

Dasar-dasar Teori Perencanaan

Hafid Setiadi, S.Si, MT.



PENDAHULUAN

Di dalam kehidupan sehari-hari, banyak aktifitas manusia yang keberhasilannya sangat tergantung pada sebuah rencana yang baik. Guna menyusun rencana yang baik diperlukan adanya pemahaman bukan saja terhadap hal-hal yang akan direncanakan, tetapi juga terhadap esensi dan karakteristik dari rencana itu sendiri. Dalam praktek keseharian, pemahaman tersebut tidak sepenuhnya selalu dapat diungkapkan secara baik, yang antara lain disebabkan oleh kegiatan perencanaan yang seringkali dilakukan secara “sambil lalu”. Jika diletakkan dalam konteks perencanaan wilayah, kota, dan lingkungan, pemahaman dimaksud merupakan hal yang sangat urgen karena perencanaan tersebut selalu berorientasi pada kepentingan publik. Berkenaan dengan hal tersebut, pembahasan pada Modul 1 ini, akan ditekankan pada elemen-elemen prinsipil dari perencanaan sebagai dasar bagi keperluan perencanaan wilayah, kota, dan lingkungan.

Modul 1 ini, terdiri dari 3 (tiga) kegiatan belajar yaitu:

Kegiatan Belajar 1. Esensi Perencanaan

Kegiatan Belajar 2. Fungsi dan Kedudukan Perencanaan, dan

Kegiatan Belajar 3. Perencanaan sebagai “Public Domain”.

Kegiatan Belajar 1 mencakup pembelajaran mengenai pengertian-pengertian dasar dari teori perencanaan. Sementara itu, Kegiatan Belajar 2 akan menekankan pembahasan mengenai argumen-argumen utama yang melandasi pentingnya fungsi dan kedudukan perencanaan dalam proses pembangunan. Adapun, Kegiatan Belajar 3 akan mengulas tentang unsur-unsur penting dari sebuah proses perencanaan di dalam ranah publik dan bagaimana unsur-unsur tersebut harus diperlakukan. Dengan demikian, setelah mempelajari Modul 1 ini, Anda diharapkan memiliki pengetahuan dan kemampuan untuk menjelaskan:

1. ciri-ciri penting perencanaan;
2. peran penting perencanaan dalam pengembangan wilayah dan kota;
3. tujuan dan orientasi utama kegiatan perencanaan bagi pembangunan.

Untuk mempelajari materi Teori Perencanaan, dalam Modul 1 ini, akan diawali dengan pengertian tentang teori, kaitannya dengan penggunaan istilah “*theory of planning*” dan “*theory in planning*”, pengertian perencanaan dan kegiatan perencanaan yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia baik secara individu maupun kelompok, fungsi dan kedudukan perencanaan, serta perencanaan sebagai bagian dari proses publik.

Kegiatan perencanaan memiliki ruang lingkup yang sangat luas terkait dengan dimensi waktu, spasial, serta tingkatan dan teknis perencanaannya. Perencanaan memiliki peran strategis bagi kepentingan publik sebagai sebuah tindakan yang rasional dan ilmiah.

Selain membaca materi modul, membuat catatan atau ringkasan modul akan membantu Anda mempermudah menguasai materi ini. Sumber belajar lain yang dapat digunakan untuk memahami materi ini adalah buku acuan pustaka yang terdapat di bagian akhir modul ini.

KEGIATAN BELAJAR 1

Esensi Perencanaan

Kegiatan Belajar 1 ini, membahas tentang Esensi Perencanaan. Setelah mempelajari materi ini diharapkan Anda dapat menjelaskan ciri-ciri penting perencanaan. Secara khusus materi esensi perencanaan akan menitikberatkan pada pengertian teori dan pengertian perencanaan.

A. PENGERTIAN TEORI

Bahasan pertama dalam Kegiatan Belajar 1 ini, adalah pengertian teori secara umum. Manusia dikenal sebagai “mahluk yang berpikir”. Ryle (1951) menyatakan bahwa cara berpikir manusia dibentuk oleh tiga komponen utama yang saling terkait yaitu: penalaran (*thought*), perasaan (*feeling*), dan kehendak (*will*). Oleh sebab itu, proses berpikir sesungguhnya adalah proses yang sangat kompleks dan tak pernah henti. Dalam dunia akademik, proses berpikir inilah yang akan menuntun kegiatan riset. Kegiatan riset adalah kegiatan yang berkelanjutan, karena sangat dipengaruhi oleh proses berpikir. Kesimpulan dari sebuah riset bukanlah titik akhir, melainkan titik awal untuk proses berikutnya. Setiap kesimpulan merupakan suatu pencapaian yang akan dijadikan landasan demi menggapai pencapaian berikutnya. Bahkan lebih jauh dari itu, kesimpulan dimaksud juga dapat dipertanyakan ulang atau bahkan diruntuhkan. Dengan cara-cara seperti itulah kegiatan riset akan mendorong peradaban manusia melalui pencapaian yang terus menerus diraihinya.

Salah satu filsuf terkenal abad ke-20, Karl Raimund Popper, mengilustrasikan pencapaian tersebut sebagai “Dunia Ketiga” yang antara lain memuat berbagai teori, asumsi, hipotesis, dan sejenisnya. Popper berargumentasi bahwa “Dunia Ketiga” itu merupakan hasil kerjasama antara “Dunia Pertama” dan “Dunia Kedua”. “Dunia Pertama” itu sendiri merupakan kumpulan berbagai kenyataan fisik di luar diri manusia, sedangkan “Dunia Kedua” terkait dengan pengalaman psikis manusia. Melalui pandangan tersebut, tampaknya Popper sedang memadukan dua jenis pengetahuan yang diyakininya terdapat dalam kehidupan manusia, yaitu pengetahuan akal-sehat (*common-sense knowledge*) dan pengetahuan ilmiah (*scientific knowledge*). Menurut Popper, pengetahuan akal-sehat hanya dapat

berkembang karena adanya dorongan dari pengetahuan ilmiah melalui berbagai 20 pencapaiannya, yang disebutnya sebagai “penemuan ilmiah”.

Mengacu pada pendapat Popper di atas, dapat dinyatakan bahwa sebuah teori dibentuk secara bersama-sama oleh pengetahuan akal-sehat dan ilmiah. Kedua jenis pengetahuan itulah yang menjadi basis bagi penyusunan logika serta segala argumentasi dibaliknya, yang sering disebut sebagai *dalil*. Ihalauw (2004) mendefinisikan dalil sebagai sebuah pernyataan mengenai sifat suatu fenomena. Menurutnya, sebuah dalil harus memiliki *arti* dan juga *nilai kebenaran*. Agar dapat memenuhi kedua syarat tersebut, maka sebuah dalil harus dapat menunjukkan ada pertautan antara dua atau lebih konsep. Dalam pandangan Ihalauw, konsep itu sendiri dibangun di atas tiga landasan utama yaitu: *objek*, *simbol*, dan *makna*. Jika objek berkaitan dengan suatu peristiwa, maka simbol dan makna masing-masing berkaitan dengan istilah-istilah teknis dalam suatu disiplin ilmiah dan definisinya.

Berlandaskan pada pendapat di atas, Ihalauw selanjutnya berpendapat bahwa teori tidak lain adalah sebuah rangkaian dalil. Dengan kata lain, dalil adalah unsur utama pembentuk teori. Namun demikian, tidak semua rangkaian dalil dapat digolongkan sebagai teori. Rangkaian dalil dapat disebut teori hanya jika memenuhi syarat keterpaduan. Keterpaduan itulah yang akan memberikan gambaran (abstraksi) tentang “dunia nyata” yang dijelaskan oleh teori bersangkutan. Bila terdapat dua teori yang memberikan gambaran yang berbeda mengenai “dunia nyata” yang sama, dapat dinyatakan bahwa kedua teori tersebut memiliki spesifikasi yang berbeda. Perbedaan spesifikasi tersebut dapat terjadi karena masing-masing teori mengandung konsep yang berbeda serta memiliki rangkaian dalil yang berlainan.

Berkenaan dengan teori perencanaan, perlu selalu diingat akan adanya dua istilah yang sering digunakan, yaitu *theory of planning* dan *theory in planning*. Berkaitan dengan kedua istilah ini, pengertian “teori perencanaan” pun dapat dibedakan atas dua pendapat. Jika mengacu pada istilah yang pertama yaitu “*theory of planning*”, teori perencanaan dapat dimaknai sebagai ide atau gagasan yang menjelaskan tentang upaya untuk mencapai satu atau beberapa tujuan yang telah ditetapkan. Upaya tersebut digambarkan sebagai sebuah prosedur yang terangkai secara logis sehingga dapat menjelaskan tahapan yang harus dilalui untuk tercapainya suatu tujuan. Pengertian tentang teori perencanaan yang berbeda akan Anda peroleh apabila Anda mengacu pada istilah yang kedua yaitu “*theory in planning*”.

Menurut istilah kedua ini, perencanaan adalah sebuah kerangka pikir yang dijadikan sebagai landasan guna melakukan intervensi terhadap permasalahan tertentu. Dengan kata lain, *theory in planning* merujuk pada upaya untuk menemukan argumen-argumen substansial yang dipandang mampu atau layak dijadikan landasan perencanaan. Berdasarkan pada uraian ini, dapat ditegaskan bahwa *theory of planning* menekankan pada prosedur perencanaan; sedangkan *theory in planning* menekankan pada konsep substansial perencanaan. Meskipun pemahaman terhadap perbedaan di atas merupakan hal yang penting untuk diketahui oleh semua pihak yang berkepentingan dengan perencanaan, namun hal yang jauh lebih penting lagi adalah memahami esensi dari suatu perencanaan, karena, bagaimana pun juga, pemahaman terhadap esensi itulah yang akan menjembatani perbedaan tersebut.

B. PENGERTIAN PERENCANAAN

Bahasan berikutnya setelah pengertian mengenai teori adalah pengertian mengenai perencanaan. Ada salah satu ungkapan yang senantiasa menjadi pegangan manusia dalam menjalankan kehidupannya. “Hari ini harus lebih baik dari pada hari kemarin, dan hari esok harus lebih baik dari pada hari ini”. Ungkapan ini menunjukkan bahwa manusia memiliki hasrat dasar atau naluri untuk memperoleh sesuatu yang lebih baik sepanjang umurnya. Untuk itu, manusia dibekali oleh akal pikiran, hati, serta anggota tubuh agar dapat mengupayakan kebaikan tersebut.

Namun demikian, tidak semua upaya manusia akan menghasilkan kebaikan. Ada kalanya manusia mendapatkan keberhasilan, namun tidak jarang pula mendapatkan kegagalan. Untuk memperbesar kemungkinan berhasil, maka setiap upaya manusia harus direncanakan dengan matang. Dalam perencanaan tersebut, selain harus memperhitungkan kekuatan dan kelemahan dirinya, manusia juga harus memperhitungkan kondisi lingkungan sekitarnya. Perhitungan ini sangat bermanfaat untuk memprediksi hasil yang akan diterima serta resiko yang akan dihadapi. Apabila kondisi diri dan lingkungannya stabil, prediksi yang dilakukan akan lebih mendekati ketepatan. Setelah melakukan perencanaan, manusia akan lebih mudah untuk mengembangkan aktivitas guna mendapatkan kebaikan hidup. Uraian ini menegaskan bahwa kegiatan perencanaan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia baik secara individu maupun kelompok.

Berikut ini adalah beberapa hal penting yang dapat diambil dari uraian di atas bahwa manusia memiliki hasrat dasar atau naluri untuk memperoleh sesuatu yang lebih baik sepanjang umurnya.

1. Manusia selalu ingin hidup lebih baik.
2. Kebaikan tersebut sedapat mungkin dirasakan sepanjang hidupnya.
3. Manusia harus berusaha untuk hidup lebih baik.
4. Dalam berusaha manusia dihadapkan pada berbagai resiko.
5. Guna mengantisipasi resiko, manusia harus melakukan perencanaan.
6. Perencanaan yang baik hanya dapat dihasilkan pada situasi yang relatif stabil.
7. Berdasarkan perencanaan, manusia mengembangkan aktivitas.
8. Perencanaan bertujuan untuk memudahkan pencapaian tujuan di masa depan.

