

# **Integrasi Perangkat Daerah dengan Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) di Kabupaten Banyuwangi**

Anggraeny Puspaningtyas

*Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya  
anggraenypuspa@gmail.com*

## **Abstract**

Many problems related to the process of development planning in the region is the existence of "ego sectoral" between the government apparatus in carrying out development. It can be seen that each agency tends to emphasize its duties and functions in development activities. Less optimal process of implementation of development process due to lack of synergy between sectors and target. Limitations of funds as a stimulant are also not matched by the active role of local governments to emerge regulations to encourage superior sectors. The purpose of this study is to analyze the preparation of economic development plans based on local economic potential in Banyuwangi by using interactive planning approach. In national development planning as well as in regional development planning, planning approach can be done in two ways: sectoral and regional (region) approach. Interactive planning method used in this research, to make planning in the future based on current problems faced then designing planning design to overcome those problems. The planning process undertaken in Banyuwangi Regency seen from the principle of participation has been implemented. Enthusiasm in the planning process undertaken by all SKPD is very high and supported by human resources and financial resources. Each SKPD coordinates its activities by taking into account strategic plans so that Bappeda as a leading actor plays an active role in the process of development planning process. The planning process is seen from the principle of sustainability, monitoring and evaluation which is done macro by Bappeda every quarter. Compliance of planning documents as a means of monitoring or evaluation undertaken by Bappeda to be well integrated and coordinated. The planning process is viewed from the

holistic principle, the mechanism of development planning and its implementation is led by Bappeda and is controlled by all SKPD. The activities of the development planning process have focused on the essence of regional development. Human resources, especially in the field of planner in each SKPD should be given training and training on development planning as well as trying to improve mindset sense of belonging, needed to participate optimally in the development planning process. Local financial management should be improved in accordance with local wisdom and regional development needs. Based on the development of local potentials can contribute to local revenue to improve local financial conditions and not rely on central and provincial funds.

**Keywords:** *interactive planning, planning processed*

## **Pendahuluan**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 1 ayat (12) menyatakan bahwa "Pemerintah Daerah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia". Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, disusun suatu perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Kewenangan tersebut merupakan kewenangan dalam menentukan dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat mulai dari perencanaan, penganggaran dan pelaksanaan, pengawasan serta evaluasi. Oleh karena itu, dalam implementasinya pelaksanaan otonomi daerah harus terencana dan sinergis dengan perencanaan pemerintahan yang lebih tinggi dengan tidak menghilangkan nilai kekhasan setiap daerah. Berdasarkan ketentuan pasal 261 ayat (4) pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, Visi dan Misi kepala daerah terpilih harus diterjemahkan kedalam dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah yang dibahas bersama dengan DPRD. Dokumen perencanaan jangka menengah yang dimaksud pada penjelasan sebelumnya merupakan dokumen rencana pembangunan jangka menengah sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yaitu dokumen perencanaan untuk periode waktu lima tahun yang akan datang.

Kabupaten Banyuwangi terletak di ujung timur Pulau Jawa, memiliki luas wilayah 5.782,50 km<sup>2</sup> atau 578.250 Ha dengan daerah penghasil berbagai produksi perkebunan. Daratan rendah dengan berbagai potensi yang berupa produksi tanaman pertanian, serta daerah sekitar garis pantai yang membujur dari sepanjang kurang lebih 175 km arah utara ke selatan yang merupakan daerah penghasil berbagai biota laut dengan panjang pantai 175,8 Km. RPJMD Kabupaten Banyuwangi Tahun 2016-2021 merupakan rencana pembangunan jangka

menengah periode ketiga dari RPJPD Kabupaten Banyuwangi. RPJMD yang telah disusun selanjutnya dijabarkan dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang merupakan perencanaan tahunan dan menjadi pedoman dalam penyusunan rencana strategis Perangkat Daerah (Renstra PD) dan Rencana Kerja Perangkat Daerah (Renja PD). Dalam hal pendekatan politik, RPJMD merupakan turunan dari visi dan misi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih. Proses penyusunannya dilakukan dari bawah, yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan (stakeholders) yang ada. Tujuannya adalah agar RPJMD ini merupakan refleksi dari perencanaan yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat di daerah. Melalui RPJMD, Rencana Strategis Perangkat Daerah (Renstra PD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) akan dimungkinkan lebih terarah dan disesuaikan dengan visi dan misi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih, serta keinginan dan kebutuhan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menjadi dasar dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Oleh karena itu, RPJMD merupakan bagian yang terintegrasi dengan perencanaan pembangunan nasional, yang bertujuan untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan. Sehingga RPJMD harus sinkron dan sinergi antar daerah, antar waktu, antar ruang dan antar fungsi pemerintah serta menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi. Hakekat pembangunan daerah adalah perubahan tidak hanya terjadi pada aspek fisik dan kelembagaan saja tetapi juga perubahan jangka panjang yang mengarah pada taraf kesejahteraan dan derajat partisipasi masyarakat dalam menyelenggarakan pembangunan. Peran pemerintah dalam pendayagunaan kemampuan mengembangkan program pembangunan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kekayaan Sumber Daya Alam (SDA) yang melimpah di bumi Banyuwangi baik yang tersimpan didalam maupun dipermukaan bumi serta potensi di lautan Banyuwangi mampu menambah nilai guna ekonomi bagi kehidupan masyarakat. Nilai guna tersebut diperoleh melalui pengembangan inovasi dan teknologi serta membuka peluang investasi bagi pihak swasta baik dalam maupun luar negeri. Sesuai dengan misi kedua Kabupaten Banyuwangi adalah "Mewujudkan daya saing ekonomi daerah melalui pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan berkelanjutan berbasis potensi sumberdaya alam dan kearifan lokal".

