



Artikel Penelitian

**Kata Kunci:**

Relasi Nilai Politik;  
Proses Teknokratis;  
Partisipatif;  
Mengakomodir  
Kebutuhan Masyarakat

**Keywords:**

Political Value Relations;  
Technocratic Process;  
Participatory;  
Accommodating Community  
Needs

**INDEXED IN**

SINTA - Science and  
Technology Index  
Crossref  
Google Scholar  
Garba Rujukan Digital: Garuda

**CORRESPONDING  
AUTHOR**

Franky Djafar  
Dosen Administrasi Publik,  
Universitas Muhammadiyah  
Gorontalo

**EMAIL**

[franky.djafar@umgo.ac.id](mailto:franky.djafar@umgo.ac.id)

**OPEN ACCESS**

E ISSN 2623-2022



Copyright (c) 2023 Jurnal Kolaboratif Sains

## Relasi Nilai Politik, Proses Teknokratis, dan Partisipatif dalam Mengakomodir Kebutuhan Masyarakat Kota pada Arena Perencanaan dan Penganggaran

### *Relations of Political Values, Technocratic Processes, and Participation in Accommodating City Community Needs in the Planning and Budgeting Arena*

Franky Djafar<sup>1\*</sup>, Rifka S. Akibu<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Dosen Administrasi Publik, Universitas Muhammadiyah Gorontalo

**Abstrak:** Skema perencanaan dan penganggaran mengharuskan adanya relasi antara nilai politik, proses teknokratis, dan partisipatif sebagai konstruksi demokratisasi kebijakan. Sempitnya penyerapan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang dirasakan selama ini akibat dari kurang padunya hasil rumusan antara perencanaan politik, teknokratis, dan partisipatif dalam rencana pembangunan. Kecenderungan modus perencanaan dan penganggaran di daerah masih terlalu bersifat teknokratis dan politis yang tidak diimbangi dengan aspek partisipasi yang nyata. Peran lembaga perencanaan pembangunan daerah sebagai Lembaga teknis perencanaan yang diharapkan menjadi mediator dalam perencanaan pembangunan dalam pelaksanaannya tidak bisa berbuat banyak karena masih di bawah tekanan politik oleh penguasa dan kelompok kepentingan lainnya. Peran esensial para aktor pembangunan seperti partai politik, kelompok kepentingan, maupun para kelompok penekan dalam mengartikulasikan kebutuhan masyarakat dalam pembangunan daerah tidak berjalan pada garis integritas sistem politik. Beberapa hal yang mempengaruhi kebutuhan masyarakat sulit terakomodir yakni datang dari tingkat kepentingan politik, kualitas usulan, dan profesionalisme aparaturnya.

**Abstract:** Planning and budgeting schemes require a relationship between political values, technocratic and participatory processes as a construction of policy democratization. The narrow absorption of people's aspirations and needs that have been felt so far is the result of the lack of integration between political, technocratic and participatory planning in development plans. The tendency of the mode of planning and budgeting in the regions is still too technocratic and political which is not balanced with aspects of real participation. The role of the regional development planning agency as a planning technical institution which is expected to become a mediator in development planning in its implementation cannot do much because it is still under political pressure from the authorities and other interest groups. The essential role of development actors such as political parties, interest groups and pressure groups in articulating the needs of the community in regional development does not run along the lines of the integrity of the political system. Several things that affect the needs of the community are difficult to accommodate, namely coming from the level of political interest, the quality of the proposals, and the professionalism of the planning agency apparatus.

Jurnal Kolaboratif Sains (JKS)

Volume 6 Issue 7 Juli 2023

Pages: 739-748

## LATAR BELAKANG

Skema perencanaan dan penganggaran mengharuskan adanya relasi antara nilai politik, proses teknokratis, dan Partisipatif sebagai konstruksi demokratisasi kebijakan. Relasi antara politik, teknokratis, politik dan partisipatif merupakan hal penting yang harus diimplementasikan dalam pelaksanaan perencanaan dan penganggaran program pembangunan, sehingga program-program yang muncul dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan program prioritas yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan keberdayaan masyarakat kecil.

Pada penyusunan dokumen perencanaan diperlukan relasi yang seimbang antara politik, teknokratis, dan partisipatif dalam mengakomodir keinginan masyarakat, hal ini sebagaimana disampaikan oleh Nurdin (2017) bahwa sebuah dokumen perencanaan merupakan dokumen politik yang berisikan pilihan publik, sehingga sifatnya tidak bebas nilai karena disusun melalui proses politik, dimana lembaga politik yang ada belum sepenuhnya dapat mengartikulasikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Untuk itu agar terhindar dari anggapan bahwa pilihan publik tersebut palsu, maka diperlukan proses partisipatif yang melibatkan masyarakat secara langsung, kemudian agar perencanaan pembangunan memiliki perspektif visioner dan realistis, maka diperlukan proses teknokratis.