Merujuk pada ke-8 (delapan) poin ini, dapatlah Anda pahami bahwa setiap aktivitas manusia senantiasa bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup. Apabila aktivitas tersebut dilakukan secara bersama-sama oleh suatu kelompok masyarakat berdasarkan suatu perencanaan yang matang guna mencapai tujuan bersama, seringkali diistilahkan sebagai pembangunan. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa pembangunan pada hakekatnya merupakan perwujudan hasrat dasar manusia. Oleh karena itu, dimana ditemukan manusia, pasti ditemukan juga pembangunan betapa pun kecilnya.

Berkenaan dengan istilah perencanaan, Coleman Woodbury mendefinisikan perencanaan sebagai *“the process of preparing, in advance, and in a reasonably systematic fashion, recommendations for policies and courses of action, with careful attention given to their possible by-products, side effects, or ‘spillover effects’”*. Berdasarkan pengertian ini, perencanaan adalah suatu rangkaian kegiatan yang mencakup persiapan, pemilihan alternatif, serta pelaksanaan yang dilakukan secara logis dan sistematik sehingga berbagai kemungkinan yang diakibatkan dapat diprakirakan dan diantisipasi. Mencermati pengertian ini, dapat dipahami bahwa bagaimana pun baiknya perencanaan, akan selalu menimbulkan dampak positif dan dampak negatif. Oleh karena itu, setiap perencana harus dapat mengantisipasi berbagai kemungkinan yang timbul akibat dari implementasi rencana yang dibuatnya.

Pengertian lain mengenai perencanaan disampaikan oleh John Friedmann. Dalam bukunya yang berjudul *Planning in the Public Domain*:

From Knowledge to Action (1987), dinyatakan bahwa pengertian perencanaan selalu mengandung empat unsur utama, yaitu: (1) perencanaan adalah sebuah cara untuk memikirkan persoalan-persoalan sosial ekonomi; (2) perencanaan selalu berorientasi ke masa depan; (3) perencanaan memberikan perhatian pada keterkaitan antara pencapaian tujuan dan proses pengambilan keputusan; dan (4) perencanaan mengedepankan kebijakan dan program yang komprehensif. Berdasarkan keempat unsur yang disampaikan oleh Friedmann ini, dapat disimpulkan bahwa perencanaan merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan untuk kepentingan masa depan.

Kegiatan perencanaan pada hakekatnya juga merupakan upaya untuk menentukan pilihan dari sekian banyak alternatif yang tersedia, karena terkait dengan pengambilan keputusan. Dengan perkataan lain, perencanaan adalah upaya untuk menyusun prioritas sesuai dengan sumberdaya yang tersedia dan tujuan jangka panjang yang ditetapkan. Pendapat ini dikemukakan oleh Conyer dan Hill (1984). Berdasarkan pendapat ini, kegiatan perencanaan sesungguhnya juga mengandung unsur kreatifitas dan keberanian dalam memberikan penilaian atas situasi saat ini dan masa depan sekaligus. Namun demikian, kreatifitas dan keberanian tersebut tidak dapat dilakukan secara membabi buta. Sehubungan dengan itu, Friedmann (1987) mengingatkan pentingnya keterpaduan antara sains dan pengetahuan praktis dalam kegiatan perencanaan. Hal ini senada dengan pendapat Kelly dan Becker (2000) yang menyatakan perencanaan sebagai suatu upaya yang dilakukan secara rasional untuk menghadapi masa depan.

Namun demikian, Setiadi (2008) menyampaikan bahwa kredibilitas perencanaan tidak dapat dijamin sepenuhnya oleh penerapan sains dan pengetahuan praktis. Menurut Setiadi, selain sains dan pengetahuan praktis, perencanaan juga perlu didukung oleh intuisi. Jika sains dan pengetahuan praktis mewakili daya rasionalitas dan intelektualitas, maka intuisi mewakili hadirnya kearifan. Dengan demikian, perencanaan sesungguhnya bukanlah aktivitas yang semata-mata mengandalkan “kerja otak”; tetapi lebih jauh dari itu juga harus mengandalkan “kerja hati”. Kombinasi optimal antara “kerja otak” dan “kerja hati” ini memungkinkan aktivitas perencanaan berlangsung dalam suatu situasi di mana nilai-nilai ilmiah menyatu dengan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai kehidupan yang lebih holistik.

Dalam investorword.com didefinisikan bahwa *planning* adalah “*The process of setting goals, developing strategies, and outlining tasks and schedules to accomplish the goals*”. Perencanaan adalah proses menetapkan

tujuan, mengembangkan strategi, dan menguraikan tugas dan jadwal untuk mencapai tujuan. Dari pengertian ini dapat diketahui bahwa sebuah *planning* atau perencanaan adalah merupakan proses menuju tercapainya tujuan tertentu. Dalam istilah lain perencanaan merupakan persiapan yang terarah dan sistematis agar tujuan dapat dicapai secara efektif dan efisien.

Kaufman (1972) sebagaimana dikutip Harjanto, perencanaan adalah suatu proyeksi tentang apa yang diperlukan dalam rangka mencapai tujuan absah dan bernilai. Bintoro Tjokroaminoto mendefinisikan perencanaan sebagai proses mempersiapkan kegiatan-kegiatan secara sistematis yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu. Pramuji Atmosudirdjo mendefinisikan perencanaan adalah perhitungan dan penentuan tentang sesuatu yang akan dijalankan dalam rangka mencapai tujuan tertentu, siapa yang melakukan, bilamana, dimana, dan bagaimana melakukannya. SP. Siagian mengartikan perencanaan adalah keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang menyangkut hal-hal yang akan dikerjakan di masa datang dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Y. Dior berpendapat perencanaan adalah suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang, dalam rangka mencapai sasaran tertentu.

Berbagai pendapat ahli ini menyiratkan bahwa perencanaan merupakan proses yang berisi kegiatan-kegiatan antara lain berupa pemikiran, perhitungan, pemilihan, penentuan dan sebagainya. Semua tahapan kegiatan ini dilakukan dalam rangka tercapainya tujuan tertentu. Pada hakekatnya perencanaan merupakan proses pengambilan keputusan atas sejumlah alternatif (pilihan) mengenai sasaran dan cara-cara yang akan dilaksanakan di masa yang akan datang guna mencapai tujuan yang dikehendaki serta pemantauan dan penilaiannya atas hasil pelaksanaannya, yang dilakukan secara sistematis dan berkesinambungan.

Mengacu pada pendapat-pendapat ahli tentang perencanaan ini, dapat disimpulkan bahwa perencanaan adalah sebuah upaya yang dilakukan oleh manusia guna menetapkan pilihan dari sekian banyak alternatif yang tersedia. Tujuan penetapan pilihan adalah untuk mencapai masa depan yang lebih baik. Hal-hal yang dipilih seyogyanya adalah hal yang paling memungkinkan tercapainya tujuan dimaksud yang sesuai dengan kapasitas sumberdaya. Upaya untuk penetapan pilihan perlu mengedepankan sifat kearifan dan juga keilmiahannya. Hasil dari penetapan pilihan ini disebut sebagai rencana. Selain

menjelaskan tentang pilihan yang telah ditetapkan, rencana juga memuat penjelasan tentang alasan penetapan dan cara menjalankan pilihan tersebut.

Setelah melakukan peninjauan terhadap pengertian dasar dari “perencanaan”, pengertian dasar tentang perencanaan tersebut selanjutnya dikaitkan dalam konteks pembangunan, terutama pembangunan wilayah dan kota. Untuk itu, perlu Anda pahami terlebih dahulu keterkaitan antara perencanaan dan pembangunan. Sebagai langkah awal dapat dikemukakan bahwa secara umum pembangunan dapat diartikan sebagai proses untuk membuat “sesuatu” menjadi lebih baik (*to get something better*). Berkenaan dengan membuat “sesuatu” menjadi lebih baik, Sandy (1992) menyampaikan beberapa dalil yang berkaitan dengan pembangunan sebagai berikut.

1. Setiap konsepsi pembangunan adalah pemikiran yang harus dapat diwujudkan, bukan sekedar latihan akademis.
2. Perwujudan konsepsi pembangunan haruslah benar-benar dapat menjamin peningkatan kesejahteraan rakyat sebesar-besarnya.
3. Membangun adalah untuk keperluan masyarakat yang hidup saat ini, namun harus mempertimbangkan daya guna selama mungkin bagi mereka yang hidup di masa datang.
4. Konsepsi pembangunan yang tidak bisa diwujudkan dan lebih banyak menimbulkan kesusahan, keresahan, dan kerugian bagi masyarakat banyak adalah konsepsi yang salah.

Mengacu pada ke empat dalil ini, Anda dapat memahami bahwa pelaksanaan pembangunan bukanlah hal yang mudah. Pembangunan adalah sebuah kerja besar yang tidak pernah berhenti. Pembangunan membutuhkan dana besar, melibatkan orang banyak, mencakup berbagai aspek, serta harus menjangkau berbagai lapisan masyarakat. Oleh sebab itu, perlu dicari cara yang tepat agar pembangunan dapat diterapkan sebaik-baiknya dan memberikan manfaat sebesar-besarnya. Dengan demikian cukup mudah bagi Anda untuk memahami pentingnya peran perencanaan dalam pembangunan.

Dalam salah satu tulisannya, Todaro (1986) mengemukakan bahwa perencanaan pembangunan adalah usaha secara sadar yang dilakukan oleh suatu organisasi (misalnya pemerintah) guna mempengaruhi, mengarahkan, serta mengendalikan perubahan variabel-variabel pembangunan dari suatu negara atau wilayah selama kurun waktu sesuai dengan serangkaian tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Sesuai dengan pemahaman tersebut, Todaro menyatakan bahwa inti dari perencanaan pembangunan adalah *pengaruh*, *pengarahan*, dan *pengendalian*. Hal ini karena

pembangunan selalu dipenuhi oleh gejala-gejala kompleks dan spontan yang dibentuk oleh keterkaitan dinamis antar variabel.

Warpani (1984) mengemukakan bahwa dalam kaitannya dengan pembangunan, perencanaan adalah usaha untuk memaksimalkan segala sumberdaya yang ada pada suatu wilayah atau negara untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, dengan beban masyarakat yang minimum. Warpani juga mengingatkan beberapa aspek yang perlu diperhatikan atau dipertimbangkan dalam perencanaan pembangunan sebagai berikut.

1. Aspek pertama yang perlu dipertimbangkan dalam pembangunan adalah aspek skala perencanaan yang berkaitan dengan lingkup wilayah perencanaan.

Semakin luas lingkup wilayah, perencanaan akan semakin bersifat makro. Dengan perkataan lain, perencanaan hanya dapat mencakup hal-hal yang umum. Sebaliknya, jika lingkup wilayahnya dipersempit, perencanaan akan dapat bersifat lebih detail atau mikro.

2. Aspek berikutnya yang perlu dipertimbangkan dalam pembangunan adalah aspek proses perencanaan.

Aspek ini berkenaan dengan dinamika yang terjadi di tengah masyarakat. Dalam hal ini Warpani menyatakan bahwa perubahan-perubahan sosial, budaya, ekonomi, dan politik dalam kehidupan masyarakat di suatu kota, wilayah, atau negara akan memberikan implikasi mendalam bagi proses perencanaan. Perubahan-perubahan tersebut berakibat pada timbulnya pendekatan dan metode perencanaan yang berbeda-beda pula. Pada masyarakat yang masih didominasi oleh tradisi-tradisi lokal, pendekatan perencanaan yang paternalistik sangat mungkin untuk diterapkan. Ketika peranan tradisi lokal semakin berkurang, maka pendekatan perencanaan yang lebih rasional dan mengandalkan cara-cara ilmiah lebih dapat diterima. Dengan demikian, perencanaan pun akan berlangsung menurut proses yang berbeda.

Dalam kaitannya dengan bahasan tentang teori perencanaan ini, sebagai penutup, perlu disampaikan mengenai ciri-ciri penting dari pembangunan yang terencana. Ciri-ciri tersebut dapat disebutkan sebagai berikut.