Berbagai masalah terkait proses perencanaan pembangunan di daerah adalah adanya "ego sektoral" antara para aparatur pemerintah dalam melaksanakan pembangunan. Dapat dilihat masing-masing instansi cenderung mementingkan tugas dan fungsinya dalam kegiatan pembangunan. Kurang optimal proses pelaksanaan proses pembangunan karena kurang sinergi antar sektor dan sasaran yang dituju. Keterbatasan dana sebagai stimulan juga tidak diimbangi dengan peran aktif pemerintah daerah memunculkan regulasi untuk mendorong sektor unggulan. Penelitian yang dilakukan menggunakan metode *interactive*

*planning* yang digunakan untuk membuat perencanaan di masa depan, yang didasarkan pada permasalahan-permasalahan yang dihadapi saat ini kemudian merancang desain perencanaan untuk mengatasi masalah-masalah tersebut. Metodologi perencanaan interaktif berasal dari konsep *interactivism* dan merupakan metode partisipatif yang berurusan dengan serangkaian masalah, saling terkait ketika diyakini bahwa jika suatu tindakan tidak dilakukan, maka masa depan yang diinginkan tidak mungkin terjadi, dan bahwa jika tindakan yang diambil tepat, kemungkinan masa depan yang telah diinginkan dapat terwujud. (Ackoff, 1981 dalam Lumbo, 2007:15). Berdasarkan latar belakang tersebut, tujuan penelitian ini adalah menganalisis penyusunan rencana pembangunan ekonomi berbasis potensi ekonomi lokal di Kabupaten Banyuwangi dengan menggunakan pendekatan *interactive planning*.

## **Tinjauan Pustaka**

Administrasi pembangunan muncul dan berkembang dari administrasi negara yang banyak membicarakan mengenai masalah yang dihadapi masyarakat dan cara penanggulangannya. Administrasi pembangunan lebih memfokuskan pada masalah kemasyarakatan dan pada negara-negara yang sedang membangun seperti Indonesia. Menurut Tjokroamidjojo, "administrasi pembangunan adalah suatu administrasi bagi usaha pembangunan sosial ekonomi" (Sudriamunawar, 2012:34). Sudriamunawar menyimpulkan bahwa "administrasi pembangunan sebagai ilmu dan seni ruang lingkupnya dapat dibatasi pada studi mengenai paradigma (teori-teori, pendekatan, metodologi, model, strategi dan kebijaksanaan tentang administrasi negara dan manajemen pembangunan yang ditujukan pada peningkatan kemampuan dalam mengadministrasikan fungsi umum pemerintahan dan pembangunan atau kemampuan dalam manajemen pembangunan yang pada pokoknya berupa kemampuan dalam menyelenggaraan keseluruhan siklus kebijaksanaan pembangunan" (Sudriamunawar, 2012:36).

Di Indonesia menurut jangka waktu perencanaan dikelompokkan dalam beberapa periode yaitu 1) rencana jangka panjang dengan jangka waktu 25 tahun; 2) rencana jangka menengah atau sedang dengan waktu 5 tahun; dan 3) rencana jangka pendek yaitu rencana tahunan. Di Indonesia, rencana jangka panjang disebut rencana pembangunan Jangka Panjang yang disusun dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Perencanaan jangka panjang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang bersifat fundamental dan struktural dalam jangka panjang. Rencana jangka menengah lima tahunan banyak dianut karena lebih mudah disesuaikan dengan periode masa bakti pemerintahan dengan jangka waktu perjanjian. Rencana jangka pendek pada dasarnya dapat dilakukan pada dua bentuk yaitu pada saat kondisi dimana bersifat mendesak dan rencana tahunan sebagai manifestasi dari rencana jangka menengah yang bersifat konkrit dan operasional.

Perencanaan pembangunan dapat diartikan “suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/aktifitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun nonfisik (mental dan spiritual), dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik” (Bratakusumah, 2004:7). Menurut Conyers dan Hills (1994), perencanaan pembangunan adalah “suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup proses pengambilan keputusan atau memilih berbagai alternatif penggunaan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang” (Arsyad, 2010:156). Selanjutnya menurut Bratakusumah, “Perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah pengembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap tapi tetap berpegang pada azas prioritas (Bratakusumah, 2004:7).

