

Aspek Politik Perencanaan Pembangunan RPJMD Daerah Istimewa Yogyakarta 2017-2022

Political Aspect of Development Plan in RPJMD of Daerah Istimewa Yogyakarta 2017-2022

Anggalih Bayu Muh. Kamim, Ichlasul Amal, M. Rusmul Khandiq¹

Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM;
Departemen Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan FISIPOL UGM;
Departemen Ilmu Komunikasi FISIPOL UGM
Jalan Sosio Yustisia No. 1, Bulaksumur, Yogyakarta 55281, Indonesia
Telp. (0274) 563362 dan Fax. (0274) 551753

(Diterima 05/09/18; revisi 25/10/18)

Abstract

This study scrutinized the policy formulation of DIY (Jogjakarta Special Province) 2017-2022 RPJMD (Middle Term Development Plan) document, from both political and actor participation perspectives. From the political perspective, the study examined the conflict of interest that occurred among the stakeholders inside the DIY Government. In addition, from the actor participation perspective, the study examined how the participation of the outside stakeholders in the RPJMD 2017-2022 formulation process was. The method used in this study was qualitative approach with case study method. Data collected through key informants interview and literature study. The result were (1) There were several stakeholders that affected the policy formulation process, such as local government actors, DIY citizen, and private sectors; (2) The DIY Governor dominated the relation among local government actors and he used technocratic strategy in this relation; (3) During Musrenbang forum, citizen were not actively involved, while the private sectors were involved as government counterpart which could affect the decision making process. This study suggested that DIY Government should promote open-access information policy, especially in government's internal forum. Furthermore, DIY Government could use the information technology to achieve information transparency toward the citizen.

Keywords : Development Planning, Political Process, Actor Participation

Abstrak

Penelitian ini ingin melihat proses perencanaan pembangunan dalam penyusunan RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) DIY 2017-2022 dari sisi dimensi politik dan keterlibatan aktor. Dari sisi dimensi politik, penelitian ini ingin menjelaskan mengenai proses tarik ulur kepentingan yang terjadi antara pihak-pihak yang ada di dalam pemerintah daerah DIY. Sedangkan dari sisi keterlibatan aktor, penelitian ini ingin menjelaskan bagaimana partisipasi dari pihak di luar pemerintah daerah dalam proses penyusunan RPJMD DIY 2017-2022. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang dibingkai oleh metode studi kasus secara eksploratif. Data dikumpulkan dengan wawancara informan dan studi literatur. Hasilnya, penelitian ini menemukan bahwa relasi yang terjadi di internal pemerintah

¹ Email: anggalih.bayu@yahoo.co.id; ichlasulamal14@gmail.com; m.r.khandiq@gmail.com

didominasi oleh Gubernur dan bersifat teknokratik. Dalam kasus RPJMD DIY, terlihat adanya berbagai pihak baik di ranah internal pemerintah daerah maupun pihak di luar pemerintah melalui forum Musrenbang yang memengaruhi bagaimana proses perencanaan pembangunan dibuat. Sedangkan dalam forum Musrenbang, masyarakat tidak dilibatkan secara aktif tetapi swasta dilibatkan sebagai mitra pembangunan yang dapat memengaruhi perencanaan pembangunan. Dari hasil penelitian ini, peneliti menyarankan adanya keterbukaan informasi mengenai forum internal pemerintah. Pemerintah dapat menggunakan teknologi informasi sebagai sarana untuk mencapai transparansi bagi masyarakat.

Kata Kunci: Perencanaan Pembangunan, Proses Politik, Keterlibatan Aktor

1. PENDAHULUAN

Penelitian ini akan mendalami perencanaan pembangunan DIY terutama RPJMD DIY 2017-2022 yang berisi perwujudan Visi Gubernur DIY “Menyongsong Abad Samudra Hindia”, dilihat dari sisi dimensi politik dan keterlibatan aktor. Secara politik, perencanaan pembangunan daerah dalam penelitian ini tidak hanya akan dimaknai sebagai proses teknokratik yang dikerjakan oleh satuan pemerintah daerah. Perencanaan pembangunan dalam penyusunan RPJMD DIY 2017-2022 akan dilihat melalui proses tarik ulur kepentingan dari pihak yang ada di dalam pemerintahan yakni Gubernur DIY, DPRD DIY, dan Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Dari sisi keterlibatan aktor, penelitian akan digunakan untuk memastikan bahwa ada partisipasi pihak di luar pemerintah daerah dalam penyusunan RPJMD DIY 2017-2022. Dan juga penting untuk memastikan bahwa perencanaan pembangunan yang dibuat mencerminkan kepentingan publik, tidak sebatas pada kepentingan kalangan penguasa.

Pengkajian terhadap aspek politik dan keterlibatan aktor dalam perencanaan pembangunan juga penting untuk membantu mengevaluasi, agar pembangunan tidak hanya menjadi proses birokratis dan formalitas penyelenggaraan pemerintahan. Secara akademik, fokus untuk melihat aspek politik dan keterlibatan aktor secara riil dalam perencanaan pembangunan daerah belum terlalu digeluti. Pengkajian yang dilakukan dengan melihat sisi administratif dalam perencanaan pembangunan tidak mencukupi untuk memastikan pembangunan sesuai dengan kebutuhan publik. Kenyataannya, visi misi kepala daerah yang mendasari rencana pembangunan pemerintah hanya disusun oleh segelintir elite. Sementara itu, mekanisme bagi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan baru sebatas forum Musrenbang, yang sangat mudah diabaikan oleh para politisi dan birokrat, seperti ketika zaman Orde Baru. Dengan minimnya saluran partisipasi ini, masyarakat akhirnya lebih memilih berdemonstrasi jika kepentingan mereka tidak terwadahi (Fuady, 2012).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, RPJMD DIY disusun dengan berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah dan memerhatikan RPJM Nasional. RPJMD DIY memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka pendanaan yang bersifat indikatif (Anonim, 2018).

Usai dilantik Presiden Joko Widodo pada 10 Oktober 2017 menjadi Gubernur DIY periode 2017-2022, Sri Sultan HB X menyampaikan pidato pertamanya di depan rapat paripurna istimewa DPRD DIY pada 16 Oktober 2017. Dalam pidatonya, Sri Sultan HB X memaparkan visi yang diusung untuk memimpin DIY lima tahun ke depan yaitu “Menyongsong Abad Samudra Hindia untuk Kemuliaan Martabat Manusia Jogja”, untuk mencapai kemuliaan martabat manusia Jogja ini bisa dilakukan dengan meraih lima

kemuliaan atau Pancamulia. Nantinya, Pancamulia ini akan menjadi pedoman dalam penyusunan program pembangunan lima tahun ke depan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) DIY (Edi, 2017). Pancamulia yang **pertama** adalah terwujudnya peningkatan kualitas hidup, kehidupan, penghidupan yang berkeadilan dan berkeadaban. Hal ini melalui peningkatan kemampuan dan peningkatan keterampilan sumber daya manusia di Yogyakarta yang memiliki daya saing tinggi. Sedangkan Pancamulia yang **kedua** adalah terwujudnya peningkatan kualitas dan keragaman kegiatan perekonomian masyarakat serta penguatan ekonomi yang berbasis pada sumber daya lokal, untuk pertumbuhan pendapatan masyarakat sekaligus pemerataan ekonomi yang berkeadilan. **Ketiga**, terwujudnya peningkatan harmoni kehidupan bersama. Hal ini baik pada lingkup masyarakat maupun pada lingkup birokrasi atas dasar toleransi, tenggang rasa, kesantunan, dan kebersamaan. **Keempat**, terwujudnya tata dan perilaku penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Untuk poin **kelima**, adalah terwujudnya perilaku bermartabat dari para aparatur sipil penyelenggara pemerintahan atas dasar tegaknya nilai-nilai integritas yang menjunjung tinggi kejujuran, nurani rasa malu, nurani rasa bersalah dan berdosa apabila melakukan penyimpangan dalam bentuk korupsi, kolusi, dan nepotisme (Edi, 2017).

Menurut Sri Sultan HB X, Yogyakarta yang memiliki wilayah garis pantai sepanjang 126 kilometer ini mencakup tiga wilayah kabupaten, tentu memiliki posisi strategis dalam lalu lintas perekonomian di wilayah Samudra Hindia. Sri Sultan HB X ingin mengembangkan Yogyakarta bagian selatan. Apalagi kemiskinan di kawasan Yogyakarta bagian selatan masih tinggi. Sri Sultan HB X memaparkan filosofi *Hamemayu Hayuning Bawana*, yang analog dengan konsep *Sustainable Development*, sangat relevan dan sangat diperlukan untuk *Hamemayu Hayuning Ngayogyakarta Hadiningrat* (Raharjo, 2017). Potensi selatan DIY akan dioptimalkan, baik itu potensi laut, maupun pesisirnya. Pembangunan infrastruktur seperti bandara di Kulon Progo diharapkan bisa membangkitkan dan memunculkan aktivitas dan menjadi distribusi ekonomi baru di bagian selatan. Selain bagi DIY, pengembangan wilayah selatan DIY juga berdampak pada daerah lain di luar DIY. Sekda DIY pernah menjelaskan bahwa dengan adanya pembangunan bandara Kulon Progo, Kabupaten Purworejo juga akan ikut membangun di wilayah dekat dengan bandara. Dalam kesempatan yang sama, Sekda DIY juga mencontohkan beberapa hal lain terkait dengan pembangunan yang akan menarik aktivitas potensi masyarakat di selatan DIY.

Pemahaman terhadap proses penerjemahan visi misi Gubernur DIY dalam perancangan RPJMD menjadi menarik untuk digali mengingat kompleksitas politik dan partisipasi aktor yang terjadi. Proses perumusan kebijakan DIY yang terjadi mulai dari pembuatan rancangan awal, sinkronisasi dengan pidato Gubernur sampai pada Musrenbang Jangka Menengah dan penyusunan rancangan RPJMD perlu didalami untuk melihat proses penafsiran visi misi Gubernur DIY dan negosiasi dengan usulan publik. Empat pendekatan yang digunakan dalam penyusunan yakni pendekatan politis, pendekatan teknokratik, pendekatan partisipatif, dan pendekatan *top down* serta *bottom-up* akan digunakan untuk memahami proses perencanaan pembangunan dalam RPJMD DIY 2017-2022.