1. Masalah yang dihadapi dalam pembangunan dapat ditunjukkan dengan jelas.
2. Tujuan dan sasaran yang dicapai dalam pembangunan dapat dinyatakan dengan jelas.
3. Tahapan untuk mencapai tujuan dapat diutarakan dengan jelas.
4. Prosedur kerjanya jelas.
5. Arah pembangunannya jelas.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi Kegiatan Belajar 1. Esensi Perencanaan, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan unsur utama pembentuk teori!
- 2) Jelaskan perbedaan pengertian antara *teori of planning* dan *teori in planning*!
- 3) Sebutkan ciri-ciri penting pembangunan yang terencana!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Teori dibentuk oleh rangkaian dalil yang memiliki keterpaduan dalam membentuk gambaran tentang dunia nyata. Setiap dalil yang membentuk teori harus memiliki makna dan nilai kebenaran.
- 2) Jika mengacu *theory of planning*, teori perencanaan dapat dimaknai sebagai ide atau gagasan yang menjelaskan tentang upaya untuk mencapai satu atau beberapa tujuan yang telah ditetapkan melalui sebuah prosedur yang terangkai secara logis sehingga dapat menjelaskan tahapan yang harus dilalui hingga tercapainya tujuan. Sementara itu, jika mengacu pada istilah *theory in planning*, perencanaan adalah sebuah kerangka pikir yang dijadikan sebagai landasan guna melakukan intervensi terhadap permasalahan tertentu. Dengan kata lain, *theory in planning* merujuk pada upaya untuk menemukan argumen-argumen substansial yang dipandang mampu atau layak dijadikan landasan perencanaan.
- 3) Ciri penting dari pembangunan yang terencana adalah:
 - a) Masalah yang dihadapi dapat ditunjukkan dengan jelas.
 - b) Tujuan dan sasaran yang dicapai dapat dinyatakan dengan jelas.
 - c) Tahapan untuk mencapai tujuan dapat diutarakan dengan jelas.
 - d) Prosedur kerjanya jelas.
 - e) Arah pembangunannya jelas.



Pembahasan mengenai teori perencanaan harus terlebih dahulu diawali oleh pemahaman mengenai pengertian, fungsi, dan kedudukan perencanaan. Selain itu, harus dipahami juga hakekat perencanaan dalam konteks kepentingan publik (*public domain*). Berkenaan dengan pengertian teori, dapat dinyatakan bahwa sebuah teori dibentuk secara bersama-sama oleh pengetahuan akal-sehat dan ilmiah. Kedua jenis pengetahuan itulah yang menjadi basis bagi penyusunan logika serta segala argumentasi dibaliknya, yang sering disebut sebagai *dalil*. Berlandaskan pada pendapat di atas, selanjutnya Anda dapat menyatakan bahwa teori adalah sebuah rangkaian dalil. Dengan kata lain, dalil adalah unsur utama pembentuk teori.

Namun demikian, tidak semua rangkaian dalil dapat digolongkan sebagai teori. Rangkaian dalil dapat disebut teori hanya jika memenuhi syarat keterpaduan. Keterpaduan itulah yang akan memberikan gambaran (abstraksi) tentang “dunia nyata” yang dijelaskan oleh teori bersangkutan. Bila terdapat dua teori yang memberikan gambaran yang berbeda mengenai “dunia nyata” yang sama, Anda dapat menyatakan bahwa kedua teori tersebut memiliki spesifikasi yang berbeda. Perbedaan spesifikasi tersebut dapat terjadi karena masing-masing teori mengandung konsep yang berbeda serta memiliki rangkaian dalil yang berlainan.

Berkenaan dengan teori perencanaan, Anda perlu selalu mengingat akan adanya dua istilah yang sering digunakan, yaitu *theory of planning* dan *theory in planning*. Secara garis besar dapat dinyatakan bahwa *theory of planning* menekankan pada prosedur perencanaan; sedangkan *theory in planning* menekankan pada konsep substansial perencanaan. Meskipun pemahaman terhadap perbedaan di atas merupakan hal yang penting diketahui oleh semua pihak yang berkepentingan dengan perencanaan, namun hal yang jauh lebih penting lagi adalah memahami esensi dari suatu perencanaan. Karena, bagaimana pun juga, pemahaman terhadap esensi itulah yang akan menjembatani perbedaan tersebut.

Pengertian perencanaan antara lain disampaikan oleh John Friedmann. Melalui buku yang berjudul *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action* (1987). Friedmann menyatakan bahwa pengertian perencanaan selalu mengandung empat unsur utama, yaitu: (1) perencanaan adalah sebuah cara untuk memikirkan persoalan-persoalan sosial ekonomi; (2) perencanaan selalu berorientasi ke masa depan; (3) perencanaan memberikan perhatian pada keterkaitan antara pencapaian tujuan dan proses pengambilan keputusan; dan (4)

perencanaan mengedepankan kebijakan dan program yang komprehensif. Berdasarkan keempat unsur yang disampaikan oleh Friedmann, Anda dapat menarik kesimpulan bahwa perencanaan merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan untuk kepentingan masa depan. Karena terkait dengan pengambilan keputusan, kegiatan perencanaan pada hakekatnya juga merupakan upaya untuk menentukan pilihan dari sekian banyak alternatif yang tersedia.



TES FORMATIF 1 _____

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) *Theory in planning* dikenal juga sebagai teori
 - A. substantif
 - B. repetitif
 - C. prosedural
 - D. materialistis

- 2) Yang tidak termasuk dalam unsur utama teori perencanaan menurut John Friedman berikut ini adalah
 - A. memikirkan persoalan sosial ekonomi
 - B. menekankan pada proses komunikatif
 - C. mengedepankan kebijakan dan program yang komprehensif
 - D. memperhatikan keterkaitan antara tujuan dan proses pengambilan keputusan.

- 3) Perencanaan pembangunan adalah usaha sadar untuk mengendalikan dan mengarahkan variabel pembangunan. Pendapat di atas dinyatakan oleh
 - A. John Friedman
 - B. Adam Smith
 - C. Karl Poper
 - D. Michael P. Todaro

- 4) Pada hakekatnya perencanaan adalah proses
 - A. perumusan visi dan misi
 - B. abstraksi dunia nyata ke dalam pemikiran
 - C. pengambilan keputusan
 - D. penyusunan prosedur pembangunan

Petunjuk: Untuk soal nomor 5 sampai dengan nomor 7, pilihlah

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar, dan keduanya menunjukkan hubungan sebab akibat
- B. Jika pernyataan benar, alasan benar, tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab akibat
- C. Jika salah satu dari pernyataan salah
- D. Jika kedua pernyataan salah

5) Perencanaan merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan.

SEBAB

Perencanaan selalu menyediakan alternatif tentang cara untuk mencapai tujuan masa depan

6) Pada masyarakat yang masih didominasi oleh tradisi-tradisi lokal, pendekatan perencanaan yang paternalistik sangat mungkin untuk diterapkan.

SEBAB

Perencanaan pembangunan adalah usaha secara sadar guna mempengaruhi, mengarahkan, serta mengendalikan perubahan variabel-variabel pembangunan pada suatu wilayah selama kurun waktu guna mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

7) Proses perencanaan harus mampu mengatasi berbagai kemungkinan

SEBAB

Proses perencanaan dapat menghasilkan akibat sampingan (*side effect*) yang bersifat negatif.

Petunjuk: Untuk soal nomor 8 sampai dengan nomor 10, pilihlah

- A. Jika (1) dan (2) benar
- B. Jika (1) dan (3) benar
- C. Jika (2) dan (3) benar
- D. Jika semua benar

8) Pengertian tentang teori perencanaan dapat dibedakan atas

- (1) *Theory about planning*
- (2) *Theory in planning*
- (3) *Theory of planning*

- 9) Ciri-ciri dari pembangunan terencana adalah
- (1) permasalahan pembangunan dinyatakan dengan jelas
 - (2) memiliki prosedur dan arah yang jelas
 - (3) tujuan pembangunannya realistis
- 10) Perbedaan antara teori-teori perencanaan dapat ditentukan dari
- (1) rangkaian dalilnya
 - (2) nilai kebenarannya
 - (3) spesifikasinya

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2**Fungsi dan Kedudukan Perencanaan**

☉ Pada Kegiatan Belajar 1 telah dibahas mengenai esensi perencanaan. Dalam Kegiatan Belajar 2 ini, pembahasan akan dilanjutkan dengan materi fungsi dan kedudukan perencanaan. Setelah menyelesaikan materi ini Anda diharapkan dapat menjelaskan peran penting perencanaan. Kegiatan perencanaan memiliki ruang lingkup yang sangat luas terkait dengan dimensi waktu, spasial, serta tingkatan dan teknis perencanaannya, dimana ketiga dimensi tersebut saling kait-terkait dan berinteraksi. Masing-masing dimensi yaitu waktu, spasial, serta tingkatan dan teknis perencanaan tersebut dijelaskan sebagai berikut.

A. PERENCANAAN BERDASARKAN DIMENSI WAKTU

Dimensi waktu perencanaan yang merupakan salah satu komponen perencanaan mencakup:

1. Perencanaan jangka panjang (*long-term planning*)
Perencanaan jangka panjang adalah perencanaan yang berjangka waktu 10 tahun keatas, bersifat prospektif, idealis, dan belum ditampilkan sasaran-sasaran yang bersifat kualitatif.
2. Perencanaan jangka menengah (*medium-term planning*)
Perencanaan jangka menengah adalah perencanaan yang berjangka waktu 3 sampai 8 tahun. Perencanaan jangka menengah merupakan penjabaran dan uraian dari perencanaan jangka panjang. Dalam perencanaan jangka menengah ini sudah ditampilkan sasaran-sasaran yang diproyeksikan secara kuantitatif, meski masih bersifat umum.
3. Perencanaan jangka pendek (*short-term planning*)
Perencanaan jangka pendek adalah perencanaan yang berjangka 1 tahunan. Perencanaan ini disebut juga perencanaan jangka pendek tahunan (*annual plan*) atau perencanaan operasional tahunan (*annual operational planning*).

B. PERENCANAAN BERDASARKAN DIMENSI SPASIAL

Perencanaan berdasarkan dimensi spasial adalah perencanaan yang terkait dengan ruang dan batas wilayah yang dikenal dengan perencanaan nasional (berskala nasional), regional (berskala daerah atau wilayah), perencanaan tata ruang dan tata tanah (pemanfaatan fungsi kawasan tertentu).

C. PERENCANAAN BERDASARKAN DIMENSI TINGKATAN TEKNIS PERENCANAAN

Dalam dimensi ini Anda akan mengenal beberapa istilah sebagai berikut.

1. perencanaan makro;
2. perencanaan mikro;
3. perencanaan sektoral;
4. perencanaan kawasan, dan
5. perencanaan proyek.

Perencanaan makro meliputi peningkatan pendapatan nasional, tingkat konsumsi, investasi pemerintah dan masyarakat, ekspor impor, pajak, perbankan, dan sebagainya. Perencanaan mikro disusun dan disesuaikan dengan kondisi daerah. Perencanaan kawasan memperhatikan keadaan lingkungan kawasan tertentu sebagai pusat kegiatan dengan keunggulan komparatif dan kompetitif. Perencanaan proyek adalah perencanaan operasional kebijakan yang dapat menjawab siapa melakukan apa, dimana, bagaimana, dan mengapa.