Beberapa masalah umum yang terkait dengan perencanaan dan penganggaran yaitu rendahnya tindakan lembaga perencana untuk dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat yang terkait dengan kegiatan perencanaan. Demikian juga pada proses interaksi antara pemerintah dan masyarakat, dalam proses kegiatan perencanaan yang sering kurang efektif sehingga harapan, masukan, hingga keluhan yang disampaikan masyarakat sulit terakomodir dengan baik. Masalah tersebut akibat dari kecenderungan modus perencanaan dan penganggaran daerah biasanya masih terlalu teknokratis dan politis yang tidak diimbangi dengan aspek partisipatif yang nyata. Biasanya usulan-usulan masyarakat yang ditipkan dalam musrenbang dan selanjutnya di teruskan ke organisasi perangkat daerah sebagai pelaku teknokratis bersamaan dengan Dewan perwakilan rakyat daerah sebagai wakil politis seringkali pupus dan tidak jelas keberadaan usulan tersebut. Nuansa kepentingan serta ego sektoral yang begitu kuat membuat banyak usulan yang harus di singkirkan, tidak peduli apakah usulan kegiatan itu sangat mendesak ataupun di butuhkan masyarakat.

Dilihat dari permasalahan di atas memang sangat bertentangan apabila mengacu pada undang-undang nomor 25 Tahun 2004 dan nomor Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 yang mengatur tentang perencanaan dan pengelolaan keuangan Negara dan Daerah, dengan jelas dan tegas dinyatakan bahwa rakyat berhak untuk ikut dalam penyusunan dan pengambilan keputusan anggaran. Kemudian Permendagri 13 Tahun 2006 pasal 4 yang kemudian diganti Permendagri 59 Tahun 2007 menyatakan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Disatu sisi perencanaan pembangunan dengan perencanaan partisipatif yang dikembangkan melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan dianggap belum mampu menjawab kebutuhan masyarakat.

Permasalahan dan kelemahan tersebut di atas menghendaki adanya gagasan baru didalam pendekatan proses penyusunan perencanaan pembangunan kota, yang bertujuan untuk mensejahterahkan masyarakat secara luas. Gagasan baru diorientasikan kepada kegiatan penyusunan perencanaan pembangunan kota, dengan melibatkan masyarakat setempat atau komunitas lokal secara luas. Peningkatan peran serta masyarakat secara luas mulai dari proses penyusunan perencanaan pembangunan merupakan paradigma baru yang seharusnya di terapkan secara nyata dan sesungguhnya. Dari uraian dan penjelasan di atas, fenomena dan penilaian tersebut mungkin benar terjadi secara umum, maka atas dasar pemikiran tersebut, penulis merasa tertarik untuk menemukan fakta yang sesungguhnya terkait dengan relasi nilai politik, proses teknokratis, dan partisipatif dalam mengakomodir kebutuhan masyarakat kota pada arena perencanaan dan penganggaran.

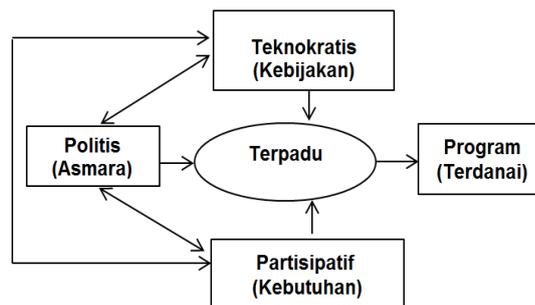
## TINJAUAN LITERATUR

**Perencanaan Pembangunan Daerah.** Perencanaan merupakan sebuah aktifitas yang sangat penting dalam proses pembangunan. Winston Churchill, si ahli strategi dalam perang dunia ke II mengatakan bahwa *“if you fail to plan, you plsn to fail”*. Kegagalan dalam merencanakan sama halnya dengan kita merencanakan kegagalan itu sendiri Nugroho (2011). Perencanaan rasional dalam pandangan faludi (1973), yaitu terdiri dari teori prosedural dan substantif. Dimana teori prosedural seharusnya memiliki porsi yang lebih besar dalam menjalankan fungsinya. Sedangkan teori substantif sebagai pendukung teori prosedural. Tetapi kenyataannya teori substantif berperan lebih besar melalui metode analisis yang diserap oleh teori prosedural. Faludi menganggap teori subtantif menjadi perhatian yang dapat dilihat langsung dari ilmu sosial kemasyarakatan dimana peran partisipasi masyarakat lebih dikedepankan, karna apa yang telah terjadi di masyarakat dimasukan dalam teori perencanaan. .

Munculnya gagasan tentang perencanaan pembangunan daerah menurut Sjafrizal (2016) berawal dari pandangan (1) yang menganggap bahwa perencanaan pembangunan nasional tidak cukup efektif memahami kebutuhan warga negara yang berdomisili dalam suatu wilayah administrasi dalam rangka pembangunan daerah. Menurut pandangan ini pembangunan daerah hanya bersifat pembangunan oleh pemerintah pusat di daerah sehingga masyarakat di daerah tidak mampu mengakses pada proses pengambilan keputusan publik untuk menentukan nasib sendiri dan (2) munculnya kebijakan pemerintah nasional yang memberikan kewenangan lebih luas kepada penyelenggara pemerintah daerah dalam rangka penerapan kebijakan desentralisasi.