Menurut Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, “Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasal 2 pada Bab II menyatakan bahwa, dalam rangka mendorong proses pembangunan secara terpadu dan efisien, pada dasarnya perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai 5 tujuan pokok. Tujuan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah;
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat;
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Menurut Sjafrizal (2009:23), “tanpa perencanaan sebenarnya kegiatan pembangunan juga dapat dilaksanakan, namun besar kemungkinannya kegiatan tersebut tidak berjalan sesuai harapan yang diinginkan”. Perencanaan pembangunan diperlukan hingga saat ini pada hampir semua negara berkembang dan berlanjut hingga masa yang akan datang.

Aspek penting yang harus selalu diupayakan oleh pemerintah adalah menyusun sebuah perencanaan pembangunan dengan layak secara teknis dan menyertakan dukungan dari seluruh masyarakat dan elit politik, hal ini berguna dalam pelaksanaan di lapangan. Menurut Arsyad, perencanaan memiliki beberapa fungsi yaitu:

1. Perencanaan akan menciptakan suatu mekanisme pengarahan kegiatan dan pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang diarahkan untuk pencapaian tujuan pembangunan;
2. Perencanaan kemungkinan kita untuk melakukan perkiraan tentang potensi, prospek pertumbuhan, hambatan serta resiko yang mungkin akan dihadapi di masa datang;
3. Perencanaan memberikan suatu peluang untuk dapat melaksanakan pilihan yang terbaik;
4. Perencanaan menentukan kita untuk dapat melakukan penyusunan skala prioritas berdasarkan arti pentingnya tujuan;
5. Perencanaan dapat pula dipandang sebagai alat untuk mengukur atau standar yang digunakan untuk mengadakan pengawasan maupun evaluasi.

(Arsyad, 2010:160)

Dalam perencanaan pembangunan nasional maupun dalam perencanaan pembangunan daerah, pendekatan perencanaan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu pendekatan sektoral dan pendekatan regional (wilayah). Menurut Taringan (2012:33), "pendekatan sektoral dengan memfokuskan perhatian pada sektor-sektor kegiatan yang ada di wilayah tersebut. Pendekatan ini mengelompokkan kegiatan ekonomi atas sektor-sektor yang seragam atau dianggap seragam". Perencanaan pembangunan dengan pendekatan sektoral dimana seluruh kegiatan ekonomi di dalam wilayah perencanaan dikelompokkan atas sektor-sektor yang dapat dianalisis satu per satu setiap sub-sektornya. Menurut Taringan, "Setiap sektor dilihat potensi dan peluangnya, menetapkan apa yang dapat ditingkatkan dan dimana lokasi dari kegiatan peningkatan tersebut" (Taringan, 2012:36). Masing-masing sektor dianalisis lagi (break down) sehingga terdapat kelompok-kelompok yang bersifat homogen. Setiap sub-sektor dapat diperinci lagi atas dasar komoditi, misalnya untuk sub-sektor bahan makanan dapat diperinci atas komoditi beras, sayuran, buah-buahan dan sebagainya.

Menurut Sjafrizal, "Pendekatan sektoral untuk memacu pertumbuhan beberapa sektor yang potensial melalui berbagai kemudahan yang disediakan pemerintah termasuk rangsangan untuk percepatan pengembangannya. pengembangan lintas sektor untuk mengaitkan pengembangan antara satu sektor dengan sektor lainnya berdasarkan hubungan yang fungsional" (Sjafrizal, 2008:217). Teori basis sektor ini dikembangkan berdasarkan hipotesis Clark-Fisher, yang mengemukakan bahwa: Pendekatan sektor (sectoral approach)

menekankan pada pertumbuhan pembangunan yang dilaksanakan di dalam suatu daerah/wilayah. Pergeseran dalam proporsi sumberdaya tersebut dianggap sebagai penentu utama pertumbuhan ekonomi yang cepat. Alasan terjadinya pergeseran proporsi sumberdaya tersebut terletak pada segi permintaan dapat diamati bahwa elastisitas pendapatan dari permintaan terhadap barang dan jasa ternyata lebih tinggi jika dibandingkan pada produk-produk primer, dengan demikian peningkatan pendapatan akan diikuti oleh transfer sumberdaya dari sektor primer kepada sektor sekunder dan selanjutnya pula sektor tersier. Pada segi penawaran, distribusi tenaga kerja dan modal dapat terlaksana sebagai akibat dari tingkat pertumbuhan produktivitas yang berbeda dalam sektor-sektor tersebut. Didukung oleh pendapat Adisasmita bahwa:

“sektor sekunder dan sektor tersier akan menikmati kemajuan yang lebih besar dalam produktivitas, karena tingkat produktivitas yang lebih tinggi maka sektor-sektor tersebut (sekunder dan tersier) dapat memberikan penghasilan yang lebih tinggi baik untuk tenaga kerja maupun modal dan selanjutnya penghasilan yang lebih tinggi tersebut akan mendorong pergeseran sumberdaya-sumberdaya yang diperlukan (Adisasmita, 2008:46).