D. PERENCANAAN BERDASARKAN DIMENSI JENIS

Perencanaan berdasarkan dimensi jenis mencakup:

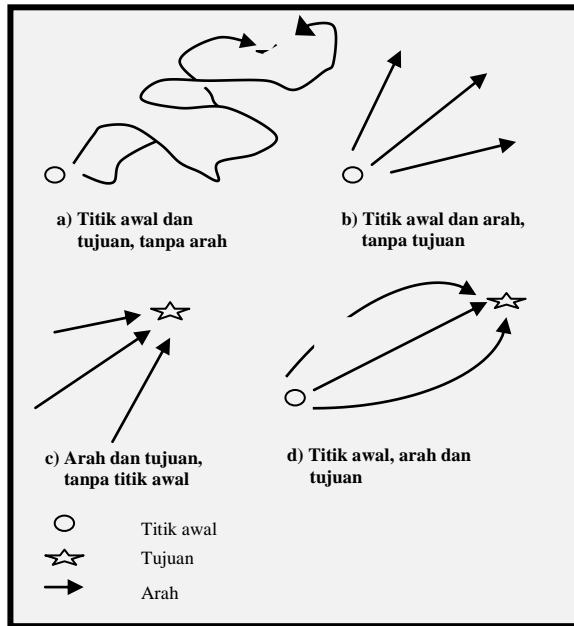
1. Perencanaan dari atas ke bawah (*top down planning*)
2. Perencanaan dari bawah ke atas (*bottom up planning*)
3. Perencanaan menyerong kesamping (*diagonal planning*)
4. Perencanaan menyerong kesamping dibuat oleh pejabat bersama dengan pejabat bawah diluar struktur.
5. Perencanaan mendatar (*horizontal planning*)
Perencanaan mendatar adalah perencanaan lintas sektoral yang dibuat oleh pejabat selevel.

6. Perencanaan menggelinding (*rolling planning*)
Perencanaan menggelinding merupakan perencanaan berkelanjutan mulai rencana jangka pendek, menengah, dan panjang.
7. Perencanaan gabungan atas ke bawah dan bawah ke atas (*top down and bottom up planning*)
Perencanaan ini digunakan untuk mengakomodasi kepentingan pusat dengan wilayah/daerah.

Apapun dimensinya, hasil dari kegiatan perencanaan senantiasa disebut sebagai rencana. Sebuah rencana yang baik pada dasarnya memperlihatkan tingginya kualitas perencanaan. Oleh sebab itu, prinsip-prinsip perencanaan, dapat didalami melalui syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh suatu rencana. Menurut I Made Sandy, rencana selalu melibatkan tiga unsur; yaitu **fakta**, **tujuan**, dan **arah kebijakan**.

Yang dimaksud dengan fakta adalah keadaan saat ini sebagai landasan atau titik awal. Titik awal ini sangat diperlukan dalam menentukan tujuan perencanaan. Tujuan yang ditetapkan tanpa memperhatikan kondisi awal adalah tujuan yang tidak berdasar atau mengawang-awang. Tujuan itu sendiri merupakan kondisi atau hasil yang diperkirakan dapat dicapai dalam periode tertentu. Sudah barang tentu, penetapan tujuan pembangunan harus dilengkapi dengan indikator pencapaiannya demi kepentingan evaluasi. Sementara itu, unsur arah kebijakan akan memberikan rambu-rambu mengenai hal yang boleh/tidak boleh serta yang harus/tidak harus dalam rangka mencapai tujuan. Tanpa adanya arah kebijakan, sebaik apa pun penetapan fakta dan tujuan, rencana yang dibuat tidak dapat diterapkan secara optimal.

Kemungkinan hubungan yang tercipta antara ketiga unsur fakta, tujuan, dan arah kebijakan diilustrasikan pada Gambar 1.1. Ilustrasi tersebut memperlihatkan bahwa jika sebuah rencana tidak memiliki arah (Gambar 1a), tidak memiliki tujuan (Gambar 1b), dan tidak memiliki titik awal (Gambar 1c); maka rencana tersebut tidak dapat dijalankan dengan baik. Dengan demikian, rencana yang baik adalah rencana yang memperlihatkan adanya koherensi antara titik awal, tujuan, dan arah.

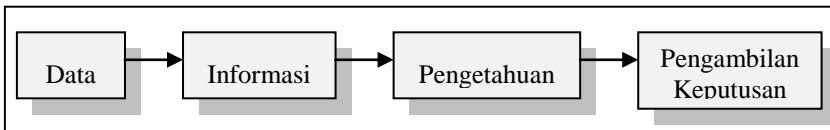


Gambar 1.1.
Berbagai kemungkinan rencana

Sementara itu, berkaitan dengan prospek penerapannya, sebuah perencanaan harus memenuhi dua syarat, yaitu **akurasi** dan **legitimasi**. Kedua syarat ini harus terpenuhi karena banyak contoh yang memperlihatkan rencana yang akurat tidak dapat berjalan baik karena tidak memiliki legitimasi kuat di tengah masyarakat. Syarat akurasi lebih ditentukan oleh ketepatan dan kehandalan data, metode analisis, interpretasi data, dan penyajian hasil. Sementara itu syarat legitimasi mengandung dua aspek, yaitu aspek legal dan aspek sosial. Hal ini mengisyaratkan bahwa sebuah rencana harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan sosial. Berkaitan dengan aspek legal terdapat hal-hal yang berkenaan dengan dasar hukum, kewenangan, dan kelembagaan formal. Sementara itu, aspek sosial berkenaan dengan kondisi sosial budaya, negosiasi sosial, dan kelembagaan informal.

Sebagai catatan perlu dikemukakan bahwa persyaratan akurasi harus terpenuhi karena akan mempengaruhi pengambilan keputusan. Sebagaimana disajikan pada Gambar 1.2, persyaratan akurasi harus dilandasi oleh

ketersediaan data yang handal dan dapat dipercaya. Data tersebut diolah dan hasilnya disebarkan dalam bentuk informasi. Jika informasi tersebut telah diterima dan diyakini kebenarannya, maka informasi akan menjelma menjadi pengetahuan. Pengetahuan inilah yang selanjutnya akan digunakan sebagai bahan pengambilan keputusan. Sesuai dengan Gambar 1.2 tersebut, cukup mudah dipahami bahwa ketidakuratan data akan berimbas pada kekeliruan dalam pengambilan keputusan. Oleh sebab itu, dalam proses perencanaan, kegiatan pengumpulan dan pengolahan data merupakan bagian yang harus ditangani secara cermat agar tidak menghasilkan informasi yang dapat dipercaya.



Gambar 1.2.
Persyaratan Akurasi Rencana

Rustiandi, dkk (2009) mengungkapkan berbagai istilah yang sering digunakan dalam proses perencanaan. Bila ditinjau dari perannya dalam proses perencanaan, beberapa istilah memiliki keterkaitan erat dengan “hal-hal yang ingin dicapai”; sedangkan beberapa istilah lainnya lebih terkait dengan “cara untuk mencapai tujuan”. Namun demikian, ada juga beberapa istilah yang terkait dengan keduanya. Berdasarkan hal itu, seperti terlihat pada Tabel 1.1, peranan setiap istilah dalam proses perencanaan dapat diidentifikasi dengan lebih mudah.

Tabel 1.1.
Istilah dalam Proses Perencanaan Berdasarkan Unsur Perencanaan yang Dikandungnya

Istilah	Unsur Perencanaan		Keterangan
	Hal yang ingin dicapai	Cara/materi untuk mencapai	
Visi	√		Normatif
Misi		√	Normatif
Tujuan	√		Terukur
Sasaran	√		Terukur
Strategi	√	√	Terukur
Kebijakan	√	√	Terukur
Program	√	√	Terukur
Proyek	√	√	Terukur
Aktivitas		√	Terukur

(Sumber: Rustiandi, dkk (2009:337))

Selain melakukan pembedaan istilah berdasarkan unsur yang dikandungnya, Rustiandi, dkk juga melakukan pembedaan berdasarkan sifatnya. Dalam hal ini, mereka menyatakan ada istilah yang bersifat normatif dan bersifat terukur. Yang termasuk istilah bersifat normatif adalah visi dan misi. Sedangkan istilah seperti tujuan, sasaran, strategi, dan kebijakan memiliki sifat terukur. Pada umumnya, istilah normatif berupa pernyataan-pernyataan resmi yang memerlukan penjabaran lebih lanjut sehingga lebih aplikatif yang memuat indikator-indikator terukur. Dengan kata lain, istilah terukur merupakan turunan dari istilah normatif. Oleh sebab itu, antara normatif dan istilah terukur terdapat saling keterkaitan.

Sebagaimana telah disampaikan dalam uraian sebelumnya, kegiatan perencanaan senantiasa berkaitan dengan upaya untuk mencapai tujuan di masa depan berdasarkan kondisi saat ini. Upaya tersebut diwujudkan melalui pemilihan dan penentuan tindakan yang dipandang paling tepat diantara serangkaian pilihan-pilihan yang tersedia. Sudah barang tentu penentuan tindakan tersebut harus memenuhi kriteria tertentu agar sejalan dengan tujuan yang ingin dicapai. Selain itu, identifikasi atas seperangkat alternatif juga harus mempertimbangkan kemungkinan penerapannya. Dengan demikian, penentuan tindakan juga sesungguhnya merupakan usaha untuk melakukan penyesuaian antara tujuan, cara mencapai tujuan, dan ketersediaan sumber daya pendukungnya. Manfaat penting lainnya dari sebuah perencanaan adalah sebagai berikut.

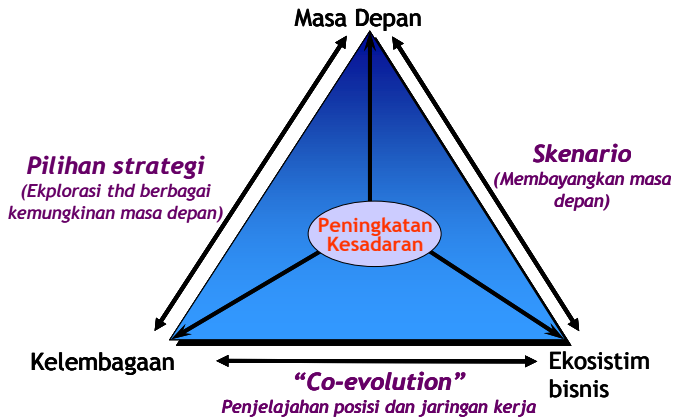
1. Memungkinkan untuk terpeliharanya persesuaian antara kegiatan internal dengan situasi eksternal.
2. Efisiensi pemanfaatan sumber daya organisasi.
3. Memonitor dan mengukur berbagai keberhasilan secara intensif sehingga bisa menemukan dan memperbaiki penyimpangan secara dini.
4. Membantu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan.
5. Memberikan pegangan dan menetapkan kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut.
6. Memudahkan dalam berkoordinasi dengan pihak terkait.

Ulasan singkat di atas memberikan indikasi bahwa fungsi utama perencanaan adalah untuk mempermudah pencapaian tujuan di masa depan. Dengan kata lain, sebuah perencanaan yang baik akan dicirikan oleh sejauh mana rencana yang dihasilkan dapat berperan optimal sebagai penuntun arah. Untuk itu, setiap perencanaan yang baik bukan saja dituntut untuk memberikan gambaran yang jelas tentang masa depan; tetapi juga harus mampu memperkirakan kendala yang harus dihadapi guna mencapai masa depan.

Selain “mengajak” untuk membayangkan dan mengantisipasi situasi masa depan, pada dasarnya kegiatan perencanaan juga “memaksa” sebuah entitas (orang atau obyek tertentu) untuk mendefinisikan posisinya sehubungan dengan situasi lingkungan yang melingkupinya. Dalam dunia bisnis, misalnya, aktivitas perencanaan juga harus mencakup penilaian atas kompetitor, perilaku konsumen, kebijakan pemerintah, perkembangan iptek, dan sebagainya. Hal yang harus dicatat adalah proses *positioning* ini membutuhkan kejujuran dan keterbukaan dari semua pihak terutama dalam mengidentifikasi kekuatan, kelemahan, kesempatan, serta ancaman yang telah, sedang, dan akan dialami. Berdasarkan posisi saat ini, pilihan-pilihan strategi dapat didiskusikan dan ditetapkan guna mengawal proses evolusi kelembagaan dalam mengantisipasi sejumlah kemungkinan sekaligus menggapai posisi yang lebih baik di masa depan. Pilihan strategi ditetapkan dengan cara mengemukakan asumsi-asumsi, menganalisis “*stakeholder*”, merespon perubahan eksternal, dan mengambil perspektif eksternal. Perencanaan memberi kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara terbaik untuk memilih kombinasi cara terbaik.