Demikian juga menurut Kuncoro (2018) Perencanaan pembangunan daerah memiliki spektrum-spektrum perencanaan, yang dalam lingkupnya terdapat pembangunan Sosial, pembangunan Perekonomian, dan memiliki keterkaitan dengan seluruh kegiatan membangun untuk meningkatkan kelayakan tempat hidup masyarakat seperti air bersih, udara bersih, lingkungan bersih, kemudahan teknologi, kesehatan, kebersihan, polusi, kerawanan bencana, pemanasan global, perubahan iklim, dan lain sebagainya.

Dari beberapa pandangan diatas, dapat dipahami bahwa perencanaan merupakan sebuah proses bagaimana memanfaatkan sumber daya yang tersedia untuk mencapai sebuah tujuan tertentu dimasa yang akan datang. Artinya bahwa apa yang direncanakan hari ini merupakan sebuah rambu yang akan mengantarkan sebuah tujuan yang ingin dicapai kedepannya.



**Gambar 1.** Keterpaduan Pendekatan Perencanaan  
Sumber: Ridwan (2017)

**Keterpaduan Pendekatan Perencanaan.** Seiring dengan berlakunya Undang-undang no 25 tahun 2004 tentang Sistem perencanaan pembangunan nasional aturan pelaksanaannya menekankan kombinasi pendekatan dalam menerapkan perencanaan pembangunan dengan harapan pendekatan-pendekatan tersebut memiliki keterpaduan dalam menyusun program pembangunan. Oleh sebab itu untuk mewujudkan Pembangunan Daerah yang terpadu maka dilakukan suatu perencanaan yaitu suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan sebaik-baiknya dengan sumber sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif. Adapun langka-langka proses perencanaan pembangunan yang disampaikan Ridwan (2017) dapat dilakukan melalui langka-langkah sebagai berikut: 1) Proses Politik. yaitu pemilihan langsung persiden dan kepala daerah menghasilkan rencana pembangunan hasil proses politik (*Public chose theori of planning*) khusus penjabaran visi dan misi dalam RPJMD. 2) Proses Teknokratik. Yaitu perencanaan yang dilakukan oleh perencanaan professional, atau oleh lembaga atau unit organisasi yang secara fungsional melakukan perencanaan, khususnya dalam pematapan peran, fungsi dan kompotensi lembaga perencana.

Proses Partisipatif yaitu perencanaan yang melibatkan masyarakat (*Stake holders*) yang antara lain melalui proses musrenbang. Pada proses perencanaan ditingkat kota, proses pengambilan kebijakan diawali dengan diskusi antar instansi pemerintah daerah dengan berbagai komponen masyarakat yang di fasilitasi oleh suatu tim ahli. Diskusi tersebut menghasilkan rumusan tentang arah kebijakan umum dan program pembangunan jangka menengah yang dituangkan dalam dokumen rencana pembangunan jangka menengah daerah dan rencana strategis organisasi perangkat daerah (Renstra OPD).

Sementara itu Nuraeni (2006) dalam tulisannya mengatakan bahwa dalam pelaksanaan proyek sektoral dan regional dalam pelaksanaannya harus ditunjang dengan koordinasi yang baik , oleh karena itu perlu di wujudkan keterpaduan perencanaan di daerah dengan pendekatan bottom up dan top down planning sesuai dengan Kepmendagri RI nomor 29 Tahun 2002 bahwa upaya setiap daerah dalam mewujudkan keterpaduan perencanaan pembangunan dapat dilakukan oleh Badan perencanaan pembangunan daerah sebagai badan yang mengkoordinasikan dan merencanakan perencanaan pembangunan di daerah.

Selanjutnya Nurdin (2017) menjelaskan bahwa skema perencanaan dan penganggaran mensyaratkan integrasi sistem perencanaan antara pendekatan teknokratik, politis dan partisipatif, keterkaitan antar pendekatan tersebut merupakan konstruksi demokratisasi kebijakan. Integrasi sistem perencanaan teknokratik, politis dan partisipatif merupakan hal penting yang harus di implementasikan dalam pelaksanaan perencanaan dan penganggaran program pembangunan, sehingga program-program yang muncul dalam APBD merupakan program prioritas yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan keberdayaan masyarakat kecil.

**Kemampuan Lembaga Perencana.** Sementara itu, Theresia (2015) menyatakan keterpaduan kemampuan baik dari segi teknis, administrasi, dan komunikasi mutlak dimiliki oleh lembaga dalam mengelola kegiatan yang berorientasi pada pembangunan masyarakat, hal tersebut tentu beralasan, karna dalam melakukan pendekatan kemasyarakat tidak hanya kemampuan teknis saja yang diandalkan namun harus didukung dengan kemampuan lain yakni kemampuan konseptual, administrasi, dan manajerial. Hadi (2017:23) bahwa lembaga hadir sebagai media atau wadah dalam membentuk struktur yang telah mempunyai kekuatan yang tetap dan aktivitas guna memenuhi kebutuhan manusia, dalam hal ini lembaga tidak hanya menyelesaikan persoalan yang dihadapi masyarakat namun mengatur berbagai kelompok-kelompok yang terlibat langsung dalam pembangunan tersebut.