Metode *Interactive planning* yang digunakan dalam penelitian ini, untuk membuat perencanaan di masa yang akan datang yang didasarkan pada permasalahan-permasalahan yang dihadapi saat ini kemudian merancang desain perencanaan untuk mengatasi masalah-masalah tersebut. Seperti yang disebutkan oleh Ackoff adalah “*Interactive planning is directed at creating the future which is based on the belief that an organization’s future depends at least as much on what it does between now and then, as on what is done to it*” (Asmui dan Fitriati, 2013:286). Selanjutnya Ackoff menjelaskan bahwa “metode perencanaan interaktif berasal dari konsep *interactivism* dan merupakan metode partisipatif yang berurusan dengan serangkaian masalah yang saling terkait ketika diyakini bahwa jika suatu tindakan tidak dilakukan, maka masa depan yang diinginkan tidak mungkin terjadi, serta bahwa jika tindakan yang diambil tepat, kemungkinan masa depan yang telah diinginkan dapat terwujud” (Lumbo, 2007:15). Untuk itu, *interactivists* sendiri, dalam menyelesaikan masalah melalui perubahan pada lingkungan secara menyeluruh. Metode perencanaan interaktif dilakukan dengan menyusun rancangan yang diinginkan pada masa depan untuk menemukan cara untuk mewujudkannya. Di sisi lain, Ackoff juga menjelaskan bahwa metode perencanaan interaktif terdiri dari beberapa desain perencanaan. “*This planning consists of the design of a desirable present and the selection or invention of ways of approximating it as closely as possible. It creates its future by continuously closing the gap between where it is at any moment of time and where it would most like to be*” (Ackoff, 2001:3). Lebih lanjut lagi, perencanaan interaktif terdiri dari lima bagian, yaitu sebagai berikut: (1) *formulating the mess*, (2) *ends planning*, (3) *means planning*, (4) *design of implementation*, dan (5) *design of controls* (Asmui dan Fitriati 2013:22). Dalam

metode perencanaan interaktif Ackoff juga menyebutkan beberapa hal yang mendukung perencanaan dalam metode ini, yaitu: (1) *Participative principle*, (2) *Continuity principle*, (3) *Holistic principle*. Pemilihan *metode interactive planning* dalam penelitian ini, dilakukan untuk menentukan tindakan rencana ekonomi yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Banyuwangi dengan mendasarkan pengembangan potensi ekonomi lokal dan peningkatan daya saing daerah.

## Metode Penelitian

Pendekatan kualitatif dilakukan untuk menjelaskan dan mendeskripsikan hasil penelitian dengan pendekatan *interactive planning*. Pendekatan *interactive planning* ditujukan untuk melihat proses rencana pembangunan ekonomi daerah Kabupaten Banyuwangi dengan metode *interactive planning* berdasar pada potensi ekonomi daerah. Penelitian dalam tahap pendekatan kualitatif ini merupakan jenis penelitian menggunakan deskriptif. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara riil mengenai suatu situasi tertentu atau keterkaitan hubungan antara berbagai fenomena secara actual dan teratur. Penelitian deskriptif menurut Nawawi (2005:63) dapat diartikan sebagai "prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat, dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya". Sedangkan menurut Sevilla dkk (1993:71) "metode penelitian deskriptif merupakan kegiatan pengumpulan data dalam rangka menjawab pertanyaan yang menyangkut keadaan pada waktu yang sedang berjalan dari pokok suatu masalah".

Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti melakukan penelitian terhadap obyek yang akan diteliti sedangkan situs merupakan tempat peneliti mendapatkan data dengan mudah. Pada analisis kualitatif ini, peneliti mengambil lokasi di Kabupaten Banyuwangi, Provinsi Jawa Timur. Alasan peneliti mengambil lokasi ini karena Kabupaten Banyuwangi merupakan salah satu Kabupaten yang pertumbuhan ekonominya masih di bawah rata-rata pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Timur. Sedangkan situs penelitian yang akan dipilih oleh peneliti adalah institusi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Banyuwangi yang menjadi *leading actor* dalam perencanaan pembangunan, termasuk pada perencanaan pembangunan ekonomi. Fokus dari suatu penelitian bertujuan untuk membatasi pembahasan yang dibahas dan dianalisis dalam penelitian. Fokus dari penelitian yang dilakukan adalah penyusunan rencana pembangunan ekonomi berbasis potensi ekonomi lokal dan potensi yang berdaya saing di Kabupaten Banyuwangi menggunakan pendekatan *interactive planning* yang meliputi prinsip sebagai berikut:

1. Prinsip partisipasi, yang meliputi enam aspek yaitu: a) *Motivation*/motivasi; b) *Information*/informasi; c) *Knowledge*/pengetahuan; d) *Understanding*/pemahaman; e) *Wisdom*/kebijaksanaan; f) *Imagination required by others to plan effectively for themselves*/pemikiran-pemikiran yang dibutuhkan untuk perencanaan secara efektif untuk diri mereka sendiri.
2. Prinsip keberlanjutan, yang meliputi tiga aspek yaitu: a) *Monitoring*/pemantauan; b) *Evaluation*/evaluasi; c) *Modification of plans*/modifikasi rencana-rencana.
3. Prinsip holistik, yang meliputi dua aspek yaitu: a) *Coordination*/koordinasi; b) *Intergration*/integrasi.