Jika Anda sepakat bahwa perencanaan memiliki peran penting untuk menggambarkan situasi saat ini dan sekaligus masa depan, maka

sesungguhnya Anda juga bersepakat bahwa proses perencanaan merupakan bagian yang terpisah dari upaya untuk meningkatkan kesadaran tentang diri dan lingkungan serta keterkaitan antara keduanya (Gambar 1.3). Berdasarkan kesadaran yang semakin meningkat tersebut, para perencana dapat memilih apakah mereka akan menerapkan *adaptive planning* atau *generative planning*.



Gambar 1.3.
Perencanaan Sebagai Upaya Peningkatan Kesadaran

Secara garis besar dapat dikemukakan bahwa *adaptive planning* adalah proses perencanaan yang bertujuan membantu para perencana untuk memahami dan beradaptasi dengan masa depan. Perencanaan model ini lebih disukai oleh para perencana yang berpandangan bahwa “masa depan adalah kelanjutan dari masa kini”. Mereka berkeyakinan bahwa masa depan selalu dapat diramalkan. Berdasarkan pandangan tersebut, selanjutnya mereka menyusun suatu rencana dan strategi guna menghadapi situasi dan kondisi masa depan seperti yang telah diperkirakan.

Berbeda dengan para perencana yang menganut *adaptive planning*, para perencana yang senang dengan *generative planning* lebih berpandangan bahwa “masa depan merupakan situasi yang tidak teratur dan penuh dengan spontanitas”. Oleh sebab itu, mereka lebih senang untuk memberikan stimulasi-stimulasi tertentu yang mereka anggap dapat mempengaruhi situasi masa depan. Dengan kata lain, para perencana ini berupaya membangun

sebuah “koridor” yang akan mengarahkan situasi saat ini menuju suatu situasi tertentu di masa depan.

Perencanaan kota merupakan suatu pemikiran dan kegiatan implementatif untuk mengakomodasi kebutuhan baru di masa datang. Hal ini dimaksudkan untuk memprediksi perkembangan kota dengan melihat karakteristik lokal dan regional, sehingga informasi yang *up to date* menjadi tuntutan proses perencanaan. Melalui perencanaan, setiap organisasi akan dapat mengantisipasi secara pro-aktif problematika yang akan timbul jika situasi masa depan dapat diidentifikasi sejak saat ini. Bahkan, beberapa pihak meyakini bahwa perencanaan berbasis skenario ini dapat mempengaruhi masa depan. Secara umum, keuntungan dari perencanaan *skenario generative planning* ini adalah sebagai berikut.

1. Mempertimbangkan kepastian dan ketidakpastian.
2. Memahami struktur fenomena dan perilaku lingkungan.
3. Mengarahkan strategi yang tangguh untuk berbagai kemungkinan masa depan.
4. Mendorong upaya menciptakan atau mempengaruhi masa depan yang lebih baik.
5. Menyadarkan hal yang tak terpikirkan tapi mungkin terjadi.
6. Membentuk *mindset* yang antisipatif dan adaptif.
7. Wahana pembelajaran dan *strategic conversation* bagi organisasi.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi Kegiatan Belajar 2. Fungsi dan Kedudukan Perencanaan, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Apakah yang dimaksud dengan syarat akurasi dalam perencanaan?
- 2) Jelaskan ciri utama *adaptive planning*!
- 3) Jelaskan secara singkat kedudukan “fakta” dalam perencanaan!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Persyaratan akurasi harus dilandasi oleh ketersediaan data yang handal dan dapat dipercaya. Data tersebut diolah dan hasilnya disebarkan dalam bentuk informasi. Jika informasi tersebut telah diterima dan diyakini

- kebenarannya, maka ia akan menjelma menjadi pengetahuan. Pengetahuan inilah yang selanjutnya akan digunakan sebagai bahan pengambilan keputusan.
- 2) Secara garis besar dapat dikemukakan bahwa *adaptive planning* adalah proses perencanaan yang bertujuan membantu para perencana untuk memahami dan beradaptasi dengan masa depan. Perencanaan model ini lebih disukai oleh para perencana yang berpandangan bahwa “masa depan adalah kelanjutan dari masa kini”. Mereka berkeyakinan bahwa masa depan selalu dapat diramalkan. Berdasarkan pandangan tersebut, selanjutnya mereka menyusun suatu rencana dan strategi guna menghadapi situasi dan kondisi masa depan seperti yang telah diperkirakan.
 - 3) Yang dimaksud dengan fakta adalah keadaan saat ini sebagai landasan atau titik awal. Titik awal ini sangat diperlukan dalam menentukan tujuan perencanaan. Tujuan yang ditetapkan tanpa memperhatikan kondisi awal adalah tujuan yang tidak berdasar atau mengawang-awang.



RANGKUMAN

Pada dasarnya kegiatan perencanaan merupakan sebuah rangkaian kegiatan yang meliputi pengumpulan, pengolahan, analisis, penyimpanan, penyajian, hingga penyebaran data/informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Sesungguhnya kegiatan perencanaan juga memiliki ruang lingkup yang sangat luas terkait dengan 3 (tiga) dimensi yaitu waktu, spasial, dan tingkatan dan teknis perencanaannya. Ketiga dimensi tersebut saling kait-terkait dan berinteraksi.

Secara esensial, perencanaan selalu melibatkan tiga unsur; yaitu fakta, tujuan, dan arah kebijakan. Fakta adalah keadaan saat ini sebagai landasan atau titik awal yang sangat diperlukan dalam menentukan tujuan perencanaan. Tujuan itu sendiri merupakan kondisi atau hasil yang diperkirakan dapat dicapai dalam periode tertentu. Adapun unsur arah kebijakan akan memberikan rambu-rambu mengenai hal yang boleh/tidak boleh serta yang harus/tidak harus dalam rangka mencapai tujuan. Tanpa adanya arah kebijakan, sebaik apa pun penetapan fakta dan tujuan, rencana yang dibuat tidak dapat diterapkan secara optimal.

Perencanaan juga harus memenuhi dua syarat, yaitu akurasi dan legitimasi. Syarat akurasi lebih ditentukan oleh ketepatan dan kehandalan data, metode analisis, intepretasi data, dan penyajian hasil.

Sementara itu syarat legitimasi mengandung dua aspek, yaitu aspek legal dan aspek sosial. Hal ini mengisyaratkan bahwa sebuah rencana harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan sosial. Berkaitan dengan aspek legal terdapat hal-hal yang berkenaan dengan dasar hukum, kewenangan, dan kelembagaan formal. Sementara itu, aspek sosial berkenaan dengan kondisi sosial budaya, negosiasi sosial, dan kelembagaan informal.

Perencanaan mengandung unsur-unsur yang bersifat normatif dan bersifat terukur. Istilah normatif mencakup antara lain adalah visi dan misi, sedangkan istilah seperti tujuan, sasaran, strategi, dan kebijakan memiliki sifat terukur. Pada umumnya, istilah normatif berupa pernyataan-pernyataan resmi yang memerlukan penjabaran lebih lanjut sehingga lebih aplikatif yang memuat indikator-indikator terukur. Dengan kata lain, istilah terukur merupakan turunan dari istilah normatif. Oleh sebab itu, antara normatif dan istilah terukur terdapat saling keterkaitan

Manfaat penting dari sebuah perencanaan adalah: (1) memungkinkan untuk terpeliharanya persesuaian antara kegiatan internal dengan situasi eksternal; (2) menciptakan efisiensi pemanfaatan sumber daya organisasi (3) memonitor dan mengukur berbagai keberhasilan secara intensif sehingga bisa menemukan dan memperbaiki penyimpangan secara dini; (4) membantu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan; (5) memberikan pegangan dan menetapkan kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut; dan (6) memudahkan dalam berkoordinasi dengan pihak terkait

Dengan demikian, fungsi utama perencanaan adalah untuk mempermudah pencapaian tujuan di masa depan. Oleh sebab itu sebuah perencanaan yang baik akan dicirikan oleh sejauh mana rencana yang dihasilkan dapat berperan optimal sebagai penuntun arah. Untuk itu, setiap perencanaan yang baik bukan saja dituntut untuk memberikan gambaran yang jelas tentang masa depan; tetapi juga harus mampu memperkirakan kendala yang harus dihadapi guna mencapai masa depan.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Legitimasi sosial suatu perencanaan ditentukan oleh
 - A. kewenangan birokrat
 - B. tingkat penerimaan masyarakat

- C. keahlian perencana
 - D. kebijakan pemerintah
- 2) Unsur normatif dari perencanaan adalah
- A. kebijakan dan strategi
 - B. program dan proyek
 - C. tujuan dan sasaran
 - D. visi dan misi
- 3) Guna merumuskan tujuan dan kebijakan yang realistis, proses perencanaan memerlukan dukungan
- A. keahlian multidisiplin
 - B. ketersediaan data yang menggambarkan fakta sesungguhnya
 - C. kepemimpinan yang kuat
 - D. teknologi maju
- 4) Salah satu asumsi penting dari perencanaan skenario adalah
- A. masa depan selalu dapat diprediksi
 - B. terdapat banyak kemungkinan di masa depan
 - C. ketidakpastian masa depan dapat diubah menjadi kepastian
 - D. perkembangan masa depan berlangsung secara linear

Petunjuk: Untuk soal nomor 5 sampai dengan nomor 7, pilihlah

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar, dan keduanya menunjukkan hubungan sebab akibat
 - B. Jika pernyataan benar, alasan benar, tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab akibat
 - C. Jika salah satu dari pernyataan salah
 - D. Jika kedua pernyataan salah
- 5) Salah satu manfaat dari perencanaan adalah dapat mengarahkan proses adaptasi terhadap berbagai kemungkinan masa depan
- SEBAB**
- Proses adaptasi terhadap masa depan adalah ini utama dari *generative planning*
- 6) Sebuah perencanaan yang baik akan dicirikan oleh sejauh mana rencana yang dihasilkan dapat berperan optimal sebagai penuntun arah di masa depan
- SEBAB**
- Ditinjau dari dimensi waktu, selain berorientasi ke masa lalu dan masa depan, perencanaan juga berorientasi ke masa lalu

- 7) Agar dapat berfungsi secara optimal, sebuah perencanaan harus memiliki legitimasi legal yang jauh lebih kuat dibandingkan legitimasi sosial

SEBAB

Setiap perencanaan pembangunan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan sosial.

Petunjuk: Untuk soal nomor 8 sampai dengan nomor 10, pilihlah

- A. Jika (1) dan (2) benar
 - B. Jika (1) dan (3) benar
 - C. Jika (2) dan (3) benar
 - D. Jika semua benar
- 8) Dalam kaitannya dengan situasi di masa depan, dikenal adanya dua tipe perencanaan yaitu
- (1) *Adaptive planning*
 - (2) *Generative planning*
 - (3) *Contextual planning*
- 9) Dalam proses perencanaan, pengambilan keputusan dapat dilakukan dengan baik jika
- (1) terdapat informasi yang diyakini kebenarannya
 - (2) tersedia data dalam jumlah banyak
 - (3) pengolahan data dilakukan secara akurat
- 10) Persyaratan akurasi sebuah perencanaan ditentukan oleh
- (1) ketepatan dan kehandalan data
 - (2) metode analisis data
 - (3) penyajian hasil pengolahan data

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3

Perencanaan sebagai “*Public Domain*”

¶ Pada Kegiatan Belajar 1 telah dibahas mengenai Esensi Perencanaan dan Kegiatan Belajar 2 dibahas mengenai Fungsi dan Kedudukan Perencanaan. Selanjutnya pada Kegiatan Belajar 3. Ini akan dibahas mengenai Perencanaan sebagai “*Public Domain*”. Setelah mempelajari Kegiatan Belajar 3. Ini, diharapkan Anda dapat menjelaskan tujuan dan orientasi utama kegiatan perencanaan bagi pembangunan.