2. TINJAUAN TEORITIS DAN PENELITIAN SEBELUMNYA

2.1 Perencanaan Pembangunan sebagai Proses Politik dan Multiaktor

Robert J. Chaskin melihat bahwa proses pengambilan keputusan dan sifat otoritas dalam perencanaan dihadapkan dengan ambiguitas mengenai faktor lingkungan setempat,

representasi, peran dan harapan pemangku kepentingan. Upaya kolaboratif lebih jauh dilakukan dan disisipkan untuk mewadahi keterlibatan aktor yang sangat heterogen dalam proses perencanaan. Dinamika dalam pengambilan keputusan perencanaan pembangunan sangat kompleks dipengaruhi konsensus, ideologi kolektif dan kebutuhan untuk menyelesaikan tahapan pembangunan (Chaskin, 2005).

Pada saat yang sama, pengambil kebijakan dihadapkan pada kekhawatiran tentang representasi dan interpretasi dari peran yang dimainkan oleh berbagai pemangku kepentingan. Hal ini tercermin dari adanya tekanan untuk melibatkan lebih banyak anggota penduduk, ingin berfokus pada tujuan jangka pendek atau jangka panjang, dan banyak pilihan lain. Untuk menengahi hal ini diperlukan negosiasi melalui mediasi untuk menerima kepentingan para pemangku kepentingan, sehingga dalam perencanaan pembangunan sudah selayaknya melihat kepentingan dari masing-masing pemangku kepentingan (Chaskin, 2005).

Ada beberapa faktor yang memengaruhi proses negosiasi dalam perencanaan pembangunan. Pertama, proses negosiasi dipengaruhi oleh seberapa besar forum mampu menunjukkan representasi warga dan memberikan keleluasaan dalam partisipasi. Perdebatan sering muncul tentang seberapa besar derajat partisipasi aktor lain yang akan diakomodasi. Kedua, perlu ada pihak yang menjembatani kepentingan dari para pemangku kepentingan. Di sini peran perencana menjadi penting untuk memfasilitasi dan membantu proses penafsiran. Ketiga, tingkat kontinuitas staf memainkan peranan penting dalam membantu merundingkan ambiguitas dan interaksi antara nilai dan kepentingan aktor lain serta birokrasi. Ketika anggota staf terlibat dalam kinerja jangka panjang, kepercayaan perlu dibangun dan dasar pemahaman tentang peran dan harapan perlu dikembangkan, terutama terkait kerja organisasi. Ketika ada pergantian staf yang signifikan, perlu masa transisi untuk mengevaluasi capaian kerja dan asumsi mengenai akuntabilitas (Chaskin, 2005).

Eugene J. McCann melihat kebijakan perencanaan sebagai objek dari elite dan politik non-elite karena kemampuan mereka untuk menetapkan kegiatan ekonomi dan sosial ke lokasi tertentu dan melegitimasi keputusan tersebut dengan mengacu pada cita-cita yang sangat penting untuk karakter kehidupan sehari-hari di daerah setempat. Kebijakan perencanaan memengaruhi reputasi sosial dan berdampak pada kualitas hidup kelompok tertentu dan membentuk kemampuan atau kemauan mereka untuk terlibat dalam kegiatan ekonomi, politik, atau sosial. Analisis politik di sekitar kebijakan ini memberikan peluang untuk memahami bagaimana ekonomi, budaya, dan politik dalam kehidupan publik (McCann, 2002).

Perencanaan pembangunan sebagai perencanaan strategis adalah proses pengambilan keputusan sistematis yang berfokus pada isu-isu penting dan bagaimana mengatasinya. Perencanaan strategis menyediakan kerangka kerja umum untuk tindakan: cara menentukan prioritas, membuat pilihan bijak, dan mengalokasikan sumber daya yang langka (misalnya waktu, uang, dan keterampilan) dalam rangka mencapai tujuan yang disepakati. Tugas pertama dalam merencanakan masa depan adalah memutuskan apakah akan mengambil pendekatan strategis atau tidak, untuk perencanaan pembangunan ekonomi. Perencanaan strategis bergerak di luar pengambilan keputusan ad-hoc dan memungkinkan warga lokal untuk menciptakan dan menanggapi tantangan dan peluang ekonomi. Keberhasilan perencanaan biasanya membutuhkan partisipasi yang berkelanjutan. Hal ini akan memainkan peran instrumental dalam memulai dan memelihara proses, mempertahankan komitmen dan sumber daya, serta memastikan bahwa proses perencanaan terbuka untuk pemangku kepentingan di area lokal. Hal ini membutuhkan kapasitas organisasi dan kelembagaan (Villanueva, 2014).

2.2 Pengalaman Perencanaan Pembangunan Daerah di Indonesia Pascareformasi

Perencanaan pembangunan berdasarkan jangka waktunya dan mengacu pada UU Nomor 25 Tahun 2004 dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Tahunan. RPJP merupakan rencana pembangunan untuk jangka waktu 20 tahun dan RPJM untuk jangka waktu 5 tahun. Menurut UU Nomor 25 Tahun 2004 Pasal 15, RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu pada RPJP Nasional. Kemudian RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah terpilih yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memerhatikan RPJM Nasional, yang memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 menggunakan kombinasi pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, atas-bawah (*top down*) dan bawah-atas (*bottom up*). Pendekatan politik berkaitan dengan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Sebelum dipilih oleh rakyat, calon kepala daerah merumuskan visi dan misi sebagai janji yang akan dilaksanakan apabila terpilih menjadi kepala daerah. Visi dan misi tersebut kemudian dijabarkan menjadi RPJM Daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun selama kepala daerah tersebut terpilih memimpin daerah. Namun dalam penyusunan RPJM Daerah tersebut harus tetap mengacu pada RPJP Daerah dan memerhatikan RPJP Nasional (Tim Kajian PKP2A III LAN Samarinda, 2009).

Pendekatan teknokratik berkaitan dengan profesionalisme dan keahlian dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Penyusunan rencana pembangunan daerah perlu mempertimbangkan berbagai aspek dan keahlian sehingga hasil yang diperoleh bisa menyelesaikan masalah yang dihadapi daerah secara komprehensif (Tim Kajian PKP2A III LAN Samarinda, 2009).

Pendekatan partisipatif merupakan upaya melibatkan masyarakat dan para pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Pergeseran pemahaman bahwa masyarakat bukan sekedar objek tetapi juga merupakan pelaku pembangunan, mendorong pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan mulai dari tingkat bawah (desa/kelurahan). Partisipasi masyarakat juga merupakan wujud transparansi pemerintah dalam melaksanakan pembangunan daerah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik atau yang belakangan ini disebut juga dengan istilah tata pemerintahan yang baik (*good governance*) (Tim Kajian PKP2A III LAN Samarinda, 2009).

Pendekatan atas-bawah (*top-down*) dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah melibatkan Bappeda dan SKPD. Bappeda sebagai unit yang bertanggung jawab dalam mengoordinasikan kegiatan ini, merumuskan rancangan awal dengan masukan dari rancangan rencana strategis SKPD. Rancangan awal tersebut nantinya akan dibahas dalam kegiatan Musrenbang (Tim Kajian PKP2A III LAN Samarinda, 2009).

Pendekatan bawah atas (*bottom-up*) dilakukan mulai dari pengusulan program atau proyek dari tingkat bawah (desa/kelurahan) oleh masyarakat. Penyelenggaraan Musrenbang dari tingkat desa/kelurahan yang dimaksudkan sebagai wahana menyerap aspirasi masyarakat dalam pembangunan yang kemudian hasilnya akan dibawa ke Musrenbang tingkat kecamatan dan selanjutnya Musrenbang tingkat kabupaten/kota. Program dan proyek yang diusulkan oleh masyarakat akan dinilai dari urgensi dan kemampuan pemerintah di tingkat bawah dalam melaksanakan usulan tersebut. Se jauh mana urgensi dan kemampuan pemerintah berkaitan dengan berbagai usulan yang masuk akan menentukan pelaksanaan program dan proyek nantinya. Apabila suatu usulan

dianggap sangat urgen tetapi tidak mampu dilaksanakan oleh pemerintah di tingkat bawah maka akan diusulkan untuk dibawa ke Musrenbang (Tim Kajian PKP2A III LAN Samarinda, 2009)

Terdapat beberapa riset yang menggunakan keempat pendekatan ini dengan menggunakan salah satu pendekatan atau menyeluruh untuk melihat praktik perencanaan pembangunan daerah, sebagai berikut:

2.2.1. Riset-Riset Perencanaan Pembangunan secara Partisipatif

Beberapa riset coba menggali berbagai pendekatan perencanaan yang ada untuk melihat proses perumusan kebijakan pembangunan, dalam hal ini pendekatan partisipatif menjadi yang paling sering dikaji. Riset yang dilakukan oleh Aryati Puspasari Abady menunjukkan bahwa derajat partisipasi masyarakat dalam mekanisme Musrenbang sudah berada pada derajat partisipasi warga (*citizen participation*). Namun, terjadi perbedaan anak tangga pada setiap tahapan Musrenbang, semakin tinggi tingkatan pelaksanaan Musrenbang, semakin rendah derajat partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbang. Berbagai faktor yang memengaruhi tingkat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Musrenbang adalah: (1) komitmen pemerintah; (2) komunikasi; dan (3) tingkat sosial ekonomi masyarakat (Aryanti Puspasari Abady, 2013). Riset ini memiliki kelemahan karena belum menunjukkan secara riil bagaimana proses partisipasi dalam Musrenbang itu berlangsung dan mengapa hal tersebut dapat dikatakan berhasil.

Riset dari Elida Imro'atin Nur Laily justru menunjukkan bahwa Musrenbang belum mampu mewadahi partisipasi aktif warga dalam perencanaan pembangunan. Dengan melihat pengalaman partisipasi perencanaan pada pembangunan perluasan pasar di Desa Sugio, ditemukan bahwa keterlibatan warga dapat dikategorikan kurang baik. Hal ini dapat dilihat dari belum adanya pedoman di daerah tersebut sebagai acuan dalam pelaksanaan perencanaan partisipatif, kurangnya pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan partisipatif yang dilaksanakan selama ini, padahal masyarakat Desa Sugio pada umumnya telah mengerti dan memahami perencanaan partisipatif. Musrenbang desa belum menjadi wadah yang andal bagi masyarakat untuk dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan dalam pembangunan perluasan Pasar Desa. Selama ini Musrenbangdes hanyalah sebagai formalitas saja, keputusan-keputusan tentang program pembangunan tetap berasal dari Pemerintah Daerah yang jarang sekali memerhatikan hasil Musrenbangdes itu sendiri (Laily, 2015). Namun, riset ini memiliki kelemahan karena masih terbatas pada lingkup penelitian yang kecil di desa, sehingga sulit untuk menunjukkan adanya generalisasi bahwa Musrenbang sebatas formalitas saja.