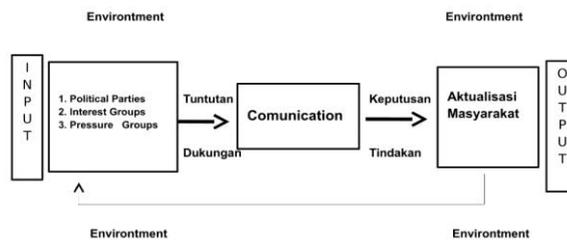
Kemampuan merupakan identitas lembaga, dilihat dari Kontribusi lembaga dalam kegiatan pembangunan berdasarkan tugas dan fungsinya menurut Theresia (2015) dapat dilihat melalui empat parameter yakni (1) lembaga sebagai fasilitator, (2) lembaga sebagai mediator, (3) lembaga sebagai motivator dan (4) lembaga sebagai dinamisator bagi pembangunan. Cara pandang yang berbeda tentang kemampuan lembaga juga disampaikan oleh Manninen dan Viitara (2007) bahwa kunci kemampuan lembaga untuk menghasil keunggulan kompotitif terdapat pada manusia yang memiliki tiga produk yakni kompotensi, motivasi, mental, jika satu faktornya nol maka produk adalah nol. Selain ketiga produk tersebut, Manninen dan viitara (2007) lebih menekankan bahwa aspek manusia dalam lembaga

sebagai *human capital aspect*, yakni begitu pentingnya aspek manusia dalam lembaga sehingga dapat dikatakan bahwa tanpa dukungan aparatur yang sehat maka organisasi itu tidak akan berjalan sebagaimana mestinya.

Strategi dalam peningkatan posisi tawar lembaga sebagaimana gagasan para pakar di atas seperti McMurray dan Pullen (2019), merupakan usaha yang dapat dilakukan lembaga dalam meningkatkan kemampuan politik, oleh sebab itu cakupan kemampuan sebuah lembaga dalam memberikan kontribusinya terhadap masyarakat tidak hanya melalui kemampuan secara teknis, konseptual, humanis, dan manajerial saja, namun harus didorong dengan kemampuan politik atau negosiasi, sebagaimana yang dikembangkan oleh Dye (1992) bahwa kemampuan politik memainkan peran penting dalam menginformasikan hasil analisis dari sebuah kebijakan serta dapat mengembangkan pemikiran-pemikiran yang dapat menyelesaikan suatu permasalahan, oleh sebab itu kemampuan politik yang dimiliki lembaga selain digunakan sebagai alat negosiasi atau lobby juga dapat digunakan untuk mempengaruhi kebijakan yang akan dirumuskan kedepan khususnya pada proses perencanaan, hal ini karna dalam perencanaan pembangunan dalam prakteknya masih serak akan unsur politik.

**Sistim Politik Dalam Perencanaan.** Pada Arena perencanaan pembangunan ada tiga kelompok yang memiliki hubungan dalam mengaktualisasikan aspirasi masyarakat kedalam program pembangunan, yakni partai politik dengan kelompok kepentingan dan kelompok penekan merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dari bagian kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagaimana yang sampaikan Hadi (2017) bahwa hubungan antara partai politik dengan kelompok kepentingan dan kelompok penekan sebagai organisasi yang berfungsi mengartikulasikan kepentingan dan tuntutan rakyat. Demikian juga menurut Giovanni Sartori dalam Maiwan (2016) bahwa partai politik sesungguhnya secara sengaja bertujuan untuk mendudukkan wakil-wakilnya dalam pemerintahan, atau meraih jabatan-jabatan dalam pemerintahan yang nantinya menjadi sarana penyalur aspirasi masyarakat, di tiap daerah DPRD sebagai perwakilan dari partai politik untuk dapat memeberikan pokok-pokok pikirannya untuk mengusulkan aspirasi masyarakat yang dapat dijadikan rencana kerja pemerintah. Sementara itu Kelompok kepentingan sendiri merupakan merupakan kelompok terorganisasi yang memiliki tujuan bersama yang secara aktif berusaha mempengaruhi keputusan pemerintah, sedangkan Kelompok penekan sejumlah masyarakat yang berbentuk lembaga kemasyarakatan, tokoh masyarakat, tokoh agama dan adat, yang berusaha memberikan tekanan kepada pihak penguasa

Partai politik yang secara kelembagaan lebih besar dan mampu mempengaruhi segala aspek Peran dalam mengambil keputusan dan kebijakan juga merupakan hak dan fungsi dari partai politik sendiri, Sedangkan kelompok kepentingan dan kelompok penekan hanya mewakili golongan tertentu, oleh sebab ketiga harus ada pada garis integritas sistim politik. Sebagai kelompok yang berpengaruh dalam penyerap aspirasi masyarakat harus mampu berperan penting dalam pembentukan kebijakan publik di masyarakat melalui sistem politik. Hal ini dapat digambarkan dalam System Theory, Dye (1992):