Usaha pembangunan adalah ditujukan pada perubahan yang baik atau positif. Beberapa pihak meyakini bahwa perubahan positif tersebut dapat terjadi dengan sendirinya antara lain melalui mekanisme pasar. Dalam hal ini mereka percaya bahwa mekanisme pasar akan menciptakan keseimbangan baik dalam konteks ekonomi maupun sosial. Namun demikian, banyak juga pihak yang berpendapat sebaliknya. Mereka berpandangan bahwa mekanisme pasar dapat mengalami kegagalan yang terutama disebabkan oleh mekanisme lain yang bekerja di tengah masyarakat, seperti: mekanisme alam, mekanisme budaya, atau mekanisme politik. Mekanisme tersebut berpotensi mengganggu mekanisme pasar sehingga akan menciptakan distorsi atau penyimpangan. Menurut pandangan yang kedua ini, ketika mekanisme pasar mengalami kegagalan dalam menciptakan keseimbangan, maka diperlukan adanya intervensi guna mengatasi kegagalan tersebut dan meminimalkan kerugian yang diakibatkannya. Pada saat itulah akan terpikir tentang perlunya mekanisme “kontrol”, yang wujudnya adalah usaha perencanaan atau “*planning*”.

Dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara, setiap usaha pembangunan adalah urusan publik. Artinya, setiap aktivitas pembangunan bukanlah suatu aktivitas yang terisolasi dari kepentingan umum. Aktivitas pembangunan tidak dilaksanakan di dalam “ruang hampa”, melainkan di dalam suatu ruang yang terisi penuh oleh berbagai macam kepentingan, permasalahan, selera, cara pandang, dan sistem nilai. Oleh sebab itu, setiap aktivitas pembangunan akan memberikan implikasi dan konsekuensi tertentu terhadap berbagai gejala kehidupan publik. Oleh karena itu, setiap aktivitas pembangunan sering dipandang sebagai bentuk intervensi terhadap publik.

Menyelenggarakan pembangunan adalah kewajiban setiap pemerintahan negara dan secara nyata dirumuskan dalam berbagai produk hukum, dari

bentuk undang-undang dasar sampai kepada berbagai bentuk turunannya. Dalam menjalankan usaha pembangunan, semua “*stakeholders*” dibebani tanggung jawab kepada masyarakat luas. Beban tanggung jawab karena adanya persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, baik secara moral secara teknis, maupun secara hukum untuk mencapai tujuan pembangunan yang dikehendaki. Meskipun pada kenyataannya pemerintah tidak selalu sepenuhnya menangani pelaksanaan pembangunan, minimal kewajiban pemerintah adalah meletakkan persyaratan-persyaratan yang harus dipatuhi segenap “*stakeholders*” baik dari kalangan pemerintah maupun swasta dalam menjalankan kegiatan pembangunan.

Secara garis besar dapat dinyatakan bahwa setiap pembangunan harus memenuhi syarat berikut.

1. Merata
Untuk dapat pemeratakan pembangunan dan manfaatnya, harus diketahui dengan benar tentang keadaan tiap-tiap daerah (fakta daerah).
2. Sesuai dengan potensi dan prioritas daerah
Untuk bisa menyesuaikan pembangunan terhadap potensi dan prioritas daerah, harus memiliki fakta-fakta yang lengkap tentang daerah.
3. Benar-benar untuk kepentingan rakyat
Agar pembangunan benar-benar ditujukan untuk rakyat dan memiliki legitimasi sosial, perlu diketahui apa yang menjadi kebutuhan masing-masing kelompok rakyat. (fakta daerah)
4. Tidak menimbulkan keresahan
Rakyat tidak harus berkorban (tanah, bangunan, sawah, dsb.) untuk hal yang tidak mereka butuhkan. (fakta daerah)
5. Terpadu, ada koordinasi dalam birokrasi
7. Memenuhi peraturan perundangan, ada dasar hukum, prosedur dan kelembagaan formal.

Berkaitan dengan pembangunan, perencanaan selalu berorientasi pada kepentingan masyarakat banyak atau publik. Oleh karena itu, setiap kegiatan perencanaan harus dapat menangkap, mengolah, dan memenuhi aspirasi publik. Persoalan yang sering kali dihadapi adalah bagaimana cara menangkap aspirasi publik. Karena begitu sulitnya, banyak pendekatan yang diusulkan oleh para ahli untuk menangkap aspirasi publik tersebut. Ada ahli yang mengusulkan agar aspirasi publik didekati melalui indikator ekonomi seperti pendapatan per kapitan dan kesempatan kerja. Ahli yang lain

berpendapat bahwa indikator sosial seperti kesehatan, pendidikan, dan budaya adalah indikator yang lebih tepat.

Ketika perencanaan dipandang sebagai sebuah alat dan metode dalam pengambilan keputusan dan tindakan publik, maka sudah sewajarnya dipahami akan adanya dimensi politik dalam perencanaan. Dimensi politik dalam perumusan kebijakan publik merupakan sebuah hal yang tidak dapat dipisahkan dari proses perencanaan sebagai sebuah tindakan yang rasional dan ilmiah. Perbedaan dalam proses perencanaan yang teknokratis dengan perencanaan yang demokratis sangat jelas terlihat dan mempengaruhi perencana untuk masing-masing konteks. Dalam konteks politik, perencanaan didominasi oleh para pemain yang berkepentingan dengan tingkat pengaruh yang berbeda agar kepentingannya dimasukkan dalam agenda perencanaan. Para pemain inilah yang mendominasi proses perumusan kebijakan yang terjadi.

Sesuai dengan kecenderungan tersebut, informasi dan pengetahuan (*information and knowledge*) yang dihasilkan dari kegiatan perencanaan harus memiliki kredibilitas yang tinggi di mata publik sehingga dapat menjadi pilar pengambilan keputusan pembangunan. Karena ditujukan bagi kepentingan publik, maka prinsip utama kegiatan perencanaan dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Kegiatan perencanaan dan segala hasilnya harus diletakkan dalam *public domain* yang memiliki makna dapat diakses, dimanfaatkan, dan dipertanggung jawabkan kepada publik. Oleh karena itu, data dan informasi yang disajikan harus memenuhi kriteria akurat, memiliki legitimasi secara legal maupun sosial, serta mendapatkan apresiasi publik.
2. Informasi yang dikumpulkan, diolah, dan disajikan harus terjamin kontinuitasnya. Hal ini mensyaratkan agar kegiatan pembaharuan (*updating*) data dapat dilakukan secara terus menerus. Selain itu, kontinuitas juga memiliki makna bahwa data dan informasi yang terkait dengan kepentingan publik harus dapat dialirkan melalui berbagai tingkat dan jenis perencanaan, sehingga dapat memberikan nilai tambah dalam pengambilan keputusan.
3. Kegiatan perencanaan haruslah merupakan kegiatan yang dapat dilakukan oleh berbagai pihak namun tetap mengutamakan unsur keterpaduan. Prinsip perencanaan yang terdistribusi namun terintegrasi ini merupakan wujud dari sifat pengelolaan pembangunan yang sistemik,

kompleks, dan dinamis sehingga tidak dapat ditangani hanya oleh satu lembaga.

4. Pengelolaan pembangunan bersifat terbuka bagi keterlibatan publik. Penerapan ketiga prinsip di atas harus didukung oleh kesediaan semua pihak yang berkepentingan atau terlibat dalam kegiatan pembangunan untuk membagi data dan informasi yang dimilikinya kepada pihak lain yang membutuhkan sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang telah disepakati.

Dengan demikian, pada dasarnya kegiatan perencanaan merupakan sebuah rangkaian kegiatan yang meliputi pengumpulan, pengolahan, analisis, penyimpanan, penyajian, hingga penyebaran data/informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Sesuai dengan keempat prinsip di atas, strategi dasar dan program aksi yang akan dibangun tidak dapat dilepaskan dari unsur-unsur utama kebijakan publik yang mencakup hal berikut.

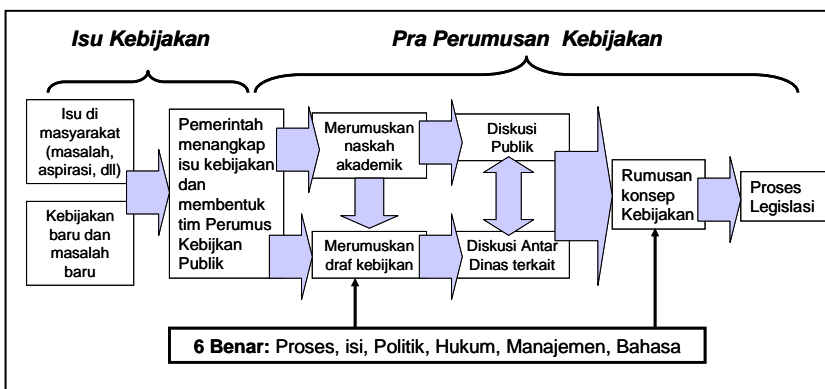
1. Tujuan kebijakan.
2. Masalah.
3. Tuntutan (*demand*).
4. Dampak (*outcomes*).
5. Sarana (*policy instruments*).

Pencakupan unsur-unsur di atas akan dipergunakan untuk mengukur ketepatan pengambilan keputusan agar dapat memenuhi kebutuhan publik dan menjawab tantangan pembangunan masa depan dalam rangka pencapaian keberlanjutan pembangunan. Secara garis besar, kriteria yang akan diterapkan untuk menilai ketepatan kebijakan, strategi dasar, dan program aksi adalah seperti diuraikan pada tabel berikut ini.

Tabel 1.2.
Kriteria Perencanaan sebagai “publik domain”

Kriteria	Contoh Kasus
Kelayakan Politik	●
Kelayakan Ekonomi	●
Kelayakan Keuangan	●
Kelayakan Administrasi	●
Kelayakan Teknologi	●
Kelayakan Sosial Budaya	●
Kelayakan lain yang relevan	●

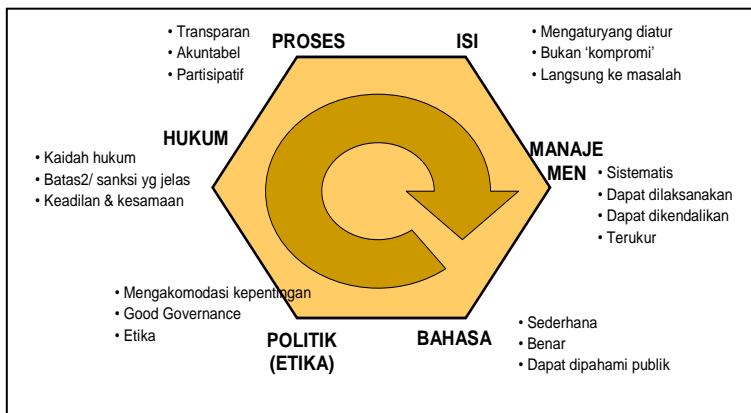
Sesuai dengan kriteria pada Tabel 1.2 di atas, peran strategis perencanaan bagi kepentingan publik bukan hanya untuk mengumpulkan data, tetapi lebih dari itu, juga untuk menyediakan informasi dan menciptakan pengetahuan dalam rangka pengambilan kebijakan publik yang terintegrasi dalam satu kesatuan. Oleh sebab itu, perencanaan ini akan menjadi salah satu komponen utama dalam upaya meningkatkan daya tahan dan daya lenting kehidupan publik baik secara ekonomi, politik, sosial, maupun budaya. Sehubungan dengan itu, setiap proses perencanaan seyogyanya memperhatikan dengan sungguh-sungguh berbagai isu dan permasalahan yang muncul di tengah masyarakat agar pengambilan keputusan yang nantinya akan dilakukan tidak menimbulkan permasalahan-permasalahan baru yang lebih pelik atau rumit.



Gambar 1.4.
Aspek-aspek kebijakan publik dalam proses perencanaan

Dalam pelaksanaannya, perumusan perencanaan sebagai proses publik akan dilakukan dalam dua tahap yang secara keseluruhan mencakup komponen input, proses dan output. Komponen input yang ditelaah adalah isu dan dinamika yang berkembang di masyarakat baik itu yang berkaitan dengan aspirasi publik maupun kebijakan pembangunan. Komponen proses yang dikaji adalah pelaksanaan diskusi/seminar/lokakarya yang diselenggarakan dalam forum diseminasi skenario perencanaan kepada *stakeholders*. Komponen output adalah produk kegiatan berupa rencana pembangunan yang implementatif, serta terdistribusinya rencana tersebut kepada seluruh *stakeholders* terkait, serta pengguna. Dengan diperolehnya output itu diharapkan dapat diperoleh outcome (manfaat) dari keseluruhan proses perencanaan.