Riset yang dilakukan oleh Indra Maulana dengan melihat pengalaman Musrenbang di Kota Surakarta menunjukkan bahwa untuk dapat mencapai tingkatan partisipasi aktif diperlukan adanya proses klarifikasi dan pendalaman terhadap usulan-usulan dari masyarakat yang akan menjadi prioritas. Konsistensi panitia juga menjadi hal penting dalam kesuksesan Musrenbang. Karena dengan adanya konsistensi panitia juga akan memastikan bahwa usulan-usulan masyarakat akan terealisasi dalam kebijakan dengan baik. Tingginya partisipasi masyarakat dalam Musrenbang diperlukan untuk memastikan adanya realisasi kenaikan prioritas pembangunan yang diusulkan warga (Maulana, 2013).

Otonomi daerah yang semula diharapkan mendekatkan pembangunan kepada masyarakat, dalam kenyataannya juga hanya menjadi "pepesan kosong" bagi penguatan partisipasi. Pemerintah daerah masih enggan untuk mengomunikasikan kebijakan dan rencana pembangunan secara terbuka terhadap masyarakat. Akibatnya, masyarakat tidak tahu dan tidak bisa memberikan masukan terhadap rencana dan kebijakan pemerintah. Maraknya demonstrasi terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan menunjukkan bahwa mekanisme formal bagi partisipasi masyarakat masih buntu. Memang tingkat partisipasi

masyarakat tidak bisa secara langsung meningkatkan pertumbuhan ekonomi, yang selama ini menjadi indikator utama pembangunan. Apalagi, jika partisipasi masyarakat hanya berujung pada populisme kebijakan untuk meraih simpati rakyat. Sayangnya, selain tingkatnya masih rendah, partisipasi yang ada juga baru sebatas jargon untuk mendapat legitimasi dari rakyat (Fuady, 2012).

Riset lain yang dilakukan Enos Paselle menemukan bahwa efektivitas hasil Musrenbang yang dilakukan dengan pendekatan pencapaian tujuan kurang baik. Hasil Musrenbang menunjukkan bahwa masih banyak usulan kegiatan pembangunan yang tertampung dalam Musrenbang tidak terealisasi. Pemerintah harus bekerja lebih selektif dalam menyaring berbagai aspirasi dan usulan pembangunan yang disampaikan oleh masyarakat. Usulan kegiatan pembangunan yang benar-benar merupakan kegiatan yang sangat urgen dan menyangkut hajat hidup orang banyak seharusnya lebih diprioritaskan (Paselle, 2013).

2.2.2. Riset tentang Penggunaan Pendekatan Teknokratik dalam Perencanaan Pembangunan Daerah

Beberapa riset juga fokus untuk mendalami pendekatan teknokratik dalam perencanaan pembangunan daerah. Riset yang dilakukan oleh Ari Purwadi, yang menggunakan metode normatif dalam memandang aturan dan proses perencanaan pembangunan, menemukan bahwa dengan melihat sistem perundang-undangan yang sedang dibangun harus saling berkorespondensi, maka proses harmonisasi (keselarasan, kecocokan, keserasian) pengaturan dari perencanaan pembangunan nasional dan daerah tidak perlu terjadi, terlebih karena adanya pelaksanaan asas desentralisasi dalam wujud otonomi daerah. Oleh karena itu, pengaturan perencanaan pembangunan di daerah menuju ke arah pluralistis (Purwadi, 2013). Namun, riset dengan pendekatan normatif ini memiliki kelemahan karena belum mendalami aspek riil praktik proses perencanaan pembangunan daerah.

Riset yang dilakukan oleh Hendry John Piris melihat bahwa dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka dalam rangka integrasi perencanaan pembangunan daerah dalam sistem pembangunan nasional, seluruh Pemerintah Daerah baik Provinsi, Kabupaten, atau Kota wajib menyusun dokumen perencanaan pembangunan daerah, berupa rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah, dengan memerhatikan keuangan negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Dalam kenyataannya, peraturan perundang-undangan masih banyak yang tumpang tindih atau inkonsisten dan bertentangan antara peraturan yang sederajat satu dengan lainnya, antara peraturan tingkat pusat dan daerah, dan antara peraturan yang lebih rendah dengan peraturan di atasnya. Masalah terbesar pada berbagai peraturan daerah tersebut antara lain terkait dengan prosedur, standar waktu, dan biaya (Piris, 2014). Kelemahan riset ini adalah belum menggali secara mendalam bagaimana praktik masalah tumpang tindih itu berpengaruh secara riil dalam perencanaan pembangunan daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Piris ini, secara empiris menunjukkan bahwa peran Bappeda sangat sentral dalam perencanaan pembangunan daerah, tetapi kendala sumber daya manusia kerap menjadi inti masalah dalam proses perencanaan. Kurangnya kemampuan sumber daya manusia (SDM) yang berkompeten pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dalam menjalankan fungsi perencanaan, mengakibatkan pembangunan yang dijalankan tidak terealisasi sesuai dengan yang diinginkan. Kurangnya sarana dan prasarana yang mendukung, dalam hal ini sebagai alat dalam proses perumusan perencanaan pembangunan, menyebabkan perencanaan yang dibuat menjadi belum

matang. Hal ini mengakibatkan minimnya tujuan yang akan dicapai dari perencanaan pembangunan tersebut. Sayangnya, riset ini tidak menunjukkan contoh-contoh riil kendala SDM yang dihadapi Bappeda dalam proses perencanaan.

Masalah SDM dalam perencanaan pembangunan selama ini diselesaikan dengan penggunaan aplikasi dalam sinkronisasi perencanaan. Namun, riset dari Budhi Setianingsih, Endah Setyowati, dan Siswidiyanto, berdasarkan pengalaman penggunaan Simrenda (Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah) di Kota Malang, menunjukkan hasil yang kurang baik. Proses pengaplikasian Simrenda di Kota Malang terbukti masih belum efektif. Hal ini tampak pada ketepatan waktu dalam perencanaan pembangunan masih belum didukung secara maksimal oleh Simrenda dan masih belum mengalami percepatan dari tahun sebelumnya. Ditinjau dari perspektif perencanaan pembangunan melalui Simrenda juga belum efektif sehingga pembangunan di Kota Malang masih kurang relevan dengan visi daerah yang berorientasi kepada masyarakat miskin (Setianingsih, Setyowati, & Siswidiyanto, 2015).

2.2.3. Riset yang Melihat Perencanaan Pembangunan dari Pendekatan Politik, Teknokratik, *top-down* dan *bottom-up* serta Partisipatif secara Bersamaan

Beberapa riset mencoba meneliti keempat pendekatan sekaligus untuk mengevaluasi proses perumusan kebijakan perencanaan pembangunan. Riset yang dilakukan Harendhika Lukiswara dengan melihat pengalaman perumusan RPJMD di Kabupaten Trenggalek menemukan bahwa proses penyusunan dokumen RPJMD Kabupaten Trenggalek menghadapi kompleksitas permasalahan yang sistemik. Kompleksitas permasalahan tersebut terkait dengan pendekatan perencanaan pembangunan yang digunakan masih didominasi oleh pendekatan teknokratik dan politis, belum adanya keterkaitan antar bab dalam dokumen, belum optimalnya koordinasi antara perencana dengan administrator, belum optimalnya proses evaluasi rancangan akhir RPJMD serta masih dominannya pendekatan politis dalam pembahasan Raperda (Lukiswara, 2016). Namun, riset ini sayangnnya tidak menjelaskan secara mendetail mengenai proses perumusan yang terjadi dari sudut pandang keempat pendekatan.

Riset yang dilakukan oleh M. Arifin dengan melihat pengalaman perumusan RPJMD Kota Medan 2006-2010 menemukan bahwa penyusunan RPJMD dilakukan setelah mendengarkan visi misi dari Kepala Daerah. Dengan demikian Penyusunan RPJMD tidak terlepas dari komitmen politik Kepala Daerah dalam merencanakan pembangunan daerah. Secara teknis, RPJMD tersebut disusun dalam waktu 3 (tiga) bulan setelah pelantikan Kepala Daerah. Proses yang dilalui mulai dari perumusan rancangan awal RPJMD, Rancangan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD), Rancangan RPJMD, Musyawarah Jangka Menengah Daerah, Rancangan Akhir RPJMD dan Penetapan Perda RPJMD. Dari 6 (enam) tahapan perumusan RPJMD di atas, hanya satu proses saja yang melibatkan secara utuh para *stakeholder* pelaku pembangunan yaitu tahapan Musrenbang RPJMD saat perumusan hasil kesepakatan dan komitmen *stakeholder* (Arifin, 2010).

Pelaksanaan Musrenbang lebih banyak dilakukan secara formalitas dan tidak semua komponen *stakeholder* dilibatkan secara utuh dalam pelaksanaan Musrenbang tersebut. Pihak Pemerintah Kota Medan terlihat sangat mendominasi jalannya musyawarah. Hal ini disebabkan jumlah peserta dari Pihak Pemerintah Kota Medan yang lebih banyak. Selain itu, waktu atau durasi yang disediakan Pemerintah Kota Medan dinilai terlalu singkat. Kegiatan Musrenbang ini hanya berlangsung satu hari, mulai dari pagi hingga sore hari. Padahal kegiatan ini untuk merumuskan kebijakan 5 (lima) tahunan daerah. Sehingga kegiatan Musrenbang ini kurang dapat mengakomodasi dan merumuskan permasalahan dan solusi pembangunan yang ada di Kota Medan (Arifin, 2010).

Riset lain yang dilakukan oleh Agus Sugiarto dan Dyah Mutiarin telah menggali faktor-faktor yang memengaruhi konsistensi usulan program dalam perumusan kebijakan perencanaan pembangunan. Faktor-faktor yang memengaruhi konsistensi antara lain: pemahaman antara SKPD, Bappeda, DPPKAD, TAPD, serta DPRD terhadap program kegiatan sesuai Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 dalam menjabarkan program dan kegiatan pada SKPD; kebijakan pusat yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah terhadap program kegiatan wajib bagi SKPD; adanya hasil evaluasi RAPBD oleh Gubernur; dan terwadahnya pokok-pokok pikiran DPRD dalam program kegiatan SKPD sesuai dengan tema prioritas pembangunan pada setiap tahunnya, dan juga adanya relasi kepentingan antar semua aktor dari proses perencanaan sampai penganggaran dengan mempunyai tujuan utama yang sama dalam mencapai visi misi daerah (Sugiarto & Mutiarin, 2017). Namun, sayangnya relevansi dari riset ini perlu diperbaharui untuk menyesuaikan dengan adanya perubahan peraturan mengikuti Permendagri Nomor 86 Tahun 2017.