**Gambar 2.** Peran aktor pembangunan dalam sistim politik  
 Sumber: Dye (1992)

Berdasarkan gambar di atas aktivitas politik perencanaan pembangunan komunikasi partai politik merupakan hal yang sangat mendasar untuk mempengaruhi masyarakat, oleh sebab partai politik mengaktualisasikan aspirasi masyarakat dalam wujud program partai yang akan diperjuangkan untuk menjawab tuntutan-tuntutan masyarakat secara aspiratif, maka Komunikasi yang dimaksud akan berbanding lurus dengan feedback yang timbul di masyarakat, Walaupun demikian, partai politik, kelompok kepentingan dan kelompok penekan, memainkan peran sangat essensial dalam menjamin kelangsungan suatu sistem politik. Dalam hal ini ketiga kelompok berperan penting dalam mengartikulasikan aspirasi masyarakat dalam pembangunan. Partisipasi politik masyarakat adalah adanya input yang berbentuk aspirasi masyarakat yang secara teknis dapat dikatakan sebagai tuntutan dan dukungan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

**Keterpaduan Pendekatan Politis, Teknokratis, Partisipatif Pada Perencanaan Dan Penganggaran.** Keterpaduan pendekatan yang dilakukan secara politis, teknokratis, dan partisipatif masih diselimuti sejumlah kelemahan dalam menghasilkan program yang berkualitas untuk masyarakat. Kelemahan yang sering ditemukan yaitu kurang padunya berbagai usulan, baik usulan yang datang dari masyarakat, organisasi perangkatan daerah, maupun pokok-pokok pikiran dewan. Program organisasi perangkatan daerah masih banyak yang belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sebagaimana yang disampaikan masyarakat pada saat musyawarah perencanaan pembangunan daerah, disisi lain juga pokok-pokok pikiran dewan yang dihasilkan belum memiliki posisi tawar yang baik untuk pembangunan daerah sehingga ruang aspirasi dan kebutuhan masyarakat semakin sempit untuk diserap, pada akhirnya pendekatan perencanaan yang dilakukan melalui jalur politis, teknokratis, dan partisipatif menjadi kurang padu.

Idelanya, program-program pembangunan yang berpihak ke rakyat kecil merupakan hasil rumusan perencanaan politik harus dapat dipadukan dengan perencanaan teknokratif dan perencanaan partisipatif dari masyarakat, sebagaimana yang disampaikan oleh Sjafrizal (2016) bahwa untuk mewujudkan pembangunan di daerah yang terpadu diperlukan usaha lembaga perencana untuk dapat memadukan pendekatan perencanaan secara politik, teknokratik, dan partisipatif tujuannya untuk menyusun dan memilih proyek-proyek yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat agar dapat terdani. Adapun keterpaduan perencanaan pembangunan telah digambarkan oleh Ridwan (2017) bahwa proses perencanaan di tingkat daerah dan proses pengambilan kebijakan diawali dengan diskusi antar instansi pemerintah daerah dengan berbagai komponen masyarakat yang difasilitasi oleh suatu tim ahli. Diskusi tersebut menghasilkan rumusan tentang arah kebijakan umum dan program pembangunan jangka menengah yang dituangkan dalam Dokumen rencana pembangunan jangka menengah daerah dan rencana strategis organisasi perangkat daerah.

**Relasi nilai politik, proses teknokratis, dan partisipatif Dalam Mengakomodir Kebutuhan Masyarakat.** Proses perencanaan di daerah lebih bersifat elitis dan sentralistis, hanya menyentuh dua pendekatan perencanan, yakni pendekatan politik dan teknokratik, sedangkan proses perencanaan partisipatif yang diharapkan sebagai cerminan dan representasi kebutuhan akan pembangunan dari bawah tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Dengan demikian, pengambilan keputusan dalam perencanaan daerah hanya terjadi di ruang privat birokrat dan politisi, serta masih belum transparannya dalam prosesnya. Terkait persoalan tersebut Nurdin (2017) menjelaskan bahwa skema dalam perencanaan dan penganggaran mensyaratkan ada integrasi sistem perencanaan antara pendekatan teknokratis, politik dan partisipasi. Kaitan antar pendekatan tersebut merupakan konstruksi demokratisasi kebijakan. Integrasi sistem perencanaan teknokratis, politik dan partisipasi merupakan hal penting yang harus diimplementasikan dalam pelaksanaan perencanaan dan penganggaran program pembangunan, sehingga program-program yang muncul dalam APBD merupakan program prioritas yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan keberdayaan masyarakat kecil.

Dalam proses penganggaran di daerah, kepentingan kepentingan aktor birokrat (eksekutif) dan aktor politik (legislatif) serta aktor-aktor ekonomi (swasta) yang berada di luar jalur formal lebih mendominasi dan mengontrol arah dan kebijakan anggaran yang dihasilkan. Praktek bisnis birokrat dan legislatif serta kelompok usaha pasca penetapan APBD, terjadi setiap tahun anggaran. Hal ini ditunjukkan dengan memanipulasi tender dalam proses pelelangan proyek antara aktor birokrat, legislative dan pengusaha. Inilah yang dimaksud oleh Faludi yang diuraikan Said (2018) bahwa teori perencanaan dalam perkembangan cenderung pada prosedural ketimbang substantif. Para perencana dikalangan pemerintah tidak sadar banyak dipengaruhi oleh teori prosedural atau yang bersifat teknokratis yang sering mengabaikan perencanaan yang bersifat substantif. Kondisi ini akan berdampak pada isi dari pada perencanaan yang kurang merespon dan menyentuh kebutuhan masyarakat yang sebenarnya, di dalam pelaksanaannya juga kurang mengikutsertakan partisipasi masyarakat. Oleh sebab itu dalam prakteknya seharusnya tidak dipisahkan, justru diharapkan akan membentuk suatu kolaborasi yang oleh Faludi (1973) disebut sebagai perencanaan yang efektif.

