbangan atas kendala ketersediaan sumberdaya dan dana (kendala fiskal daerah)
6. Rumusan dan prioritas program dan kegiatan SKPD berbasis kinerja
7. Tolok ukur dan target kinerja capaian program dan kegiatan dengan mempertimbangkan Standar Pelayanan Minimal
8. Tolok ukur dan target kinerja keluaran
9. Tolok ukur dan target kinerja hasil
10. Pagu indikatif program dan kegiatan.
11. Prakiraan maju pendanaan program dan kegiatan untuk satu tahun berikutnya
12. Kejelasan siapa bertanggungjawab untuk mencapai tujuan, sasaran dan hasil, serta waktu penyelesaian, termasuk review kemajuan pencapaian sasaran

**b. Pendekatan Demokratis dan Partisipatif**

Pendekatan demokratis dan partisipatif bermakna bahwa RKPD memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Identifikasi pemangku kepentingan yang relevan untuk dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan di setiap tahapan penyusunan RKPD
2. Kesetaraan antara para pemangku kepentingan dari unsur pemerintah dan non pemerintah dalam pengambilan keputusan
3. Transparansi dan akuntabilitas dalam proses perencanaan
4. Keterwakilan yang memadai dari seluruh segmen masyarakat, terutama kaum perempuan dan kelompok marjinal
5. Rasa memiliki masyarakat terhadap RKPD
6. Pelibatan media
7. Pelaksanaan Musrenbang RKPD yang berkualitas dari segi penerapan perencanaan partisipatif
8. Konsensus atau kesepakatan pada semua tahapan penting pengambilan keputusan, seperti: perumusan prioritas isu dan permasalahan, perumusan tujuan, strategi, dan kebijakan dan prioritas program.

**c. Pendekatan Politis**

Pendekatan politis bermakna bahwa RKPD memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Konsultasi dengan Kepala Daerah untuk penerjemahan yang tepat, sistematis atas visi, misi, dan program Kepala Daerah ke dalam tujuan, strategi, kebijakan, dan program pembangunan daerah
2. Keterlibatan aktif DPRD dalam proses penyusunan RKPD
3. Jaring aspirasi masyarakat (reses) oleh DPRD merupakan bagian integral dari proses penyusunan RKPD
4. Pokok-pokok pikiran DPRD dalam proses penyusunan RKPD
5. Pembahasan terhadap Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang RKPD yang setelah ditetapkan akan mengikat semua pihak sebagai acuan dalam penyusunan RAPBD

**d. Pendekatan Bottom-up**

1. Pendekatan bottom-up bermakna bahwa RKPD memuat hal-hal sebagai berikut:
2. Penjaringan aspirasi dan kebutuhan masyarakat untuk melihat konsistensi dengan visi, misi, dan program Kepala Daerah Terpilih
3. Memperhatikan hasil proses musrenbang dan kesepakatan dengan masyarakat tentang prioritas pembangunan daerah
4. Mempertimbangkan hasil Forum SKPD

**e. Pendekatan Top-down**

Pendekatan top-down bermakna bahwa RKPD memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Sinergi dengan RKP dan RENJA K/L
2. Sinergi dan konsistensi dengan RPJMD maupun RPJPD
3. Sinergi dan konsistensi dengan RTRWD
4. Penanganan masalah dengan pendekatan holistik dan pendekatan sistem.
5. Sinergi dan komitmen pemerintah terhadap tujuan-tujuan pembangunan global seperti *Millenium Development Goals (MDGs)*, *Sustainable Development*, pemenuhan Hak Asasi Manusia, pemenuhan standar pelayanan minimal (SPM), dan sebagainya.

Penelitian yang akan dilakukan memfokuskan pada Pendekatan Partisipatif dalam Perencanaan dalam Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

## B. Pendekatan Partisipatif

### 1. Partisipasi

Istilah Partisipasi menurut Mikkelsen (2005, 53-54) biasanya digunakan di masyarakat dalam berbagai makna umum, diantaranya:

- Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat dalam suatu proyek (pembangunan), tetapi tanpa mereka ikut terlibat dalam proses pengambilan keputusan.
- Partisipasi adalah proses membuat masyarakat menjadi lebih peka dalam rangka menerima dan merespons berbagai proyek pembangunan.
- Partisipasi adalah suatu proses aktif, yang bermakna bahwa orang ataupun kelompok yang sedang ditanyakan mengambil inisiatif dan mempunyai otonomi untuk melakukan hal itu.
- Partisipasi adalah proses menjembatani dialog antara komunitas lokal dan pihak penyelenggara proyek dalam rangka persiapan, pengimplementasian, pemantauan dan pengevaluasian staf agar dapat memperoleh informasi tentang konteks sosial maupun dampak sosial proyek terhadap masyarakat.
- Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat secara sukarela dalam perubahan yang ditentukan sendiri oleh masyarakat.
- Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam upaya pembangunan lingkungan, kehidupan dan diri mereka sendiri.