Tipe data yang digunakan dalam penelitian dengan pendekatan kualitatif adalah data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumber data. Dalam penelitian ini, sebagai data primer adalah data yang diperoleh langsung dari hasil wawancara atau hasil observasi di lapangan. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen, catatan pejabat resmi, karya tulis ilmiah, dokumen pribadi, serta data pendukung lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini. Sumber data menunjukkan dari mana peneliti mendapatkan data atau informasi yang diperlukan dalam penelitian, dapat berupa orang atau benda. Menurut Arikuto (1998:114), "yang dimaksud dengan sumber data dalam penelitian adalah subyek dari mana data diperoleh". Dalam penelitian ini, sumber data yang utama adalah informan, yaitu orang yang bisa memberikan informasi yang diperlukan tersebut. Adapun informan yang peneliti pilih adalah kepala bidang perekonomian; kepala bidang pengendalian, evaluasi, data dan statistika; kepala sub-bidang pelaporan; kepala sub-bidang pertanian, kehutanan dan kelautan; kepala sub-bidang koperasi, UKM, perdagangan industri, pertambangan dan energi; kepala sub-bidang pengembangan dunia usaha kerjasama dan pariwisata dan staf lainnya. Berkaitan dengan fokus penelitian, dalam penelitian pendekatan kualitatif ini sumber data dapat diperoleh dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Banyuwangi sebagai *leading actor* dalam perencanaan pembangunan, termasuk pembangunan ekonomi.

Pengumpulan data yaitu proses menggali data di lapangan, sedangkan teknik yang digunakan dalam penelitian dengan pendekatan kualitatif ini adalah wawancara (*Interview*), observasi, dan dokumentasi. Teknik analisis data dalam pendekatan kualitatif yang dipilih oleh peneliti adalah menggunakan teknik analisis dari Creswell. Pendekatan dari Creswell bertahap, linier dan hierarkis yang dibangun dari bawah ke atas, tetapi dalam prakteknya tidak menutup kemungkinan pendekatan ini lebih interaktif, beragam dan saling berhubungan dan tidak selalu sesuai dengan susunan yang telah disajikan. Pada tahap penelitian kualitatif dilakukan pada kondisi alamiah dan bersifat penemuan. Dalam penelitian kualitatif, peneliti adalah instrumen kunci, oleh karena itu, peneliti harus memiliki bekal teori dan wawasan yang luas jadi bisa bertanya, menganalisis, dan mengkonstruksi obyek yang diteliti menjadi

lebih jelas. Peneliti menganggap, judul yang peneliti angkat sesuai dengan tahapan dan prosedur analisis data Creswell. Data mentah yang diperoleh oleh peneliti melalui wawancara dan observasi selanjutnya diolah untuk di analisis, kemudian membaca keseluruhan data selanjutnya di-*coding* dengan menghubungkan tema-tema dan deskripsi yang akan diinterpretasikan di tahap akhir. Menurut Ackoff (1981) Metode perencanaan interaktif berasal dari konsep interactivism dan merupakan metode partisipatif yang berurusan dengan serangkaian masalah, saling terkait ketika diyakini bahwa jika suatu tindakan tidak dilakukan, maka masa depan yang diinginkan tidak mungkin terjadi, dan bahwa jika tindakan yang diambil tepat, kemungkinan masa depan yang telah diinginkan dapat terwujud. (Lumbo, 2007:15).

## **Penyajian Data dan Pembahasan**

Sektor pertanian merupakan sektor unggulan ekonomi daerah di Kabupaten Banyuwangi menjadi dasar penyusunan rencana pembangunan ekonomi daerah Kabupaten Banyuwangi. Penyusunan rencana pembangunan setiap tahun dilakukan melalui proses pembahasan yang terkoordinasi antara Bappeda sebagai *leading actor* dengan seluruh SKPD melalui penyelenggaraan musyawarah rencana pembangunan (musrenbang) di Kabupaten Banyuwangi. Musrenbang berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan kesepakatan antar pelaku pembangunan tentang rencana pembangunan yang menitik beratkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kerja antar kementerian/lembaga/SKPD dan antara pemerintah daerah dan masyarakat dalam pencapaian tujuan pembangunan daerah. Musrenbang di daerah, khususnya di Kabupaten Banyuwangi dilaksanakan dari level pemerintahan desa, kecamatan, SKPD dan Kabupaten.