Paradigma yang ada saat ini adalah proses perencanaan sebagai sebuah proses teknokratis dan rasional, sehingga menafikkan keberadaan dimensi publik sebagai elemen yang secara signifikan mempengaruhi proses dan hasil perencanaan. Perencanaan dipersepsikan menjadi sebagai alat pengambilan keputusan yang bebas nilai dan tidak ada urusannya dengan kepentingan dan proses-proses publik. Atas dasar tersebut, proses perencanaan seyogyanya lebih memperhatikan persyaratan politik, hukum, proses, isi, manajemen, dan bahasa.



Gambar 1.5.
Persyaratan perencanaan

Persyaratan yang diilustrasikan pada Gambar 1.5 di atas mengisyaratkan bahwa proses perencanaan tidak dapat dilepaskan dari demokratisasi. Hal ini membawa sebuah perubahan besar dalam paradigma perencanaan, termasuk di Indonesia. Perencanaan yang pada awalnya sebuah proses teknis ekonomis yang berasal dari rejim penguasa bergeser menjadi sebuah proses partisipasi yang menuntut pelibatan serta akses yang sama dalam melakukan intervensi untuk memutuskan sebuah kebijakan yang terkait dengan kepentingan publik. Lembaga perencana berubah dari sebuah lembaga teknokrat yang tertutup menjadi sebuah lembaga publik yang harus membuka kesempatan yang sama untuk publik dalam melakukan intervensi. Reformasi di Indonesia menyebabkan ruang demokrasi makin terbuka luas sehingga tuntutan untuk lebih melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan semakin besar dan diikuti oleh gugatan terhadap posisi hegemonik pemerintah dalam perumusan kebijakan.

Pendekatan yang konvensional terhadap proses perencanaan yang mengutamakan proses penyusunan dokumen semata untuk jangka waktu tertentu tanpa melibatkan peran masyarakat semakin tidak relevan lagi. Masyarakat bukan lagi sebagai objek rekayasa. Proses publik tidak lagi dipandang sebagai sebuah elemen irasional yang harus dihindari. Dengan demikian, proses perencanaan tidak lagi dipahami sebagai sebuah proses bebas nilai dan kepentingan yang hanya mengutamakan prosedur legal dan rasionalitas sepihak. Dalam kondisi seperti ini, posisi proses publik dalam sebuah perencanaan menjadi sangat signifikan. Pemerintah, perencana, dan masyarakat secara bersama-sama memanfaatkan proses tersebut sebagai sebuah upaya mengintervensi hasil perencanaan. Pendekatan sosial, budaya, dan politis dalam dunia perencanaan diposisikan sebagai bagian dari usaha perencana dalam memahami realitas publik yang terjadi di masyarakat.

Pada awal tahun 1990, paradigma *post-modern* yang berkembang pada hampir semua domain keilmuan telah mempengaruhi berbagai aspek kehidupan, termasuk pelaksanaan peran pemerintahan. Pada saat itu, Alvin Toffler menyatakan perlunya melakukan redefinisi terhadap birokrasi. Salah satu alasannya adalah karena semakin berkembangnya masyarakat informasi yang menuntut keterbukaan dan keadilan. Dengan sendirinya, lembaga-lembaga pemerintah harus melakukan perubahan sesuai dengan tuntutan tersebut. Oleh Alvin Toffler, masa tersebut disebut sebagai masa *post-bureaucratic* yang mana mesin birokrasi mengalami perbedaan, baik bentuk

maupun prinsipnya, bila dibandingkan versi Weber agar dapat mengelola kepentingan publik secara lebih baik. Birokrasi yang pada masa awalnya dikembangkan oleh Pemerintah Amerika Serikat, pada awal tahun 1990-an ini kemudian berubah secara mantap ke arah birokrasi yang beorioentasi pada prinsip kewirausahaan (*entrepreneurship*). Disebutkan pula bahwa prinsip pemerintah wirausaha adalah sebagai berikut (a) sebagai katalis; (b) sebagai milik masyarakat; (c) kompetitif; (d) berorientasi pada misi dan hasil; (e) berorientasi pada publik; (f) antisipatif; (g) desentralisasi, dan (h) berorientasi pada nilai pasar. Dalam pelaksanaannya, pemerintahan ini pun tidak terlepas dari tuntutan untuk menjadi pemerintah yang mengikuti *best practice* dari konsep *Good Governance* yang dikembangkan oleh OECD dan menekankan pada prinsip *fairness, transparency, accountability, dan responsibility* untuk kepentingan *stakeholdernya*. Perubahan ini pun serta merta telah mempengaruhi penyelenggaraan pemerintah di banyak negara, termasuk Indonesia meskipun dalam bentuk yang belum mantap atau masih mencari bentuk yang tepat sesuai dengan karakteristik Indonesia.

Mengacu pada uraian di atas, peran perencana dalam sebuah proses publik didefinisikan sebagai berikut.

1. Sebagai teknokrat dan engineer

Peran ini dimainkan dengan mengambil posisi sebagai advisor bagi para pengambil kebijakan dengan berporos kepada rasionalitas dan pertimbangan ilmiah. Informasi dimanfaatkan sebagai sebuah landasan dalam membangun kekuasaan dan kepentingan.

2. Sebagai birokrat

Perencana sebagai seorang birokrat memiliki fungsi menjaga stabilitasi organisasi dan jalannya roda pemerintahan. Informasi dimanfaatkan sebagai sebuah alat dalam menjaga kepentingan dan keberlangsungan organisasi. Peran ini biasanya disertai oleh kekuasaan yang datang secara formal dan legal kepada perencana.

3. Sebagai advokat

Fungsi ini merupakan sebuah manifestasi dari usaha menjembatani masyarakat terhadap hal-hal yang bersifat teknis dari sebuah produk rencana. Selain itu terdapat peran dalam melakukan mobilisasi kekuatan dan potensi masyarakat untuk melakukan perlawanan terhadap dominasi Pemerintah. Informasi dan proses komunikasi diperlakukan sebagai usaha membangun pemahaman masyarakat dan counter-opinion terhadap kebijakan yang merugikan masyarakat. Peran ini lahir dari

sebuah paradigma bahwasanya kelompok tertindas harus membebaskan dirinya sendiri dari dominasi kelompok penguasa (Freire, 1972). Kekuasaan didapatkan melalui mobilisasi kekuatan massa atau klaim dukungan masyarakat.

4. Sebagai politikus

Politikus identik dengan tujuan pragmatis dan komunalis, sehingga perencana tidak diharapkan untuk bergabung dengan dunia politik. Maksud dari peran ini adalah seorang perencana tidak bisa lepas dari kepentingan, dan dalam memperjuangkan kepentingannya, perencana dituntut memiliki perspektif seorang politisi. Seorang politikus memiliki insting dalam berkomunikasi dengan kelompok yang memiliki kepentingan yang berbeda menjadi lebih baik.

Keempat peran diatas adalah refleksi dari posisi perencana dalam proses publik. Tantangan dan perubahan paradigma di dunia perencana, menuntut perencana untuk dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan. Paradigma perencanaan yang baru ini menuntut perencana lebih dari sekedar seorang mekanis dengan berbekalkan analisis-analisis ilmiah dan teknis. Beberapa kasus perencanaan menunjukkan fenomena analisis ilmiah yang tergilas oleh realitas publik. Dalam situasi seperti ini, seorang perencana harus mampu memainkan peranan komunikator dalam mengartikulasikan kepentingan yang dimiliki oleh tiap-tiap aktor menjadi sebuah hasil perencanaan dengan kerangka argumen rasional dan pertimbangan teknis lainnya. Dengan kata lain, seorang perencana harus mampu secara teknis, piawai secara organisatorik dan administratif serta mampu mengartikulasikan kepentingan-kepentingan politik.

Perencanaan sebagai bagian dari proses publik pada hakekatnya dapat disampaikan sebagai berikut.

1. Pembelajaran guna menangkap aspirasi setempat.
2. Menciptakan kesempatan yang lebih baik bagi masyarakat pada suatu wilayah.
3. Mengkaji sampai sejauh mana dampak terhadap keseimbangan & keberlanjutan kehidupan (penduduk dan lingkungan).
4. Mengkaji dan menyampaikan gambaran masa depan.

Bagaimanapun dan apapun logika perencanaan yang digunakan dalam dunia para perencana, satu hal yang tetap tidak berubah adalah bahwa domain perencanaan adalah dalam domain publik (Friedmann, 1987), mengingat memang dimensi yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh dunia perencanaan adalah menyangkut kepentingan-kepentingan dalam relung publik. Oleh karenanya, kepentingan perencanaan juga adalah untuk mengatur pertumbuhan sehingga nilai sosial yang didapat akan maksimal, atau paling tidak, mengurangi gangguan social (*social distrubtion minimised*) (Kraushaar dan Gardels, 1983; Healey, 1997).

Menurut Goulet, setidaknya-tidaknya ada tiga rasionalitas yang saling ber-inter-relasi dalam penentuan keputusan-keputusan publik, yaitu *technological rationality*, *politician rationality* dan *ethical rationality*. *Technological rationality* bersandar pada epistemologi ilmu modern yang mengedepankan logika efisiensi. Sementara *politician rationality* merupakan logika kepentingan yang selalu mengedepankan pemeliharaan institusi dan kebijakan. Lebih jauh dari itu, pada realitasnya seringkali motif-motif pemeliharaan institusi dan kebijakan itu menjadi alasan yang menyelubungi motif-motif mempertahankan kekuasaan dan mencari keuntungan. *Ethical rationality* lebih menekankan pada pencitraan, pemeliharaan atau mempertahankan norma-norma. Biasanya norma-norma itu menyangkut norma universal seperti agama dan norma-norma yang dikonstruksi oleh pengalaman, posisi sosial dan pandangan dari seseorang atau sekelompok orang.

Secara normatif, seorang perencana harus mampu untuk mengintegrasikan ketiga rasionalitas itu secara harmonis dalam menjalankan peran profesionalnya (*professional role*). Akan tetapi, akan tetap menjadi sebuah pertanyaan besar apabila seorang perencana dihadapkan pada pertentangan pada ketiga nilai tersebut. Adalah sesuatu yang sangat naif apabila ketiga rasionalitas tadi dianggap akan selalu berjalan beriringan. Nilai-nilai etika memang akan sangat bergantung pada mind-set dan faktor-faktor yang membentuk seorang perencana secara dogmatis. Akan tetapi rasionalitas teknis dan politis merupakan dua rasionalitas yang perkembangannya jauh lebih cepat dibanding nilai-nilai etis, mengingat kedua rasionalitas itu merupakan dua hal yang akan sangat bergantung pada kondisi sosio-kultural masyarakat dan isu-isu yang berkembang di masyarakat. Artinya, kedua rasionalitas itu bisa berubah secara sekuensial

atau bahkan responsif terhadap apa yang terjadi. Keduanya bahkan bisa saling bertentangan.

Hal-hal yang secara teknis normatif “benar” menurut perencana belum tentu *well accepted* atau dianggap “benar” oleh masyarakat. Konteksnya menjadi sesuatu yang politis. Konteksnya bukan lagi menjadi apakah sesuatu itu benar atau salah, akan tetapi lebih kepada apakah sesuatu itu diterima atau tidak diterima oleh masyarakat. Perbedaan persepsi antara perencana dengan masyarakat itu bisa disebabkan oleh banyak hal, yang salah satunya adalah tingkat kesadaran masyarakat.

Paulo Freire mengungkapkan bahwa ada tiga jenis kesadaran masyarakat yang akan sangat berpengaruh pada cara atau bagaimana masyarakat menilai suatu permasalahan. Kesadaran yang pertama adalah kesadaran magis, dimana masyarakat tidak mampu mengetahui kaitan antara satu faktor dengan faktor lainnya. Kesadaran yang kedua adalah kesadaran naif, dimana masyarakat beranggapan bahwa “aspek manusia” menjadi akar penyebab masalah sosial. Kesadaran ketiga adalah kesadaran kritis, dimana masyarakat memandang aspek sistem dan struktur sebagai sumber masalah. Pandangan masyarakat secara umum akan bergantung dari jenis kesadaran mana yang dimiliki masyarakat atau sejauh mana ketiga jenis kesadaran itu saling mempengaruhi dalam masyarakat.