**Peran Aktor Dalam Mengaktualisasikan Kebutuhan Masyarakat Pada Proses Perencanaan Dan Penganggaran.** Walaupun kebutuhan masyarakat menjadi hal yang penting yang harus diakomodir dan dianggarkan dalam program pembangunan, namun tidak begitu saja dapat terealisasi. Tetapi sebagai negara yang berdemokrasi, peran dari Partai politik, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan merupakan kelompok penting yang tidak dapat dipisahkan dari bagian kehidupan berbangsa dan bernegara khususnya dalam menyusun program pembangunan. Kelompok-kelompok tersebut memiliki peran yang berbeda beda dalam mengaktualisasikan aspirasi masyarakat serta menjaga, melestarikan, dan membesarkan demokrasi yang seadil-adilnya. Partai politik, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan seharusnya berada dalam garis integritas pada sebuah sistem politik, namun dalam prakteknya memang belum sesuai dengan harapan masyarakat. Partai politik pada praktek perencanaan pembangunan masih kurang optimal dalam menyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat, walaupun pada fungsinya partai politik tersebut sudah mampu menciptakan iklim kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa. Sedangkan kelompok kepentingan dan kelompok penekan dalam fungsinya masih banyak dipengaruhi oleh berbagai kepentingan pribadi dan golongannya dalam mengatur orientasi tujuan-tujuannya yang secara operasional, sehingga dapat mempengaruhi kebijaksanaan umum.

Partai politik, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan, memiliki hubungan yang sangat erat untuk mempengaruhi dan membentuk kebijakan pemerintah melalui proses perencanaan maupun penganggaran. Maiwan (2016) menegaskan Hubungan antara partai politik dengan kelompok kepentingan dan kelompok penekan sebagai organisasi yang berfungsi mengartikulasikan kepentingan dan tuntutan rakyat. Perumusan kebijakan publik merupakan hasil perjuangan kelompok secara terus menerus agar pemerintah sebagai aktor pembuat kebijakan memberikan respons terhadap tekanan-tekanan yang diberikan oleh kelompok tersebut (*group pressures*) yaitu dengan melakukan tawar menawar (*bargaining*), perjanjian (*negotiating*) dan kompromi (*compromising*) terhadap kepentingan persaingan tuntutan-tuntutan dari kelompok-kelompok kepentingan lain yang berpengaruh

Partai politik yang secara kelembagaan lebih besar dan mampu mempengaruhi segala aspek peran dalam mengambil keputusan dan kebijakan juga merupakan hak dan fungsi dari partai politik sendiri, Sedangkan kelompok kepentingan dan kelompok penekan hanya mewakili golongan tertentu, oleh sebab ketiga harus ada pada garis integritas sistem politik. Sebagai kelompok yang berpengaruh dalam menyerap aspirasi masyarakat harus mampu berperan penting dalam pembentukan kebijakan publik di masyarakat melalui sistem politik. Dalam sistem politik yang di gambarkan Dye (1992) secara teoritis komunikasi berbagai kelompok merupakan hal dasar yang sangat mempengaruhi kebutuhan masyarakat sehingga kelompok tersebut harus berada dalam garis integritas pada sebuah sistem politik

dalam memperjuangkan dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Khususnya di daerah partai politik, kelompok kepentingan dan kelompok penekan, memainkan peran sangat esensial dalam menjamin kelangsungan suatu sistem politik yang akan menjadi wadah dan motor penggerak terealisasinya demokrasi yang sesungguhnya.

**Kemampuan Lembaga Perencana Sebagai Mediator Pembangunan.** Kemampuan Lembaga perencana daerah menjadi sangat penting dalam menyerap aspirasi masyarakat. Sejak hadirnya undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional memunculkan ketidakseimbangan antara kebutuhan administrasi dan tuntutan politik, model pembangunan saat ini masih sangat bertumpuh di tangan eksekutif sehingga menghilangkan prinsip dan semangat gotong royong serta mengedepankan individualisme. Pada praktiknya di daerah pengaruh politik masih sangat dominan dari pada kebutuhan administrasi, Keterpaduan pendekatan yang dihasilkan dari politik, teknokratis partisipatif, belum benar-benar dimanfaatkan masyarakat dan pihak lain sebagai sarana dalam memadukan usulan program, membuat perencanaan menjadi kurang padu.