Dalam penelitian ini, keempat pendekatan akan digunakan untuk memahami proses perencanaan pembangunan RPJMD DIY 2017-2022 secara bersamaan. Penggunaan keempat pendekatan secara bersamaan penting untuk melihat dari semua sisi baik proses di dalam internal pemerintah daerah maupun pelibatan aktor lain dalam perencanaan pembangunan. Hal ini juga akan memudahkan untuk melihat proses negosiasi antaraktor yang muncul baik di dalam pemerintahan maupun aktor lain di dalam penyusunan RPJMD DIY 2017-2022. Strategi yang digunakan oleh tiap aktor juga akan secara mudah terlihat, bila digali dengan pendekatan teknokratik, pendekatan politik, pendekatan partisipatif dan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* secara bersamaan.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif. Dalam penelitian ini, peneliti bertindak sebagai *human instrument* dengan melakukan wawancara mendalam, observasi semi partisipasi, maka peneliti harus berinteraksi dengan sumber data. Penelitian ini dibingkai dengan metode studi kasus secara eksploratif. Metode studi kasus dipilih dengan berbagai pertimbangan yakni, penelitian ini memusatkan diri secara intensif terhadap kasus tertentu. Kasus dibatasi pada perumusan kebijakan perencanaan pembangunan DIY pada RPJMD 2017-2022. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dengan *purposive sampling* kepada Bappeda DIY, IDEA Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, serta teknik dokumentasi dengan melacak pada laporan riset, hasil kajian pemerintah, dan hasil kajian LSM. Analisis data dilakukan dengan model *Miles and Huberman* yang meliputi reduksi data, penyajian data, verifikasi, dan penarikan kesimpulan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Aspek Politik Perencanaan Pembangunan RPJMD DIY 2017-2022 dalam Internal Pemerintahan Daerah

Perencanaan visi misi Gubernur DIY 2017-2022 diawali dengan penerjemahan visi misi menggunakan rancangan teknokratik. Perbedaan DIY dengan daerah lain yang menggunakan sistem pemilihan umum, Pemerintah Daerah DIY lebih banyak menggunakan cara-cara teknokratik. Langkah teknokratik itu akan melibatkan Bappeda dan satuan Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) serta pemangku kepentingan lain. Pada

awalnya, Bappeda DIY sendiri mengaku terkejut dengan penyampaian visi misi Gubernur DIY saat sidang paripurna DPRD berlangsung pada 16 Oktober 2017. Konsep yang bagi Bappeda DIY telah disusun secara normatif sesuai peraturan pemerintah sebenarnya telah disiapkan dengan kaidah keilmuan yang memadai. Namun, karena Gubernur DIY adalah otoritas tertinggi pada Pemda DIY, Bappeda yang sempat tidak menduga terhadap usulan yang disampaikan lalu berusaha memperbaiki rancangan awal (Hasil Wawancara dengan Staf dan Kabid Perencanaan Bappeda DIY pada 26 April 2018).

Beberapa tanggapan muncul terkait dengan visi misi Gubernur DIY, DPRD DIY sempat mempertanyakan adanya *mainstreaming* kebijakan dengan visi “Menyongsong Abad Samudra Hindia.” DPRD DIY mempertanyakan bagaimana relevansi representasi masyarakat dalam penyusunan visi tersebut. DPRD DIY juga meminta Bappeda DIY untuk jeli dalam menerjemahkan visi misi tersebut, agar memberi kebermanfaatn bagi publik. DPRD DIY juga meminta Pemda DIY untuk menjelaskan mengapa pilihan kebijakan yang muncul adalah pengembangan wilayah selatan DIY dan perlunya penerjemahan secara operasional. Bappeda DIY kemudian berusaha merespon masukan tersebut dengan berusaha menyusun dokumen politik visi Gubernur DIY untuk menjelaskan secara operasional sampai pada penyusunan indikator keberhasilan pembangunan (Hasil Wawancara dengan Staf dan Kabid Perencanaan Bappeda DIY pada 26 April 2018).

Komisi A DPRD DIY juga mendorong Pemerintah Daerah (Pemda) DIY perlu segera membuat dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah daerah untuk mengimplementasikan pokok pikiran Gubernur DIY, Sri Sultan HB X sesuai visi misi. Ketua Komisi A DPRD DIY menyatakan bahwa saat ini ada sejumlah permasalahan yang membutuhkan solusi kebijakan Pemda DIY seperti masih adanya kesenjangan *gini ratio*, terdapat problem tingginya angka kemiskinan hingga langkah strategis mewujudkan pengembangan kebudayaan. Di sinilah terjadi sebuah paradoks. Ketua Komisi A DPRD DIY mencatat ada hal yang baik pada visi misi Gubernur DIY, tapi itu butuh penerjemahan dalam dokumen perencanaan. DPRD tentu memberikan dukungan pada pembahasan perancangan RPJMD ini. Ketua Komisi A DPRD DIY, Eko Suwanto, mengingatkan perlunya rujukan kebijakan pengembangan kebudayaan sesuai dengan pasal 5 UU Nomor 13 Tahun 2012 yang memuat tujuan Keistimewaan (Deni, 2017).

Ketua Komisi A DPRD DIY juga mengharapkan Pemda DIY dalam hal ini Sekda dan jajarannya agar segera melakukan kajian untuk menerjemahkan visi misi gubernur dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah. Tentu saja harus tetap berpedoman pada Pancasila dan konstitusi kita yang menjadi pedoman utama dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Khusus di DIY, tentunya juga harus berpedoman pada UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Perlu juga diberikan dorongan agar visi misi Gubernur DIY yang sudah disampaikan, bisa masuk dalam dokumen RPJMD. Demikian juga dengan upaya penyalarsan perencanaan pembangunan dan penganggaran dengan skema APBD, dana desa, dan dana keistimewaan merupakan satu tarikan nafas untuk membawa kesejahteraan bagi rakyat DIY. Di wilayah selatan DIY perlu mendapatkan penekanan utamanya terkait visi dan misi kemaritiman, pengembangan budaya maritim yaitu memastikan potensi laut sebagai halaman depan bisa dikelola dengan baik (Suwanto, 2017).

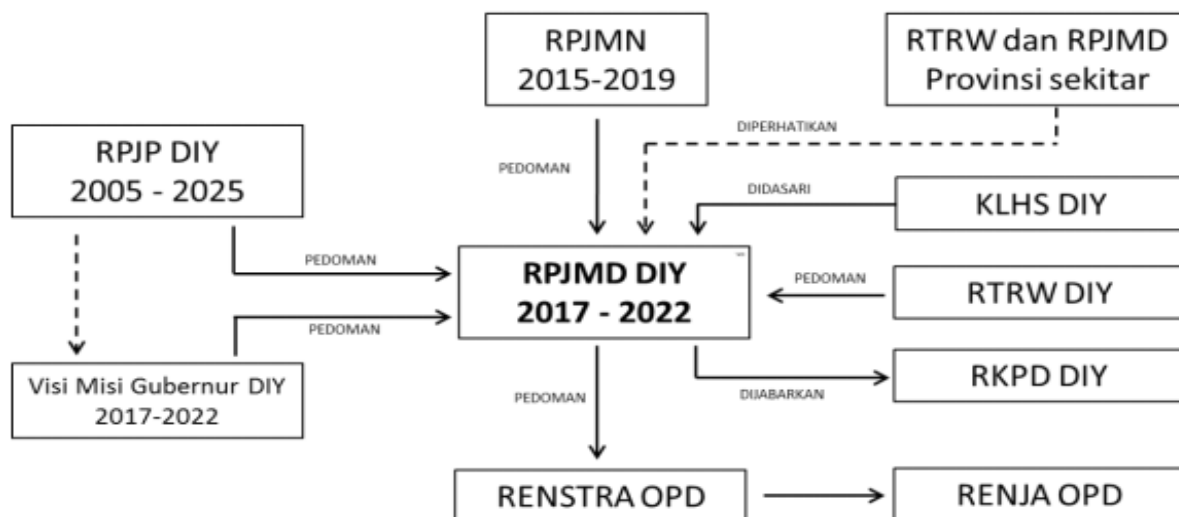
Selanjutnya, Ketua Komisi A DPRD DIY berharap Pemda DIY melakukan kajian potensi ekonomi maritim dan membuat strategi untuk pengembangan ekonomi maritim, yang didukung teknologi tinggi, peningkatan kapasitas sumber daya manusia serta infrastruktur agar memiliki kemampuan mengelola semua potensi kelautan secara profesional. Ketua Komisi A DPRD DIY juga berharap pembangunan DIY mendatang juga harus bisa mempertahankan dan mengembangkan bidang pertanian yang selama ini menjadi saka guru pembangunan DIY selain jasa dan perdagangan termasuk pariwisata (Suwanto, 2017).

Tanggapan lain muncul dari FPAN DPRD DIY yang melihat bahwa visi tersebut dinilai belum sejalan dengan amanat Perdas Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Khususnya pasal 13 ayat (2) hingga ayat (5). Sesuai pasal tersebut, visi misi dan program gubernur harus berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan perkembangan strategis. Pemprov DIY telah memiliki RPJPD 2005-2025. Visi pembangunan DIY pada 2025 sebagai Pusat Pendidikan, Budaya, dan Daerah Tujuan Wisata Terkemuka di Asia Tenggara dalam Lingkungan Masyarakat yang Maju, Mandiri, dan Sejahtera. Visi itu untuk gubernur periode 2017-2022, semestinya dikembangkan secara berkelanjutan, dengan demikian tidak terpisahkan dengan RPJPD. Apalagi pengisian jabatan gubernur memakai sistem penetapan yang menjamin kesinambungan pembangunan lima tahunan. FPAN juga ingin visi dan misi yang sarat ide serta gagasan besar bagi kemajuan DIY ini disinkronkan dengan RPJPD 2005-2025. Sebab, dokumen visi misi dan program calon gubernur itu menjadi dasar penyusunan RPJMD periode lima tahunan (Tirtana, 2017).