Level paling bawah dari proses perencanaan pembangunan adalah musrenbang desa. Musrenbang desa adalah forum musyawarah secara partisipatif oleh para pemangku kepentingan (*stakeholders*) desa (pihak yang berkepentingan untuk mengatasi permasalahan desa/kelurahan dan pihak yang akan terkena dampak hasil musyawarah) untuk menyepakati rencana program dan kegiatan pembangunan tahun anggaran periode berikutnya. Musrenbang desa dilaksanakan dengan memperhatikan rencana pembangunan jangka menengah desa, kinerja implementasi rencana kegiatan tahun berjalan serta masukan dari narasumber dan peserta yang menggambarkan permasalahan nyata yang sedang dihadapi. peserta musrenbang desa/kelurahan yang dihadiri oleh ketua RT/RW, kepala dusun, tokoh agama, ketua adat, wakil kelompok perempuan, wakil kelompok pemuda dan organisasi masyarakat, pengusaha, kelompok tani/nelayan, komite sekolah, dan *stakeholder* lainnya.

Musrenbang kecamatan diselenggarakan setelah musrenbang desa dilaksanakan. Musrenbang kecamatan adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan

(*stakeholder*) di tingkat kecamatan untuk mendapatkan masukan kegiatan prioritas dari desa di kecamatan yang bersangkutan sebagai dasar penyusunan rencana kerja kecamatan dan rencana kerja SKPD Kabupaten pada tahun berikutnya. Peserta musrenbang kecamatan terdiri dari wakil dari desa, wakil dari kelompok masyarakat yang beroperasi sosial kemasyarakatan, organisasi petani, organisasi pengrajin, dan lain-lain. Narasumber musrenbang kecamatan dihadiri dari Kabupaten dan Kecamatan. Narasumber dari Kabupaten terdiri dari Bappeda, perwakilan SKPD, kepala cabang SKPD di kecamatan bersangkutan, kepala unit pelayanan di kecamatan dan anggota DPRD. Sedangkan narasumber dari kecamatan adalah camat, aparat kecamatan, LSM yang bekerja di kecamatan yang bersangkutan dan para ahli/professional yang dibutuhkan.

Setelah Musrenbang Kecamatan diselenggarakan, hasil musrenbang dibawa ke forum SKPD. Forum SKPD adalah wadah bersama antar pelaku pembangunan untuk membahas prioritas kegiatan pembangunan hasil musrenbang Kecamatan dengan SKPD atau gabungan SKPD sebagai upaya mengisi Rencana Kerja SKPD yang tata penyelenggaraannya difasilitasi oleh SKPD terkait. Pelaksanaan forum SKPD memperhatikan masukan kegiatan dari kecamatan, kinerja pelaksanaan kegiatan SKPD tahun berjalan, rancangan awal RKPD serta Renstra SKPD. Peserta forum SKPD terdiri dari para delegasi kecamatan dan delegasi dari kelompok-kelompok masyarakat di tingkat kabupaten yang berkaitan langsung dengan fungsi SKPD atau gabungan SKPD yang bersangkutan. Narasumber dari musrenbang SKPD adalah kepala SKPD Kabupaten, Kepala dan para pejabat Bappeda, anggota DPRD dari komisi pasangan kerja masing-masing SKPD, LSM yang memiliki bidang kerja sesuai dengan fungsi SKPD, ahli/professional baik yang berasal dari kalangan praktisi maupun akademisi. Penyelenggaraan proses perencanaan paling akhir adalah Musrenbang tingkat kabupaten. Musrenbang Kabupaten adalah musyawarah untuk mematangkan rancangan rencana pembangunan kabupaten berdasarkan rencana kerja SKPD hasil forum SKPD dengan cara meninjau keserasian antara rancangan rencana kerja SKPD yang hasilnya digunakan untuk pemutakhiran rancangan Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD). Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten memperhatikan hasil pembahasan Forum SKPD dan forum gabungan SKPD, RPJMD atau Rencana Strategis (Renstra) Daerah, kinerja pembangunan tahun berjalan dan masukan dari para peserta Musrenbang. *Local Economic Development* (LED) merupakan proses di mana pemerintah lokal dan organisasi masyarakat terlibat untuk mendorong, merangsang, memelihara, aktivitas usaha untuk menciptakan lapangan pekerjaan. Menurut Blakely dan Bradshaw (2002:67) ada 4 komponen dalam menyeleksi strategi pembangunan ekonomi daerah yaitu:

1. *Locality*;
2. *Business and economic base*;

3. *Human resources*;
4. *Community resources*.