Tiga bentuk partisipasi (Chambers dalam Mikkelsen, 2005, 54):

- a. **Cosmetic Label**  
Sering digunakan agar proyek yang diusulkan terlihat lebih cantik sehingga lembaga donor maupun pihak pemerintah akan mau membiayai proyek tersebut.
- b. **Coopting Practice**  
Digunakan untuk memobilisasi tenaga-tenaga di tingkat lokal dan mengurangi pembiayaan proyek.
- c. **Empowering Process**  
Dimaknai sebagai suatu proses yang memungkinkan masyarakat lokal untuk melakukan analisis masalah mereka, memikirkan bagaimana cara mengatasinya,

mndapatkan rasa percaya diri untuk mengatasi masalah, mengambil keputusan sendiri tentang alternatif pemecahan masalah apa yang ingin mereka pilih.

## 2. **Partisipasi Masyarakat**

Diana Conyers (1994:154) ada 3 (tiga) alasan mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat penting adalah sebagai berikut :

- a. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat yang tanpa kehadirannya program-program pembangunan akan gagal.
- b. Masyarakat akan lebih mempercayai program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaanya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk program tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap program tersebut.
- c. Merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat sendiri.

## 3. **Perencanaan Partisipatif**

Perencanaan partisipatif merupakan perencanaan yang melibatkan semua (rakyat) dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi yang bertujuan untuk mencapai kondisi yang diinginkan,. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Abe (2002:81) sebagai berikut :

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

Hal senada juga disampaikan oleh Wicaksono dan Sugiarto (dalam Wijaya, 2003:16) ” usaha yang dilakukan masyarakat untuk

memecahkan masalah yang dihadapi agar mencapai kondisi yang diharapkan berdasarkan kebutuhan dan kemampuan masyarakat secara mandiri.

Dari pengertian tersebut bahwa perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang melibatkan semua (rakyat) dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi yang tujuannya untuk memperoleh kondisi yang diharapkan, menciptakan aspirasi dan rasa memiliki .

Wijaya (2003:20) mengemukakan dimana ada 3 alasan mengapa harus ada demokrasi dan Perencanaan Partisipatif

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

Kemudian Wicaksono dan Sugiarto (dalam Wijaya,2001:25), lebih lanjut mengemukakan ciri-ciri perencanaan partisipatif sebagai berikut :

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

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

### 3. Dinamis

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

### 4. Sinergitas

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

### 5. Legalitas

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

### 6. Fisibilitas (Realistis)

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

Kemudian menurut Wijaya (2003;25) menjelaskan kriteria-kriteria

dari perencanaan partisipatif sebagai berikut :

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

Hal senada juga disampaikan Abe (2005;90) dengan adanya pelibatan masyarakat secara langsung dalam perencanaan, maka mempunyai dampak positif dalam perencanaan partisipatif, yaitu :

- a. Terhindar dari terjadinya manipulasi, keterlibatan masyarakat akan memperjelas apa yang sebenarnya dikehendaki masyarakat.
- b. Memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, semakin banyak jumlah mereka yang terlibat akan semakin baik.
- c. Meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.

Secara garis besar perencanaan partisipatif mengandung makna adanya keikutsertaan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, mulai dari melakukan analisis masalah mereka, memikirkan bagaimana cara mengatasinya, mendapatkan rasa percaya diri untuk mengatasi masalah, mengambil keputusan sendiri tentang alternatif pemecahan masalah apa yang ingin mereka atasi.

### C. **Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)**

Berdasarkan Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor : 050-187/kep/Bangda/2007 Tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tujuan dari Musrenbang sebagai berikut :

- a. Mendorong pelibatan para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan perencanaan (RKPD)
- b. Mengidentifikasi dan membahas isu-isu dan permasalahan pembangunan dan pencapaian kesepakatan prioritas pembangunan daerah yang akan dilaksanakan pada tahun rencana

- c. Optimalisasi pemanfaatan dana yang tersedia terhadap kebutuhan pembangunan
- d. Memfasilitasi pertukaran (*sharing*) informasi, pengembangan konsensus dan kesepakatan atas penanganan masalah pembangunan daerah
- e. Menyepakati mekanisme untuk mengembangkan kerangka kelembagaan, menguatkan proses, menggalang sumber daya yang diperlukan untuk mengatasi isu dan permasalahan prioritas pembangunan daerah
- f. Menggalang dukungan dan komitmen politik dan sosial untuk penanganan isu dan permasalahan prioritas pembangunan daerah