Sinkronisasi kebijakan pembangunan antara pusat dan daerah dalam konteks di DIY tidak terjadi secara kaku. Sinkronisasi dilakukan dengan melihat bahwa setiap daerah memiliki potensinya masing-masing, maka cara pembangunan yang digunakan juga menyesuaikan konteks setempat. Sinkronisasi juga dilakukan dalam hal kebijakan, terutama dalam hal memperkuat kehadiran negara di tengah masyarakat. Misalnya pemerintah pusat memiliki kebijakan untuk membangun dari pinggiran, maka Pemda DIY berusaha menyinkronkan kebijakan tersebut dengan berusaha memprioritaskan pembangunan infrastruktur di daerah yang masih terisolir. Hal ini sesuai dengan paparan staf bidang perencanaan Bappeda DIY berikut:

"Masing-masing daerah itu punya potensi masing-masing. Hanya saja yang kita sinkronkan adalah kebijakannya. Nawacita itu salah satu maknanya adalah menghadirkan negara ke masyarakat. Nah, kita juga berusaha untuk mewujudkan itu. Proyek-proyek seperti SPAMDAS, SPAM regional, dan kebijakan-kebijakan pemberdayaan yang kita lakukan, sebisa mungkin dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar. Terus, Pak Jokowi 'kan punya program-program pembangunan dimulai dari pinggiran, bukan daerah pinggiran. Nah, itu juga kita lakukan. Kita punya concern terhadap wilayah-wilayah desa yang terisolir, bagaimana aksesnya, itu yang kami pikirkan." (Hasil Wawancara dengan Staf dan Kabid Perencanaan Bappeda DIY pada 26 April 2018).

Gubernur sebagai kepala daerah terpilih menyertakan visi dan misi yang mengacu kepada *grand design* pembangunan daerah untuk jangka panjang yang ditentukan setiap 20 tahun. Acuan menjadi penting untuk menunjang perencanaan pembangunan yang berkelanjutan di daerah tersebut. Janji gubernur tentu bersifat politis karena memuat visi dan misi dari seorang kepala daerah terpilih, yang akan diterapkan selama periode kepemimpinannya. Implementasinya diwujudkan dalam RPJMD untuk 5 tahun mendatang. Sinkronisasi perencanaan pembangunan di DIY dapat dilihat pada gambar 1 berikut.



Gambar 1. Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan di DIY
 Sumber: Bappeda DIY.(2017). Rancangan Akhir RPJMD DIY 2017-2022

Bappeda DIY dalam laporan rancangan akhir RPJMD DIY memperjelas bahwa RPJMD DIY 2017-2022 penyusunannya berpedoman pada RPJM Nasional 2015-2019 yang merupakan tahap ketiga dalam RPJP Indonesia 2005-2025, sesuai dengan visi pembangunan nasional Republik Indonesia pada periode tahun 2015-2019 adalah terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian berlandaskan gotong-royong. Sedangkan penekanan pada RPJMD DIY 2017-2022 adalah pembangunan manusia di DIY serta penguatan ekonomi di DIY yang berbasis pada sumber daya lokal dan didukung oleh harmonisasi bermasyarakat dan tata kelola pemerintahan yang baik.

Negosiasi politik seharusnya terjadi antara Gubernur DIY dengan Presiden RI. Namun, apabila melihat dalam regulasi, sebenarnya negosiasi tidak muncul. Alasannya **pertama**, Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah harus menjalankan mandat kebijakan dari pemerintah pusat. **Kedua**, ada mekanisme pelembagaan, misalnya sinkronisasi Musrenbang. Di dalam Musrenbang, pihak negara juga hadir, Pemerintah Pusat juga hadir dalam Musrenbang yang diselenggarakan oleh Pemda DIY. Dalam Musrenbang pembahasan visi “DIY Menyongsong Abad Samudra Hindia” pun Menteri Dalam Negeri dan Menteri Bappenas hadir untuk memberikan arahan pembangunan terhadap DIY yang semestinya menjadi prioritas. Sesuai dengan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, negara mengatur bahwa semua dokumen perencanaan dari jangka panjang dan jangka menengah mengenai pembangunan harus dikonsultasikan kepada Mendagri, sehingga pemerintah pusat tetap mengontrol setiap daerah otonom di negara ini. Dalam hal ini, DIY juga termasuk. DIY tidak bisa lepas dari upaya sinkronisasi dengan target pembangunan dan kebijakan nasional. Pembangunan DIY tetap harus mengikuti surat edaran SPB Menteri Dalam Negeri dan Menteri Bappenas agar perencanaan strategis, termasuk RPJMD, hingga nantinya bisa diturunkan ke Renstra, harus menunjukkan dukungan dari Pemerintah Daerah ke Pusat. Dari proses inilah kemudian Bappeda DIY menyusun isu-isu strategis berdasarkan sinkronisasi janji kepala daerah dengan kebijakan nasional.

*“Yang mungkin menarik adalah karena kita punya isu sasaran nasional yang harus kita perhatikan seperti angka kemiskinan, angka ketimpangan antar kelompok pendapatan, isu ketimpangan wilayah, dan lain-lain. Maka dari itu, RPJMD kita yang sekarang, sampai nanti berakhir masa periodenya, setiap tahun harus memegang 4 tema. **Pertama** adalah soal*

kemiskinan dan ketimpangan antar kelompok pendapatan. Kedua, ketimpangan wilayah. Ketiga, dukungan atau respon terhadap pembangunan Bandara NYIA (New Yogyakarta International Airport). Keempat, karena kita punya uang yang terbatas untuk membangun banyak hal, yaitu masalah pembiayaan pembangunan. Nantinya kita harus mengolah kreativitas pemerintah untuk menutupi kekurangan fiskal yang ada agar target-target nasional dan daerah bisa disokong.”(Hasil Wawancara dengan Staf dan Kabid Perencanaan Bappeda DIY pada 26 April 2018).

Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) DIY Tavip Agus Rayanto mengatakan, rancangan RPJMD DIY tahun 2017-2022 yang menjadi turunan visi misi Gubernur sedang dalam pembahasan. Meskipun visi Sri Sultan HB X terkesan filosofis, tapi menurut Ketua Bappeda DIY, visi tersebut tetap bisa diukur dengan parameter yang jelas. Hal itu bahkan sudah tertuang dalam rancangan RPJMD. Bappeda DIY sendiri mengeluarkan buku panduan bagi para birokrat dalam menjalankan visi dan misi Gubernur DIY. Hal ini perlu dilakukan untuk menghindari persepsi yang beragam dari para Aparatur Sipil Negara sehingga mengakibatkan program tidak sesuai tujuan awal.

Proses perencanaan secara birokratis juga terjadi dalam mekanisme internal Pemda DIY. Setelah Gubernur DIY menyampaikan visi misinya untuk masa bakti lima tahun mendatang, Gubernur DIY akan memberikan arahan-arahan kepada OPD untuk menerjemahkan janji politik menjadi program dan indikator capaian. Arahan Gubernur DIY dikoordinasikan dalam tim anggaran Pemda DIY. Tim anggaran akan berusaha mendorong adanya pemahaman yang sama mengenai prioritas kerja yang harus dilaksanakan sampai lima tahun mendatang bagi para OPD. Tim anggaran kemudian akan membuat telaah prioritas kerja untuk menentukan strategi dan indikator untuk mencapai visi misi Gubernur DIY pada masa jabatan 2017-2022. Setelah telaah dikeluarkan, OPD diperkenankan untuk menurunkannya menjadi program dan kegiatan sesuai dengan tupoksi organisasi (Hasil Wawancara dengan Staf dan Kabid Perencanaan Bappeda DIY pada 26 April 2018).

Bappeda DIY dalam tim anggaran akan bertindak sebagai koordinator bidang perencanaan dan keuangan yang akan bertanggung jawab membantu menjalankan janji politik Gubernur DIY menjadi prioritas kerja. Bappeda DIY bertanggungjawab untuk memastikan bahwa indikator kerja yang disusun tidak menyebabkan adanya tumpang tindih peran antara OPD yang satu dengan yang lain. Rapat koordinasi di tiap bidang akan digunakan untuk memastikan bahwa penerjemahan visi misi Gubernur DIY sesuai dengan target pencapaian yang diinginkan. Bahkan penyesuaian struktur kelembagaan, kapasitas, dan fungsi OPD perlu diatur ulang, jika diperlukan menyesuaikan dengan prioritas kerja lima tahun mendatang. Upaya untuk mengubah ukuran sumber daya organisasi, SDM, tingkatan jabatan dalam OPD juga akan disesuaikan dengan prioritas kerja dalam pencapaian visi misi Gubernur DIY. Usaha memastikan bahwa kapasitas OPD yang ada menjadi kunci penting bagi Pemda DIY untuk menjalankan mesin birokrasi dalam melaksanakan visi misi Gubernur DIY. Hal ini sesuai dengan pemaparan Kabid Perencanaan Bappeda DIY mengenai koordinasi internal OPD dalam upaya mencapai visi misi Gubernur DIY.

“Sesuai dengan Perda tentang Perubahan Kelembagaan yang baru ditetapkan, nantinya struktur yang ada akan berubah. Jadi, kalau di daerah lain mengikuti fungsi yang sudah ada semisal OPD tipe A atau tipe B, maka OPD tersebut harus mengikuti aturan pemerintah yang sudah ada. Sedangkan kita untuk menentukan pembagian wewenang OPD tidak mengikuti aturan pemerintah itu, tapi kita mengikuti visi misi Gubernur DIY. Sebagai contoh, volume SDM di Dinas Kelautan itu sekarang harus berapa, kita harus penuhi itu sesuai dengan kebutuhan dan perumusan janji politik Gubernur DIY. Kebijakan ini sudah mulai dijalankan. Jadi, kita tetap mengikuti aturan pemerintah pusat, tetapi kita sebagai daerah istimewa juga memiliki

wewenang untuk pengaturan kelembagaan sesuai dengan visi misi Gubernur DIY." (Hasil Wawancara dengan Staf dan Kabid Perencanaan Bappeda DIY pada 26 April 2018).