Hal ini berarti bahwa strategi pembangunan ekonomi daerah meliputi pembangunan infrastruktur yang paling berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi, pendekatan yang lebih mengutamakan pembangunan di bidang bisnis, pendekatan yang lebih mengutamakan pembangunan sumber daya manusia, dan pendekatan pembangunan yang lebih mengutamakan pembangunan pada masyarakat yang paling bawah, seperti penyediaan tenaga kerja. Kajian teori mengenai *local economic resources development* (LERD) belum ada dan masih menggunakan dasar LED dalam aplikasi teori dan prakteknya. Pembangunan ekonomi daerah Kabupaten Banyuwangi ditopang oleh sektor pertanian sebagai sektor yang paling unggul serta dapat menjadi penopang sektor-sektor lainnya. Seperti pada gambar di bawah ini bahwa sektor pertanian merupakan sektor unggulan dan sektor yang berdaya saing di Kabupaten Banyuwangi. Berkenaan dengan undang-undang SPPN tersebut, prinsip-prinsip yang ada di dalam metode *interactive planning* dan hasil penelitian di Kabupaten Banyuwangi adalah sebagai berikut:

1. Prinsip partisipasi

Dalam rangka mewujudkan perencanaan pembangunan yang terpadu dan terkoordinasi dengan baik, maka penting sekali partisipasi *stakeholder* yang bersangkutan untuk menetapkan kegiatan pembangunan. Forum yang dapat dimanfaatkan dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah adalah forum SKPD dan Musrenbang yang dilaksanakan secara berkala dari tingkat desa sampai dengan tingkat kabupaten yang dibawa ke tingkat provinsi. Seperti pendapat Sjafrizal (2014:29) bahwa "tanpa pemanfaatan partisipasi masyarakat secara baik dan terarah, perencanaan yang disusun tidak akan dapat disesuaikan dengan aspirasi dan keinginan masyarakat". Proses perencanaan dengan prinsip partisipasi berdasarkan metode *interactive planning* meliputi enam aspek yaitu motivasi, informasi, pengetahuan, pemahaman, kebijaksanaan, dan pemikiran-pemikiran yang dibutuhkan untuk perencanaan secara efektif untuk diri mereka sendiri. Motivasi SKPD Kabupaten Banyuwangi sangat antusias dalam proses perencanaan pembangunan dan motivasi yang tinggi didukung dengan sumberdaya yang ada, baik dari sumberdaya manusia dan sumberdaya keuangan. Penyelenggaran perencanaan pembangunan sektor ekonomi yang dilaksanakan lebih cenderung dilakukan berdasarkan potensi masing-masing wilayah (level desa). Mengenai informasi mengenai pembangunan ekonomi daerah, SKPD di Kabupaten Banyuwangi sangat aktif dalam menyusun rencana strategis dan prioritas tahunan, karena SKPD lebih banyak didorong oleh Kepala Daerah untuk lebih inovatif terutama untuk mendukung sektor pariwisata. Pengetahuan sumber daya manusia di setiap SKPD terkait mengenai proses perencanaan pembangunan di Kabupaten

Banyuwangi sudah sangat baik. Bila pengetahuan sumber daya manusia di setiap SKPD sudah sangat baik, tentu pemahaman mengenai proses perencanaan pembangunan dan konten yang harus disampaikan kepada Bappeda juga sangat baik, hanya saja banyak faktor politis yang masih mempengaruhi. Pada sisi lain, secara umum karena proses perencanaan melibatkan seluruh jenjang dan *stakeholder* harus diakui masih rendahnya kualitas sumber daya manusia di tingkat desa. Dalam proses perencanaan pembangunan ekonomi, Bappeda selaku *leading actor* menyusun *grand desain* dalam bentuk rencana induk pengembangan ekonomi, dengan memperhatikan potensi daerah untuk menjadi salah satu isu strategi dalam rencana strategis SKPD. Pemikiran-pemikiran yang dibutuhkan dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Banyuwangi adalah pemikiran-pemikiran yang inovatif dan mengesampingkan ego sektoral. Proses perencanaan di Kabupaten Banyuwangi didukung dengan campur tangan pemerintah lebih kepada sebagai regulator, dan katalisator yang lebih diutamakan.

Partisipasi seluruh *stakeholder* di Kabupaten Banyuwangi secara garis besar sudah sesuai dengan kaidah-kaidah perencanaan pembangunan mengingat pentingnya partisipasi aktif seluruh lapisan masyarakat, sesuai dengan pendapat Tjokroamidjojo (1986:222) mengemukakan bahwa “pembangunan yang meliputi segala segi kehidupan politik, ekonomi dan sosial budaya itu baru akan berhasil, apabila merupakan kegiatan yang melibatkan partisipasi dari seluruh rakyat di dalam suatu negara”. Dari kutipan dan hasil penelitian di atas, dapat disimpulkan bahwa faktor komunikasi berperan untuk menumbuhkan dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Dengan adanya partisipasi masyarakat, maka kesediaan, keterlibatan dan tanggungjawab masyarakat dapat menjadi ukuran tingkat partisipasi masyarakat meliputi rangkaian perencanaan, pelaksanaan, dan penerimaan hasil pembangunan serta monitoring dan evaluasi. Salah satu inovasi yang dilakukan oleh Kabupaten Banyuwangi adalah membuat website pemerintahan mulai pada level terendah, yaitu tingkat desa.