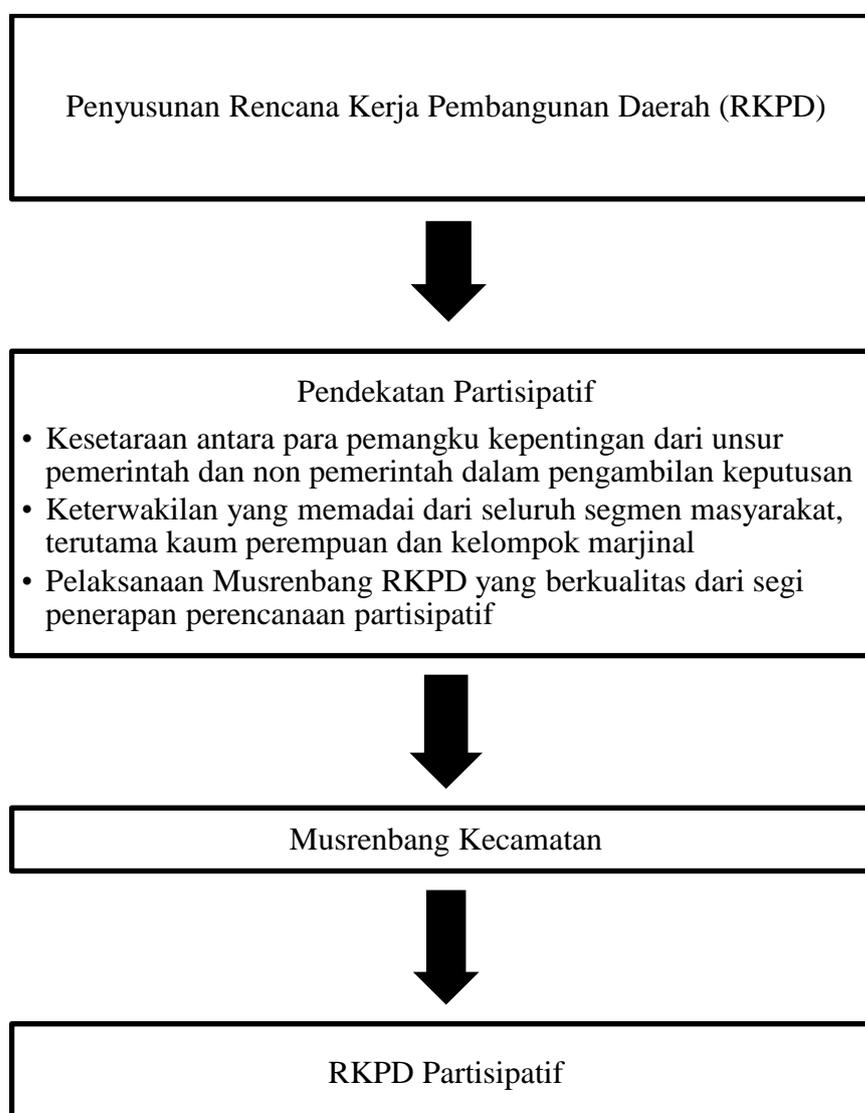
Penyusunan dokumen perencanaan pembangunan di Kota Metro dilakukan dengan menggunakan pendekatan perspektif dan partisipatif. Pendekatan perspektif dilakukan dengan cara pemerintah daerah menyusun rencana program pembangunan yang dianggap sangat dibutuhkan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Pendekatan partisipatif dilakukan dengan melibatkan semua elemen masyarakat dan *stakeholders* dalam perencanaan pembangunan melalui kegiatan Musyawarah Perencanaan pembangunan (Musrenbang).

#### **D. Kerangka Pikir**

Penetapan RKPD dimulai dengan proses perencanaan dengan menggunakan berbagai metode perencanaan. Proses perencanaan sehingga menjadi penetapan suatu dokumen dibungkus di dalam suatu penyusunan. Metode perencanaan yang digunakan antara lain dengan pendekatan partisipatif. Pendekatan partisipatif digunakan oleh BAPPEDA Kota Metro dalam menyusun RKPD karena sesuai dengan prinsip Pancasila dan demokrasi yaitu melalui Musrenbang dengan musyawarah untuk mufakat

terkandung didalamnya. Selain itu dengan melibatkan semua unsur mulai dari Pemerintah Kota Metro, perwakilan masyarakat, dan musrenbang RKPD. Pendekatan partisipatif dapat dilihat dalam pelaksanaan musrenbang RKPD dalam hal ini dengan melihat pelaksanaan musrenbang kecamatan. Penyusunan dengan pendekatan partisipatif tersebut menciptakan sebuah perencanaan kerja berupa RKPD yang partisipatif.

Kerangka pikir tersebut dapat digambarkan seperti dibawah ini:



**Gambar 1. Kerangka Pikir**