Proses perencanaan dalam RPJMD DIY 2017-2022 masih terlihat membawa rasa teknokrasi dibandingkan proses politik yang terjadi. Teknokrasi dalam proses ini terlihat di mana para pembuat keputusan berada, dipilih berdasarkan pengetahuan yang mereka tunjukkan, bukan berdasarkan seberapa banyak modal politik yang mereka pegang atau seberapa populer mereka. Satu hal yang dapat digunakan untuk melakukan karakterisasi beberapa bentuk teknokrasi yang ada dengan mudah adalah dengan menggolongkannya sebagai bentuk *elitism*, ketika hal-hal yang bersifat administratif digunakan oleh elite untuk kepentingan yang cenderung sama. Secara keseluruhan, perencanaan ini lebih terpengaruh pada keahlian dan keterampilan pemimpin yang dipilih melalui proses birokrasi. Teknokrasi dalam perencanaan ini memiliki ciri yakni, hukum dan peraturan dirancang untuk memerhatikan kinerja dan efisiensi, bukan aktor. Hukum ditegakkan dengan merancang sistem sedemikian rupa sehingga tidak mungkin mereka rusak. Berbagai cabang pemerintahan bekerja bersama dan berbagi pengetahuan untuk memaksimalkan kinerja masing-masing cabang dengan cara yang sama. Hanya para ahli yang menempati posisi di tempat keputusan penting harus dibuat dalam sebuah birokrasi (Owakah & Aswani, 2009).

Jika tujuannya adalah menciptakan masa depan yang paling diinginkan oleh rakyat, kepemimpinan yang efektif harusnya bergerak dari pengambilan keputusan perencanaan berdasarkan keyakinan ke pengambilan keputusan berbasis nilai. Pertanyaan mendasar yang harus diungkapkan dalam hal ini adalah, "Ketika suatu keputusan sedang diambil, apakah itu selaras dengan nilai-nilai yang diwakili oleh pemerintah dan aspirasi orang-orang?". Jika keputusan tersebut rasional tetapi tidak dalam konkurensi dengan nilai-nilai tersebut, maka keputusan tersebut tidak akan konsisten dengan tujuan pertumbuhan dan pengembangan kebutuhan publik (Owakah & Aswani, 2009).

Dalam proses perencanaan RPJMD DIY 2017-2022 nampaknya masih ada anggapan bahwa masyarakat umum tidak tahu apa yang mereka inginkan dan partisipasi yang berlebih hanya akan mengacaukan struktur negara. Jadi, *political elitism* dari para pihak yang tidak ingin mengenali batas-batas keterampilan mereka adalah hambatan untuk pembangunan. Perencanaan dengan fokus pada proses teknokratik hanya akan memperkuat tujuan teknokrasi, yakni bukan asimilasi institusi demokratis, melainkan transformasi total konstitusionalisme, yang melibatkan pengenalan sarana berbasis pengetahuan untuk menilai kebutuhan pengembangan yang diinginkan, menyelaraskan sumber daya yang tersedia, dan melakukan *mainstreaming* terhadap perubahan dalam pemikiran berorientasi nilai masa depan dan pengambilan keputusan kebijakan. Teknokrat berusaha menginformasikan, menilai, dan mengintegrasikan infrastruktur dalam sistem manajemen berbasis efisiensi (Owakah & Aswani, 2009).

Otonomi birokrasi yang menjadi aktor dalam sistem tersebut seharusnya tidak tunduk pada kekuasaan eksekutif dan tidak ditangkap atau disubordinasikan oleh kelompok sosial lain atau partai politik. Namun, dalam kasus RPJMD DIY, yang terjadi malah sebaliknya. Otonomi birokrasi justru tunduk dan tersubordinasi di bawah kekuasaan Gubernur. Hal ini terlihat dalam kasus perencanaan pembangunan RPJMD DIY saat otonomi birokrasi tidak terjadi. Posisi gubernur yang bukan berasal dari proses pemilihan umum menyebabkan gubernur tidak menjadi bagian dari kelompok politik tertentu, tetapi justru menjadi kekuatan politik sendiri. Birokrasi pemerintahan dengan kemampuan teknokrasinya mau tidak mau harus tunduk patuh kepada kepala daerah yang menjelma menjadi kekuatan politik sendiri, akibat posisinya secara kultural dan akses terhadap sumber daya yang kuat. Perencanaan pembangunan yang dibuat pada akhirnya hanya menjadi agenda dari penguasa semata dengan memanfaatkan kekuatan teknokrasi (Centeno & Ferraro, 2017).

Peran sentral Gubernur DIY dalam mendorong dan mengarahkan proses penerjemahan sangat terlihat dalam upaya menyinkronkan antara satu OPD dengan OPD yang lain. Bappeda DIY sendiri tidak menduga bahwa Gubernur DIY akan membuat visi misi di luar perencanaan awal yang telah disiapkan. Akan tetapi, karena Gubernur DIY adalah pemilik otoritas tertinggi, Bappeda DIY tetap berusaha menggunakan mekanisme teknokrasi untuk menerjemahkan visi misi yang telah disampaikan dan diarahkan oleh Gubernur DIY. Bappeda DIY sesuai dengan arahan Gubernur DIY memetakan peluang dan tantangan pembangunan di wilayah selatan DIY yang berguna untuk menyelesaikan masalah kemiskinan, ketimpangan wilayah, dan kesenjangan sosial. Meskipun, Bappeda DIY juga menyadari bahwa kebijakan yang dibuat bukanlah kebijakan populis yang langsung menyasar pada kelompok sasaran tertentu. Hal ini sesuai dengan paparan staf Bappeda DIY sebagai berikut:

"Kami sebenarnya tidak menduga hal ini terjadi, kami sudah menyiapkan rancangan A, tapi kemudian Gubernur secara politis mengajukan rancangan A, ditambah rancangan B. Jadi, sebenarnya kalau melihat dari belakang panggung (dari sebelum pemaparan visi dan misi Gubernur, Red.), kami sudah menyiapkan konsep. Konsep yang bagi kami sesuai dengan aturan yang ada, sesuai dengan ketentuan Permendagri dan peraturan pemerintah yang ada. Kemudian juga kami sudah siapkan kajian keilmuannya. Tapi kemudian, karena Pak Gubernur adalah kepala pemerintah dan juga otoritas politik, beliau mengeluarkan isu yang di luar dugaan kami sebelumnya, yaitu isu untuk menyongsong Abad Samudra Hindia. Beliau mengajukan isu itu karena menurut beliau penting untuk me-mainstream-kan isu-isu pembangunan di daerah bagian selatan Jawa. Kemudian, di kawasan selatan kita memiliki banyak tantangan pembangunan, seperti kondisi Samudra Hindia dan sebagainya. Kita mencoba untuk melihat tantangan pembangunan itu menjadi sebuah peluang. Rencana perbaikan di daerah selatan itu sebenarnya bukan kebijakan populis (kebijakan yang langsung menyasar kepada kelompok masyarakat tertentu, Red.). Tapi sebenarnya jika mengatakan bahwa rencana ini ada kaitannya dengan (upaya menghilangkan) mitos yang ada, seperti (mitos hutan) Nawung Krido yang ada di selatan. Sebenarnya tidak hanya itu. Sebenarnya jika dilihat dari data statistik, kemiskinan di DIY banyak terkonsentrasi di tiga Kabupaten, di Kulon Progo, Bantul, dan Gunung Kidul. Sehingga mainstreaming (isu pembangunan di daerah selatan Jawa) itu perlu dilakukan." Hasil Wawancara dengan Staf dan Kabid Perencanaan Bappeda DIY pada 26 April 2018).

Peran Gubernur DIY sangat penting untuk mencegah terjadinya kecenderungan ego sektoral di antara OPD dalam menerjemahkan visi misi menjadi program kerja melalui mekanisme teknokratik. Setiap arahan dari Gubernur DIY menjadi patokan bagi tim anggaran untuk mengoordinasikan OPD-OPD, agar menafsirkan program kerja dan strategi dalam mencapai prioritas kerja. Bappeda DIY membutuhkan bantuan arahan langsung dari Gubernur DIY untuk mencegah terjadinya tumpang tindih program antar OPD. Bappeda DIY sendiri menyadari bahwa tanpa arahan langsung dari Gubernur DIY sulit untuk menggerakkan OPD dan mencegah terjadinya *overlapping*, sehingga khawatir akan muncul pertentangan. Arahan Gubernur DIY diberikan pertama kali pada tim anggaran. Hal ini dilakukan untuk mendorong pemahaman yang sama dalam tim anggaran mengenai prioritas kerja yang ingin dikerjakan Gubernur DIY beserta jajarannya. Arahan oleh Gubernur DIY ditujukan pada jajaran OPD untuk mengontrol dan mencegah tidak adanya tumpang tindih program kerja dan strategi pencapaian. Melihat proses ini, Bappeda DIY sendiri menyadari bahwa perangkat daerah sulit digerakkan secara aktif, apabila tidak adanya arahan langsung dari Gubernur DIY. Dalam birokrasi pemerintah DIY, disadari oleh Bappeda DIY bahwa siapa yang berbicara, dialah yang akan memengaruhi proses kerja. Langkah teknokratik yang ada semata menjadi alat bantu dalam proses kekuasaan untuk

menerjemahkan janji politik yang ada menjadi program kerja dan strategi (Hasil Wawancara dengan Staf dan Kabid Perencanaan Bappeda DIY pada 26 April 2018).

Langkah teknokratik telah bermasalah dengan melihat bahwa adanya pemaknaan keadilan dalam kebijakan publik semata diukur dengan lingkup pilihan demokratis tanpa memerhatikan arti demokrasi, yang tidak berbicara tentang apakah kebijakan itu logis atau ideal, tetapi seharusnya tentang kepentingan warga negara secara riil. Secara khusus, ia tidak memerhatikan gagasan demokratis bahwa sebuah “pilihan” bukanlah “pilihan demokratis” jika tidak dilakukan melalui prosedur yang demokratis, tidak peduli seberapa baik klaim itu untuk melacak preferensi atau minat publik. Pendekatan ini tidak memberi perhatian pada gagasan teknokratik bahwa pilihan bukanlah pilihan-pilihan ideal hanya karena didukung oleh mandat populer, namun seharusnya juga dilembagakan secara demokratis (Gilley, 2016).