Dilema selalu muncul apabila pendekatan normatif komprehensif perencana ternyata tidak sesuai dengan keinginan atau apa yang dianggap “benar” oleh masyarakat. Hal ini akan selalu terjadi selama ada kesenjangan pengetahuan dan pemahaman antara perencana dengan masyarakat. Kesepahaman itulah yang seharusnya terbangun melalui pembelajaran-pembelajaran sosial dalam hal perencanaan. Tapi ironisnya, pembelajaran itu jugalah yang paling minim terlihat dalam masyarakat. Bukan karena masyarakat tidak mau, tapi karena baru sangat sedikit pihak yang mau belajar bersama masyarakat.

Dilema itu seringkali akhirnya mencuat dan bermuara pada proses pengambilan keputusan dalam perencanaan. Secara ekstrim pilihan dalam pengambilan keputusan itu akan menjadi “*being right*” (menjadi benar) atau “*doing good*” (bertindak baik). *Being right* dalam hal ini berarti mengambil keputusan sesuai dengan dasar-dasar teknis keilmuan yang dimiliki seorang perencana secara komprehensif. Sementara *doing good* bisa berarti mengambil keputusan yang sekiranya akan diterima dengan baik (*well*

accepted) oleh masyarakat, terlepas dari apakah keputusan itu sesuai dengan kaidah keilmuan atau tidak.

Dalam sebuah pameo, perbandingan antara seorang peneliti dengan seorang politisi tergambar dengan cukup baik dengan menyebutkan bahwa “seorang peneliti bisa saja salah dalam melakukan penelitian, akan tetapi ia harus jujur dalam menyampaikan hasil penelitiannya itu, sementara seorang politisi bisa saja tidak jujur akan tetapi ia tidak boleh salah dalam mengambil keputusan”. Tidak menjadi sesuatu yang aneh apabila ada saat-saat tertentu dimana seorang perencana harus memilih antara menjadi seorang peneliti atau menjadi seorang politisi, karena sebuah produk rencana yang secara teknis benar tetapi tidak mau dilaksanakan oleh masyarakat akan menjadi tidak bermakna, sama berbahayanya dengan sebuah produk rencana yang disetujui dan dilaksanakan oleh masyarakat akan tetapi tidak sesuai dengan kaidah-kaidah keilmuan. Kemampuan untuk mengambil “jalan tengah” di antara dua pilihan itu menjadi sebuah syarat bagi seorang perencana untuk bisa *survive* dalam domain publik.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi Kegiatan Belajar 3. Perencanaan sebagai “*public domain*”, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan apa yang dimaksud dengan “perencanaan terdistribusi yang terintegrasi”!
- 2) Jelaskan pengertian *ethical rationality*!
- 3) Apakah yang dimaksud dengan perencanaan berorientasi kewirausahaan!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Kegiatan perencanaan merupakan kegiatan yang dapat dilakukan oleh berbagai pihak namun tetap mengutamakan unsur keterpaduan.
- 2) *Ethical rationality* lebih menekankan pada pencitaan, pemeliharaan, atau mempertahankan norma-norma. Biasanya norma-norma itu menyangkut norma universal seperti agama dan norma-norma yang dikonstruksi oleh pengalaman, posisi sosial, dan pandangan dari seseorang atau sekelompok orang.

- 3) Perencanaan yang berorientasi pada kewirausahaan memiliki prinsip sebagai berikut. (a) sebagai katalis, (b) sebagai milik masyarakat, (c) kompetitif, (d) berorientasi pada misi dan hasil, (e) berorientasi pada publik, (f) antisipatif, (g) desentralisasi, dan (h) berorientasi pada nilai pasar.



RANGKUMAN

Dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara, setiap usaha pembangunan adalah urusan publik yang melibatkan begitu banyak kepentingan. Oleh sebab itu, dibutuhkan suatu mekanisme “kontrol” yang diwujudkan dalam bentuk perencanaan atau “*planning*”. Dengan demikian, setiap aktivitas perencanaan pembangunan bukanlah suatu aktivitas yang terisolasi dari kepentingan umum. Artinya, setiap aktivitas pembangunan akan memberikan implikasi dan konsekuensi tertentu terhadap berbagai gejala kehidupan publik.

Dengan demikian, setiap aktivitas perencanaan pembangunan sering dipandang sebagai bentuk intervensi terhadap publik. Oleh karena itu, setiap kegiatan perencanaan harus dapat menangkap, mengolah, dan memenuhi aspirasi publik. Ketika perencanaan dipandang sebagai sebuah alat dan metode dalam pengambilan keputusan dan tindakan publik, maka sudah sewajarnya jika perencanaan bukan saja dipandang sebagai proses teknokratis, tetapi juga sebagai proses demokratis. Sejalan dengan itu, lembaga perencana yang pada awalnya lebih berperan sebagai sebuah lembaga teknokrat yang tertutup akan bertransformasi menjadi lembaga terbuka yang harus membuka kesempatan yang sama untuk publik dalam melakukan perencanaan.

Pendekatan yang konvensional terhadap proses perencanaan yang mengutamakan proses penyusunan dokumen semata untuk jangka waktu tertentu tanpa melibatkan peran masyarakat semakin tidak relevan lagi. Masyarakat bukan lagi sebagai objek rekayasa. Proses publik tidak lagi dipandang sebagai sebuah elemen irasional yang harus dihindari. Dengan demikian, proses perencanaan tidak lagi dipahami sebagai sebuah proses bebas nilai dan kepentingan yang hanya mengutamakan prosedur legal dan rasionalitas sepihak. Dalam kondisi seperti ini, posisi proses publik dalam sebuah perencanaan menjadi sangat signifikan.

Dalam sebuah proses publik perencana dapat berperan baik sebagai teknokrat, birokrat, advokat, maupun politikus. Keempat peran ini adalah refleksi dari posisi perencana dalam proses publik. Tantangan dan perubahan paradigma di dunia perencana, menuntut perencana untuk

dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan.

Pada akhirnya dapat dinyatakan bahwa perencanaan sebagai bagian dari proses publik pada hakekatnya adalah sebuah bagian dari upaya untuk (1) pembelajaran guna menangkap aspirasi setempat; (2) menciptakan kesempatan yang lebih baik bagi masyarakat pada suatu wilayah; (3) mengkaji sampai sejauh mana dampak terhadap keseimbangan dan keberlanjutan kehidupan (penduduk dan lingkungan), (5) mengkaji dan menyampaikan gambaran masa depan.



TES FORMATIF 3

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Sebagai bagian dari kebijakan publik, proses perencanaan selalu bersifat
 - A. bebas kepentingan
 - B. tidak bebas nilai
 - C. bebas rasionalitas
 - D. nonprosedural

- 2) Perencanaan yang didasarkan atas pendekatan normatif seringkali sulit diterapkan di tengah masyarakat karena
 - A. mengabaikan konteks sosial masyarakat
 - B. mengabaikan prosedur perencanaan
 - C. memiliki metode yang sangat rumit
 - D. mengandalkan partisipasi publik

- 3) Perencanaan selalu berada pada domain publik, karena selalu
 - A. melibatkan publik dalam pengambilan keputusan
 - B. mengubah kepentingan privat menjadi kepentingan publik
 - C. memberikan pengaruh pada kepentingan publik
 - D. menggunakan pendekatan demokratis

- 4) Yang tidak dapat digunakan sebagai persyaratan agar perencanaan dapat diterima oleh publik berikut ini adalah
 - A. dilangsungkan melalui proses yang akuntabel dan transparan
 - B. disampaikan dalam bahasa yang mudah dipahami
 - C. dilaksanakan sesuai dengan etika politik dan sosial
 - D. didukung oleh teori-teori yang paling mutakhir.

Petunjuk: Untuk soal nomor 5 sampai dengan nomor 7, pilihlah

- A. Jika pernyataan benar, alasan benar, dan keduanya menunjukkan hubungan sebab akibat
- B. Jika pernyataan benar, alasan benar, tetapi keduanya tidak menunjukkan hubungan sebab akibat
- C. Jika salah satu dari pernyataan salah
- D. Jika kedua pernyataan salah

- 5) Dalam menjalankan perannya sebagai seorang politikus, perencana harus memiliki kemampuan berkomunikasi yang baik.

SEBAB

Perencana selalu berhadapan dengan berbagai kelompok yang memiliki kepentingan yang berbeda-beda.

- 6) Untuk menjamin terpenuhinya kepentingan publik, seorang perencana tidak dapat berperan sekaligus sebagai birokrat

SEBAB

Tugas utama birokrat adalah menjaga stabilitas organisasi dan jalannya roda pemerintahan.

- 7) Rasionalitas teknologi bukan merupakan syarat untuk memenuhi kepentingan publik.

SEBAB

Rasionalitas teknologi tidak bertujuan mewujudkan perencanaan yang efisien.

Petunjuk: Untuk soal nomor 8 sampai dengan nomor 10, pilihlah

- A. Jika (1) dan (2) benar
- B. Jika (1) dan (3) benar
- C. Jika (2) dan (3) benar
- D. Jika semua benar

- 8) Komponen input dalam proses publik untuk kegiatan perencanaan adalah

- (1) dinamika masyarakat
- (2) aspirasi masyarakat
- (3) rencana pembangunan

- 9) Menurut Goulet, proses perencanaan mengandung rasionalitas

- (1) ilmiah

- (2) politis
 - (3) etis
- 10) Sebuah rencana dapat dikatakan telah memenuhi kepentingan publik jika
- (1) tidak menimbulkan keresahan
 - (2) telah disetujui oleh parlemen
 - (3) memberikan manfaat bagi masyarakat banyak

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) A
- 2) B
- 3) D
- 4) C
- 5) A
- 6) B
- 7) A
- 8) C
- 9) D
- 10) B

Tes Formatif 2

- 1) B
- 2) D
- 3) B
- 4) B
- 5) C
- 6) C
- 7) C
- 8) A
- 9) B
- 10) D

Tes Formatif 3

- 1) B
- 2) A
- 3) C
- 4) D
- 5) A
- 6) C
- 7) C
- 8) A
- 9) C
- 10) B

Daftar Pustaka

- Conyers, Diana dan Peter Hill. (1984). *An introduction to development planning in the third world*. Diana Conyers and Peter Hill. Wiley, Chichester, 1984, 271 pp.
- Friedmann, John. (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton University Press.
- Harjanto. (2008). *Perencanaan Pengajaran*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Ihalauw, Jhon, J.O.I. (2004). *Bangunan Teori Ed. 3 Millenium*. Salatiga: Satya Wacana University Press.
- Kelly, Eric Damian dan Barbara Becker. (2000). *Community Planning: An Introduction to the Comprehensive Plan*. Island Press.
- Popper, Karl Raimund. (1959). *The Logic Scientific Discovery*. New York: Basic Books.
- Rustiadi, E, Saefulhakim, S, Panuju, D.R. (2009). *Perencanaandan Pengembangan Wilayah*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia.
- Ryle, Gilbert. (1951). *The Concept of Mind*. Hutchinson's University Library. Hutchinson House, London, W.I. New York, Melbourne, Sudney, Cape Town.
- Setiadi, H. (2008). *Master Plan Sdm Bidang Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Universitas Indonesia.
- Setiadi, H. (2008). *Ruang dan Penataan Ruang di Indonesia: Dari Filosofi hingga Praktek*. Kertas Kerja Ilmiah dipersiapkan untuk Direktorat Fasilitas Penataan Ruang dan Lingkungan Hidup, Ditjen Bangda dan otda Depdagri dalam rangka kerjasama dengan GTZ.
- Tjokroaminoto, Bintoro dan Mustopadipradja. (1988). *Kebijakan dan Administrasi Pembanguna : Perkembangan Teori dan Penerapan*, Jakarta: LP3ES.