Kondisi tersebut membuat lembaga perencana sulit mendeterminasikan kemampuan perencanaan keseluruhan lapisan masyarakat, ketidakseimbangan antara kebutuhan administrasi dan tuntutan politik menjadi tantangan yang sangat berat bagi lembaga perencana untuk mempermudah pelayanan pada aspirasi masyarakat, oleh sebab itu kemampuan lembaga menjadi pilihan tuntutan yang harus dipenuhi berdasarkan hal tersebut Theresia (2015:36) telah memberikan tawaran konsep berbeda tentang kemampuan pada sebuah lembaga yang dilakukan dalam pemberdayaan masyarakat, konsep tersebut dikategorikan pada empat kemampuan yakni kemampuan teknis, Administrasi, konseptual, manajerial,

Persoalan perencanaan yang muncul terdapat pada pelaksanaan kegiatan-kegiatan pembangunan diantaranya pada pelaksanaan musrenbang. Kuatnya dominasi para elit eksekutif maupun legislatif dalam menetapkan program membuat perencanaan pembangunan seras akan unsur politik, keadaan tersebut menjadikan banyak program-program yang dihasilkan bukan merupakan keputusan dalam musrenbang tetapi merupakan program titipan dari kelompok tertentu yang mencoba mengambil keuntungan dalam proses perencanaan pembangunan. Bappeda sebagai lembaga teknis tidak bisa berbuat banyak karena masih di bawah tekanan politik penguasa, hal ini disebabkan struktur dan prosedur kerja masih di bawah bayang-bayang yang memiliki kekuasaan di daerah, oleh sebab itu masalah-masalah inilah yang membuat aspirasi masyarakat lambat terserap atau tidak terserap sama sekali. Sebagaimana yang dikatakan Hadi (2012:23) bahwa sebenarnya lembaga hadir sebagai media atau wadah dalam membentuk struktur yang telah mempunyai kekuatan yang tetap dan aktivitas guna memenuhi kebutuhan manusia, dalam hal ini lembaga tidak hanya menyelesaikan persoalan yang dihadapi masyarakat namun mengatur berbagai kelompok-kelompok yang terlibat langsung dalam pembangunan tersebut Kontribusi lembaga dalam kegiatan pembangunan berdasarkan tugas dan fungsinya telah ditekankan oleh Theresia (2015) melalui empat parameter yakni (1) lembaga sebagai fasilitator, (2) lembaga sebagai mediator, (3) lembaga sebagai motivator dan (4) lembaga sebagai dinamisator bagi pembangunan. Parameter di atas diharapkan menjadi landasan lembaga khususnya lembaga Bappeda dalam menjalankan tugas dan fungsinya menyusun rencana pembangunan secara partisipatif, menggerakkan masyarakat, serta dapat melaksanakan dan mengendalikan pembangunan. Usaha yang dilakukan Bappeda melalui pendekatan secara birokratis selama ini dalam memenuhi kebutuhan masyarakat seringkali menjadikan banyak program pembangunan menjadi tidak efisien dan tidak efektif.

Tahap merumuskan program kegiatan organisasi perangkat daerah yang di koordinasikan Badan perencana daerah merupakan tahap krusial yang harus diperhatikan, karena merupakan titik strategis penentu perencanaan, hanya saja kecenderungan modus perencanaan dan penganggaran daerah masih bersifat terlalu teknokratis dan politis yang tidak diimbangi dengan aspek partisipasi yang nyata. hal ini juga tidak lepas dari rendahnya kemampuan Badan perencana dalam mendistribusikan ide, gagasan, harapan masyarakat kedalam dokumen usulan, sehingga sebuah perencanaan yang dilakukan berpotensi memunculkan program siluman. Pemicu rendahnya kemampuan Bappeda terletak pada kemampuan

aparatur yang dimiliki Bappeda baik dalam menerjemahkan masalah, mengidentifikasi masalah maupun berkomunikasi dengan masyarakat yang belum begitu optimal. Manninen dan Viitara (2007:45) lebih menekankan bahwa aspek manusia dalam lembaga sebagai *human capital aspect*, yakni begitu pentingnya aspek manusia dalam lembaga sehingga dapat dikatakan bahwa tanpa dukungan aparatur yang sehat maka organisasi itu tidak akan berjalan sebagaimana mestinya.

### **Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Proses Perencanaan Dan Penganggaran**

**Tingkat kepentingan Politik.** Aspirasi masyarakat seringkali menjadi ajang pertarungan politik, baik dari partai politik, kelompok kepentingan, maupun kelompok penekan agar aspirasi dapat terserap. Pada tahap pengusulan biasanya banyak dari kegiatan-kegiatan yang diusulkan merupakan kegiatan titipan dari pihak-pihak tertentu yang sudah pasti bukan merupakan hasil dari penyerapan aspirasi masyarakat dalam musrenbang. Intervensi politik memang bukan lagi rahasia umum, dengan dalih untuk kepentingan masyarakat, berbagai pihak seringkali dengan kekuasaan yang dimilikinya memaksakan suatu kegiatan untuk dimasukkan kedalam APBD.

**Kualitas Usulan.** Masyarakat melalui perangkat desa atau kelurahan sering berlomba-lomba untuk membuat usulan program kegiatan sebanyak-banyaknya tanpa memperhatikan tingkat kebutuhan program tersebut, hal ini karna kurangnya informasi dan rendahnya pengetahuan yang dimiliki masyarakat menyebabkan kualitas program yang diusulkan sangat rendah.