4.2 Pelibatan Pemangku Kepentingan dalam Perencanaan Pembangunan RPJMD DIY 2017-2022

Beberapa forum seperti Musrenbang dibuat oleh Bappeda DIY untuk memudahkan partisipasi masyarakat dalam menyelaraskan perancangan perencanaan pembangunan DIY. Bappeda DIY berusaha mengundang representasi masyarakat dari berbagai kalangan, termasuk yang selama ini terkesan bertentangan dengan pihak Pemda DIY. Namun, Bappeda DIY memiliki keterbatasan dalam mengundang representasi masyarakat disebabkan oleh adanya batasan pembiayaan dan waktu. Musrenbang dijadikan sarana bagi Bappeda DIY untuk mendapatkan masukan dari pemangku kepentingan mengenai perwujudan visi “Menyongsong Abad Samudra Hindia”. Urgensi dari keberadaan Musrenbang dalam proses penyelarasan bahkan sempat dikonfirmasi kembali dalam pengajuan rancangan perda terkait RPJMD di DPRD DIY. Kalangan akademisi, lembaga swadaya masyarakat, kalangan pengusaha juga berusaha dilibatkan untuk bersama-sama melakukan operasionalisasi visi “Menyongsong Abad Samudra Hindia,” agar sesuai dengan kepentingan publik. Hal ini sesuai dengan paparan staf bidang perencanaan Bappeda DIY mengenai proses partisipatif dalam Musrenbang RPJMD DIY.

“Dalam Musrenbang kita undang mereka, kita juga mencatat masukan-masukan. Dalam forum terakhir ketika kami mengajukan rancangan Perda terkait dengan RPJMD di DPRD, hal itu (mengenai Abad Samudra Hindia) ditanyakan kembali. Kenapa ketika diimplementasikan ke dalam dokumen perencanaan jangka menengah, tidak disebutkan lagi secara eksplisit (tentang “Abad Samudra Hindia”) dalam dokumen tersebut. Visi yang ada di RPJMD itu ‘kan visi “peningkatan martabat manusia Jogja yang paripurna”. Visi itu kita terjemahkan dari “Abad Samudra Hindia” tadi. Jadi, tema “Abad Samudra Hindia” itu menjadi mainstream (arus utama) bagi pembangunan kita lima tahun mendatang. Hal itu juga sudah sering dimusyawarahkan. Perguruan Tinggi seperti UGM dilibatkan (dalam proses perumusan rencana pembangunan tersebut, Red.), akademisi juga dilibatkan, masyarakat, LSM yang mengkritisi maupun tidak mengkritisi kami, yang mendukung ataupun yang tidak mendukung kami, kita undang semuanya, termasuk juga DPRD” (Hasil Wawancara dengan Staf dan Kabid Perencanaan Bappeda DIY pada 26 April 2018).

Kendala datang dari pihak masyarakat mengenai partisipasi. Salah satu LSM yang mendampingi masyarakat dalam Musrenbang yaitu IDEA (*Institute for Development and Economic Analysis*) melihat bahwa partisipasi aktif masyarakat bukan hanya dalam keterlibatan forum Musrenbang, namun juga harus aktif dalam implementasi dan pengawasan pembangunan sesuai target yang ditetapkan. IDEA melanjutkan,

pendampingan dilakukan dengan melakukan pendidikan “populer” kepada masyarakat dalam meningkatkan pengetahuan mengenai layanan publik, anggaran publik, terutama belajar membaca anggaran.

“Strateginya kita mesti menerapkan standard pengorganisasian. Kita masuk ke dalam masyarakat dan diskusi di sana. Kita berusaha menggugah semangat mereka mengenai “sinau anggaran”(program dari IDEA mengenai pembelajaran tentang anggaran kepada masyarakat, Red.). Jadi kita menyebutnya Singa. Jadi, sinau anggaran itu kita lakukan minimal tiga hari. Di situ kita pahami mereka dari soal relasi warga negara, kewajiban warga negara, termasuk soal kesadaran terhadap kewajiban membayar pajak. Kita ajak mereka untuk memetakan persoalan-persoalan mereka terkait dengan layanan publik, terkait dengan hak-hak dasar mereka. Kemudian baru kita mempelajari proses Musrenbang, bagaimana caranya terlibat dalam Musrenbang, kemudian apa pentingnya terlibat di dalam Musrenbang. Kemudian kita ajak mereka untuk membuka dokumen APBD. Jadi kita akses dokumen APBD yang tebal itu, kita fotokopi, kemudian kita ajak mereka untuk membaca anggaran itu. Berapa persen sih yang dianggarkan, berapa sih pendapatannya, begitu. Kita juga tunjukkan sebenarnya dokumen APBD itu sebesar ini, tapi kita hanya ambil beberapa SKPD, beberapa dinas yang sangat berkaitan dengan persoalan warga yang kita tetapkan.” (Hasil Wawancara dengan Deputi Bidang Pengetahuan IDEA Yogyakarta pada 27 April 2018).

Musrenbang yang kurang mewadahi aspirasi publik dalam perencanaan pembangunan RPJMD DIY 2017-2022 terjadi karena ketidakjelasan dalam memaknai partisipasi. Partisipasi warga seharusnya menyangkut keterlibatan individu dan masyarakat dalam pengambilan keputusan tentang hal-hal yang memengaruhi kehidupan mereka. Partisipasi masyarakat tidak sama dengan konsultasi. Pemerintah seringkali mengatakan bahwa mereka memiliki strategi partisipasi masyarakat. Namun, ketika mengartikan partisipasi masyarakat, seharusnya masyarakat memainkan peran aktif dan memiliki kekuatan dan pengaruh yang signifikan. Di sini seharusnya pemerintah tidak memosisikan masyarakat sebagai objek sosialisasi semata jika ingin membuat forum yang melibatkan partisipasi masyarakat seperti Musrenbang (Burns, Heywood, Taylor, Wilde, & Wilson, 2004).

Partisipasi masyarakat harusnya terfokus pada dialog di akar rumput, permanen, dan inklusif. Dialog perlu melibatkan representasi dari populasi di setiap tahap proses perencanaan pembangunan untuk menunjukkan hasil yang lebih positif dan bukan hanya kebutuhan masyarakat semata yang di dengar, tetapi komunitas juga dapat memastikan kebutuhannya diperhitungkan selama pelaksanaan. Di sini penting untuk mengembangkan kompetensi komunikatif lingkungan yang memungkinkan untuk melibatkan partisipasi masyarakat di dalamnya. Hal itu baru bisa tercapai ketika masyarakat dan terutama pemimpin mereka kompeten untuk melakukannya.

Pihak swasta juga berusaha dilibatkan dalam perumusan RPJMD DIY 2017-2022. Swasta juga memanfaatkan forum Musrenbang untuk menyampaikan kepentingannya melalui forum tematik. Di luar Musrenbang, pihak swasta juga difasilitasi kepentingannya dalam Forum CSR. Kepentingan Pemda DIY untuk mendapatkan sumber pendanaan di luar APBD menjadi dorongan untuk mewadahi sumbangsih kalangan swasta. Apalagi dengan adanya arahan dari pemerintah pusat untuk menggunakan skema Kemitraan Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) dalam pendanaan pembangunan. Pemda DIY tidak bisa memaksa pihak swasta untuk terlibat dalam pendanaan pembangunan DIY. Pemda DIY sendiri masih dalam proses pembelajaran untuk melibatkan swasta agar berinvestasi pada pendanaan pembangunan daerah. Pemda DIY pada proses negosiasi akan menawarkan mekanisme KPBU atau CSR kepada pihak swasta, sehingga pihak swasta mau berinvestasi dalam

pembangunan. Pihak swasta akan memiliki kecenderungan untuk memilih program pembangunan yang memiliki nalar *profit oriented*. Pemda DIY juga perlu menyelaraskan dengan misi perusahaan, agar pihak swasta tertarik untuk berinvestasi dalam pembangunan DIY. Pemda DIY juga menawarkan skema KPBU terhadap beberapa program yang dapat menarik investasi dari pihak swasta. Hal ini sesuai dengan paparan dari staf bidang perencanaan Bappeda DIY mengenai upaya pelibatan swasta dalam perumusan kebijakan RPJMD DIY 2017-2022.

".....membantu dalam forum resmi musrenbang atau ketika perusahaan diundang untuk membantu pemerintah dalam suatu forum khusus seperti Forum CSR. Dari pemerintah pusat sendiri ada kebijakan mengenai KPBU, hal ini didorong untuk menyelesaikan masalah keterbatasan kapasitas fiskal pemerintah dalam membiayai program kerja. Kami memang tidak memaksa pihak swasta untuk membiayai seluruh kegiatan Pemda. Terus terang Jogja sendiri sampai sekarang juga masih proses belajar, proses belajar untuk melibatkan pihak swasta dalam artian agar pihak swasta itu mau menginvestasikan uangnya untuk membiayai program-program pembangunan Pemda. Hal yang sudah kami lakukan, kami punya program ini nih, karena pihak swasta itu pasti melirik program-program yang nanti ada profitnya. Kecuali kalau yang CSR itu kan mungkin tidak selalu harus profit tapi banyak yang sifatnya itu sosial. Nah, ini kami punya ini nih, kira-kira siapa yang mau mbangun. Itu pertama kita tawarkan seperti itu atau skema yang kedua kalian punya perusahaan itu kan pasti punya misi juga, perusahaanmu misinya apa, kira-kira mana yang cocok yang bisa kamu bantu sesuai dengan misimu" (Hasil Wawancara dengan Staf dan Kabid Perencanaan Bappeda DIY pada 26 April 2018).

Selain hal tersebut, perusahaan swasta atau BUMN juga memiliki peran dalam perencanaan pembangunan melalui program CSR (*Corporate Social Responsibility*). Perusahaan swasta atau BUMN tersebut melakukannya dengan menggunakan pendekatan partisipatif dari masyarakat tingkat bawah (desa/kelurahan), oleh karena itu penting adanya sinergi perencanaan pembangunan dari berbagai sumber. Hal ini menjadi penting sehingga tidak terjadi *overlapping* atau pembiayaan ganda terhadap suatu pembangunan di daerah dengan memerhatikan tujuan dan saran pembangunan yang ingin dicapai.

Adanya kompromi dengan misi pihak swasta dalam perencanaan pembangunan DIY menunjukkan berlakunya *Inside Access Model*. Kesesuaian perencanaan RPJMD DIY 2017-2022 dengan model ini, karena agenda kebijakan tidak hanya diusulkan oleh pembuat kebijakan, tetapi oleh kepercayaan pihak yang dekat dengan inti kekuasaan, entah itu kalangan pengusaha maupun mitra pemerintah. Pihak ini menawarkan saran mereka kepada pembuat kebijakan melalui berbagai saluran internal, dengan harapan bahwa saran mereka mungkin termasuk dalam agenda. Mereka menghargai apresiasi pembuat kebijakan lebih dari sekedar dukungan masyarakat, dukungan masyarakat hanya diperlukan sebagai penguat (Wang, 2008).