**Rendahnya Keprofesional Aparatur Lembaga Perencana.** Terkait dengan keprofesionalan aparatur yang hingga kini belum maksimal dalam melaksanakan tugasnya dalam melayani masyarakat khususnya dalam menyerap aspirasi masyarakat. Aparat belum mampu mendistribusikan ide, gagasan, harapan masyarakat kedalam dokumen usulan, sehingga sebuah perencanaan yang dilakukan berpotensi memunculkan program mark-up. Pemicu rendahnya kemampuan Bappeda terletak pada kemampuan aparatur yang dimiliki Lembaga perencana baik dalam menerjemahkan masalah, mengidentifikasi masalah, maupun berkomunikasi dengan masyarakat.

### **KESIMPULAN**

Studi ini menyimpulkan bahwa relasi antara politik teknokratis, politik dan partisipasi merupakan hal penting yang harus di implementasikan dalam pelaksanaan perencanaan dan penganggaran program pembangunan, sehingga program-program yang muncul dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan program prioritas yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat kecil. Akan tetapi menyeimbangkan antara politik, teknokratik, dan partisipatif dalam mengakomodir keinginan masyarakat bukan sesuatu yang mudah. Proses perencanaan di daerah lebih bersifat elitis dan sentralistis, hanya menyentuh 2 (dua) pendekatan perencanaan, yakni pendekatan politik dan teknokratik. Sedangkan proses perencanaan partisipatif yang diharapkan sebagai cerminan dan representasi kebutuhan akan pembangunan dari bawah tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Pada penyusunan dokumen perencanaan diperlukan relasi yang seimbang antara politik, teknokratik, dan partisipatif dalam mengakomodir keinginan masyarakat, namun aktor-aktor dari kalangan partai politik, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan, tidak berjalan pada garis integritas karna masih banyak dipengaruhi oleh berbagai kepentingan pribadi dan golongannya. Lembaga perencana pembangunan yang diharapkan menjadi mediator pembangunan tidak dapat berbuat banyak karna masih di bawah tekanan politik oleh penguasa dan kelompok kepentingan lainnya, kondisi tersebut membuat lembaga perencana sulit mendiseminasikan kemampuan perencanaan keseluruhan lapisan masyarakat. Keterpaduan pendekatan yang dihasilkan dari politik, teknokratis partisipatif, belum benar-benar dimanfaatkan oleh actor pembangunan sebagai sarana dalam memadukan usulan program,

membuat perencanaan menjadi kurang padu. oleh sebab itu sepatutnya seluruh stakeholder dapat menghilangkan ego sektoral, ego kekuasaan, ego pribadi, dan terus menjaga koordinasi antar stakeholder tetap berjalan harmonis dalam proses pengambilan keputusan agar pembangunan di masa mendatang benar-benar mencerminkan pembangunan yang lebih mementingkan kebutuhan masyarakat sehingga social welfare masyarakat dapat terwujud.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Dye, Thomas R. 1992. *Understanding Public Policy*. USA : Prentice-Hall, INC., Englewood Cliffs, NJ.
- Faludi, Andreas 1973, *Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford
- Hadi, Sudharto, 2012, *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, Yokyakarta, Gadjra Mada University Press
- Kuncoro, Mudrajad, 2018, *Perencanaan Pembangunan Daerah: Teori dan Aplikasi*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama
- Maiwan, Mohamad, 2016, *Kelompok Kepentingan Dalam Sistem Politik*, Jurnal Demokrasi Volume 15 Nomor 2
- Manninen, R.L., & Viitala, R. (2007). *Competence management and human resource development*. United States: Haaga Helia.
- Mcmurray, Pullen, 2019, *Power, Politics and Exclusion in Organization and Management*, Roulledge, London and New York.
- Nugroho, Wrihatnolo, 2011, *Manajemen Perencanaan Pembangunan*, Pt. Elex Media Komputindo Jakarta.
- Nuraeni, 2006, *Keterpaduan Perencanaan Pembangunan Daerah*, <http://feb.unila.ac.id/wp-content/uploads/2015/08/Keterpaduan-perencanaan-pembangunan-daerah-.pdf>, diakses Desember 2022
- Nurdin, Mulawati 2017, *Integrasi sistem perencanaan partisipatif, teknokratif, dan politis dalam perencanaan dan penganggaran program pemberdayaan ekonomi masyarakat : Jurnal Manajemen pemerintahan*, 4 (1), 6-8.
- Ridwan, 2017, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Bandung, Alfabeta
- Said, Abdullah, 2018. *Perencanaan Pengelolaan Sampah Berbasis Partisipasi*, Malang, Intelegensi Media
- Sjafrizal, 2016, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Jakarta, PT Raja wali press.
- Theresia, Andini, Nugraha, Mardikanto, 2015, *Pembangunan Berbasis Masyarakat (acuan bagi praktisi, Akademisi, dan Pemerhati Pengembangan Masyarakat)*, Bandung :Alfabeta
- Undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.