Pemerintah daerah sebagai kekuatan politik yang memiliki otoritas dalam perencanaan pembangunan seolah membangun hubungan "terselubung" dengan mengharapkan peran serta swasta. Peran pemerintah daerah yang kurang memiliki posisi kuat dalam mewujudkan rencana ekonomi menyebabkan kuatnya kekuatan negosiasi dari pasar. Proses perencanaan yang ada ditetapkan untuk pasar sehingga peran pemerintahan semakin berkurang dalam sektor ekonomi. Di sini, pemerintah daerah justru berperan untuk menyambut pasar dan mulai bertindak sebagai katalisator dan fasilitator untuk investasi pasar (Srivastava, 2013).

Adanya proses kompromi melalui negosiasi melalui Forum CSR maupun Musrenbang hanya semakin memperkuat posisi pihak swasta dalam perencanaan pembangunan daerah. Adanya keterkaitan meningkatkan jumlah negosiasi telah

menyebabkan peningkatan jumlah lobi oleh kepentingan industri serta peran lebih besar bagi birokrat dan politisi di luar komunitas kebijakan. Bahkan saat memperhitungkan faktor lain seperti ancaman dan kendala anggaran dalam perencanaan pembangunan, struktur negosiasi tetap menjadi salah satu faktor penentu yang paling penting dalam menghasilkan kebijakan. Ketika kepentingan sempit mempertahankan *status quo* meliputi aktor dan kepentingannya, maka perubahan lebih baik hanya akan dinikmati segelintir orang. Pelembagaan mengenai keterkaitan isu lintas sektor menjadi penting sebagai bentuk kesepakatan dalam menggabungkan isu dengan hubungan yang kredibel untuk membuatnya secara politis memungkinkan bagi para pemimpin dalam memilih liberalisasi dengan pengaruh lobi politik. Hal ini telah membuat adanya kemungkinan untuk intervensi struktur negosiasi kekuatan ekonomi tertentu terhadap kondisi pasar dan politik di daerah (Davis, 2004).

5. PENUTUP

Perencanaan pembangunan DIY dalam RPJMD DIY 2017-2022 lebih dominan dalam menggunakan proses yang bersifat teknokratik. Proses perencanaan pembangunan RPJMD DIY 2017-2022 memperlihatkan bahwa keputusan dipilih berdasarkan pengetahuan yang mereka tunjukkan, bukan seberapa banyak modal politik yang mereka pegang atau seberapa populer mereka. Posisi gubernur yang bukan berasal dari proses pemilihan umum menyebabkan gubernur tidak menjadi bagian dari kelompok politik tertentu, tetapi justru menjadi kekuatan politik sendiri. Birokrasi pemerintahan dengan kemampuan teknokrasinya mau tidak mau harus tunduk patuh kepada kepala daerah yang menjelma menjadi kekuatan politik sendiri, akibat posisinya secara kultural dan akses terhadap sumber daya yang kuat. Birokrasi dengan instrumen teknokrasinya didorong untuk menerjemahkan visi misi gubernur, meskipun berbeda dengan rancangan awal yang telah dibuat dan janji politik yang terlalu filosofis.

Dominasi pendekatan teknokrasi dalam perencanaan pembangunan juga membuat proses partisipasi warga tidak terfasilitasi dengan baik. Musrenbang yang ada minim mewadahi aspirasi publik dalam perencanaan pembangunan RPJMD DIY 2017-2022 terjadi karena ketidakjelasan dalam memaknai partisipasi. Partisipasi warga seharusnya menyangkut keterlibatan individu dan masyarakat dalam pengambilan keputusan tentang hal-hal yang memengaruhi kehidupan mereka. Partisipasi aktif masyarakat bukan hanya dalam hal keterlibatan di forum Musrenbang, namun juga harus aktif dalam implementasi dan pengawasan pembangunan sesuai target yang ditetapkan. Forum Musrenbang hanya menjadi sarana konsultasi terhadap rancangan yang telah dibuat oleh pihak Pemda di hadapan publik. Pihak swasta justru mendapat ruang partisipasi lain di luar Musrenbang dalam pelibatan perencanaan pembangunan melalui Forum CSR dan penawaran skema KPBU. Pihak Pemda menyediakan ruang partisipasi lain untuk menarik minat pihak swasta dalam pembiayaan program pembangunan yang telah direncanakan.

Melihat fenomena yang terjadi, penulis melihat bahwa perencanaan pembangunan yang dibuat secara teknokratik harus mencerminkan kepentingan publik, tidak sebatas pada kepentingan kalangan penguasa. Keterbukaan informasi bisa terlihat dalam bentuk forum pemerintah yang dibuka ke publik. Melalui keterbukaan informasi rapat maupun pengambilan keputusan melalui teknologi informasi dapat tercapai transparansi pemerintah dalam melaksanakan pembangunan daerah. Partisipasi masyarakat dapat memastikan kebutuhan publik benar-benar diperhatikan dalam proses perencanaan, sehingga proses perencanaan yang hanya melayani kepentingan elite semata bisa diminimalisir.

DAFTAR PUSTAKA

- Abady, A. P. (2013). Perencanaan Partisipatif dalam Pembangunan Daerah. *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 3(1), 25–34. <https://doi.org/10.26618>
- Abady, A. P. (2013). Perencanaan partisipatif dalam pembangunan daerah. *Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 3(1), 25–34. <https://doi.org/10.26618/ojip.v3i1.55>
- Anonim. (2018). DPR Aceh belajar tata pemerintahan ke Jogja.
- Arifin, M. (2010). *Perencanaan Pembangunan Partisipatif (Studi Tentang Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Medan Tahun 2006-2010)*. Universitas Sumatera Utara.
- Burns, D., Heywood, F., Taylor, M., Wilde, P., & Wilson, M. (2004). *Making community participation meaningful a handbook for development and assessment*. Southampton: The Policy Press, University of the West of England.
- Centeno, M. A., & Ferraro, A. E. (2017). Notes on technocracy and economic development in the United States and Latin America.
- Chaskin, R. J. (2005). Democracy and bureaucracy in a community planning process. *Journal of Planning Education and Research*, 24(4), 408–419. <https://doi.org/10.1177/0739456X04270467>
- Davis, C. L. (2004). International institutions and issue linkage: building support for agricultural trade liberalization. *The American Political Science Review*, Vol. 98(1), 153–169.
- Deni. (2017). Visi misi Gubernur DIY harus bisa lebih operasional.
- Edi, P. (2017). Sri Sultan HB X sampaikan Pancamulia untuk pembangunan DIY.
- Fuady, A. H. (2012). Perencanaan pembangunan di Indonesia pascaorde baru: refleksi tentang penguatan partisipasi masyarakat. *Masyarakat Indonesia*, 38(2), 375–397.
- Gilley, B. (2016). Technocracy and democracy as spheres of justice in public policy. *Policy Sciences*, 50(1), 9–22. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9260-2>
- Laily, E. I. N. (2015). Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan partisipatif," kebijakan dan manajemen publik. *Kebijakan Dan Manajemen Publik*, 3(3), 186–190.
- Lukiswara, H. (2016). Analisis perencanaan pembangunan daerah dengan pendekatan sistem lunak di Kabupaten Trenggalek. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)*, 2(4), 211–220. <https://doi.org/10.1111/j.1751-1097.2012.01112.x>
- Maulana, I. (2013). *Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan infrastruktur dan realisasi usulannya di Kota Surakarta*. Universitas Sebelas Maret.
- McCann, E. J. (2002). The cultural politics of local economic development: Meaning-making, place-making and the urban policy process. *Geoforum*, 33(3), 385–398. [https://doi.org/10.1016/S0016-7185\(02\)00007-6](https://doi.org/10.1016/S0016-7185(02)00007-6)
- Owakah, F. E., & Aswani, R. D. (2009). Technocracy and democracy: the challenges to development in Africa. *Thought and Practice: A Journal of the Philosophical Association of Kenya (PAK) Premier Issue*, 1(1), 87–99. <https://doi.org/10.4314/tp.v1i1.46308>
- Paselle, E. (2013). Perencanaan Pembangunan Partisipatif: Studi Tentang Efektivitas Musrenbang Kec. Muara Badak Kab.Kutai Kartanegara Enos Paselle. *Jurnal Paradigma*, 2(1 April), 10–25.
- Piris, H. J. (2014). Peranan politik hukum dalam perencanaan pembangunan daerah. *Jurnal Sasi*, 20(2), 14–21.
- Purwadi, A. (2013). Harmonisasi pengaturan perencanaan pembangunan antara pusat dan daerah era otonomi daerah. *Perspektif*, XVIII(2), 86–96.
- Raharjo, E. (2017). Sultan HB X di penetapan gubernur: songsong “abad samudra hindia.”
- Setianingsih, B., Setyowati, E., & Siswidiyanto. (2015). Efektifitas Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (SIMRENDAs) (Studi pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang). *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, 3(11), 1930–1936.

- Srivastava, J. (2013). Theorising state-market axis in Globalising India. In *ECPR GENERAL CONFERENCE –BORDEAUX, SEPTEMBER 4-7, 2013 Panel: Beyond Neopatrimonialism, State Capture and Crony Capitalism: State-Business Ties in Emerging Economies* (pp. 1–32). New Delhi: Centre for International Politics, Organisation and Disarmament School of International Studies Jawaharlal Nehru University.
- Sugiarto, A., & Mutiarin, D. (2017). Konsistensi perencanaan pembangunan daerah dengan anggaran daerah. *Journal of Governance and Public Policy*, 4(1), 1–38. <https://doi.org/10.18196/jgpp.4170>
- Suwanto, E. (2017). Pemda DIY diminta terjemahkan visi-misi Sultan.
- Tim Kajian PKP2A III LAN Samarinda. (2009). Efektifitas perencanaan pembangunan daerah di Kalimantan.
- Tirtana, G. A. (2017). Dewan soroti visi gubernur, dinilai tak sinkron dengan visi DIJ.
- Villanueva, M. (2014). *Creating strategic plan for local economic plan: a guide*. Trinidad and Tobago: Federation of Canadian Municipalities - Caribbean Local Economic Development Project (FCM-CARILED).
- Wang, S. (2008). Changing models of China's policy agenda setting. *Modern China*, 34(1), 56–87.