## 2. Prinsip keberlanjutan

Prinsip keberlanjutan dalam metode *interactive planning* meliputi tiga aspek, yaitu monitoring, evaluasi, dan modifikasi rencana-rencana. Evaluasi bukan sekadar menilai suatu aktivitas secara spontan dan insidental, melainkan merupakan kegiatan untuk menilai sesuatu secara terencana, sistematis, dan terarah berdasarkan tujuan yang jelas. Monitoring atau pemantauan Bappeda terhadap proses perencanaan pembangunan, khususnya pembangunan ekonomi di Kabupaten Banyuwangi secara khusus belum dilakukan setiap sub-sektor, akan tetapi dilakukan secara makro seluruh sektor setiap triwulan. Ketiadaan sanksi yang tegas, eksplisit terhadap ketidakpatuhan terhadap dokumen perencanaan mengakibatkan pemantauan atau evaluasi yang dilakukan bersifat formalitas. Bentuk evaluasi

Bappeda terhadap proses perencanaan pembangunan ekonomi adalah dalam bentuk makro terhadap RKPD secara berkala, evaluasi terhadap capaian program dan kegiatan secara berkala, serta saling terintegrasi. Modifikasi rencana-rencana pembangunan yang sebelumnya telah tersusun dan terkoordinasi dari SKPD terkait acapkali dilakukan ketika proses perencanaan tidak sepenuhnya didanai dari anggaran daerah, dan tergantung dengan anggaran Pemerintah Pusat maupun Provinsi. Monitoring dan evaluasi terhadap konsistensi dokumen perencanaan erat kaitannya dengan evaluasi terhadap kualitas sinkronitas antar dokumen perencanaan, artinya bahwa konektivitas secara vertikal antar dokumen perencanaan mampu saling mengakomodir satu sama lain baik secara *top-down* maupun *bottom up*. Sesuai dengan pendapat Sjafrizal bahwa “keterkaitan antara perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan sangat diperlukan juga untuk menjamin agar apa yang direncanakan dapat dilaksanakan (diimplementasikan) dengan baik” (Sjafrizal, 2014:29).

### 3. Prinsip holistik

Prinsip holistik meliputi dua aspek, yaitu prinsip koordinasi dan prinsip integrasi. Proses perencanaan sebagai suatu kegiatan yang sifatnya sangat krusial dan penting, mekanisme perencanaan pembangunan serta bagaimana melakukannya seharusnya tidak hanya dimonopoli oleh Bappeda tapi wajib dikuasai oleh seluruh SKPD agar seluruh unit dapat melakukan proses dan mekanisme perencanaan sesuai dengan ketentuan yang berlaku serta berkualitas. Ketika setelah musrenbang tingkat kecamatan, SKPD terkait bidang ekonomi diadakan dalam suatu forum SKPD untuk menentukan rencana kerja tahunan. Maksud forum SKPD dengan melibatkan seluruh SKPD yang terlibat dimaksudkan agar suatu program tidak tumpang tindih dengan obyek dan sasaran yang sama. Kegiatan Musrenbang di Kabupaten Banyuwangi sudah fokus pada esensi pembangunan daerah. Integrasi, sinkronisasi dan sinergitas dalam proses perencanaan pembangunan sangat penting karena dapat mendorong proses pembangunan yang cepat dan efisien. Selain itu, adapun yang menjadi tugas pokok dan fungsi Bappeda dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan terbitnya UU Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah “melaksanakan koordinasi dan sinkronisasi perencanaan pembangunan kabupaten/kota terutama pada lintas batas untuk mencapai keserasian pembangunan daerah sesuai dengan tujuan rencana pembangunan jangka panjang, menengah dan tahunan”. Sehingga, menurut penulis, Bappeda sangat berperan penting dalam melakukan koordinasi. Dalam menjalankan fungsinya sebagai badan perencanaan pembangunan di daerah, Bappeda dituntut untuk berperan secara aktif, efektif dan efisien dalam mengarahkan kerangka dasar pembangunan di daerah yang kokoh agar dapat mewujudkan keberhasilan pembangunan.

## Kesimpulan

Proses perencanaan yang dilakukan di Kabupaten Banyuwangi dilihat dari prinsip partisipasi sudah dilaksanakan. Antusiasme dalam proses perencanaan yang dilakukan oleh seluruh SKPD sangat tinggi dan didukung dengan sumberdaya manusia dan sumberdaya keuangan. Masing-masing SKPD melakukan koordinasi kegiatan dengan memperhatikan rencana strategis sehingga Bappeda sebagai *leading actor* sangat berperan aktif dalam proses dalam proses perencanaan pembangunan. Proses perencanaan dilihat dari prinsip keberlanjutan, pemantauan dan evaluasi yang dilakukan masih secara makro yang dilakukan oleh Bappeda setiap triwulan. Kepatuhan dokumen perencanaan sebagai sarana pemantauan atau evaluasi yang dilakukan oleh Bappeda sehingga terintegrasi dan terkoordinasi dengan baik. Proses perencanaan dilihat dari prinsip holistik, mekanisme perencanaan pembangunan serta pelaksanaannya dipimpin oleh Bappeda dan dikuasai oleh seluruh SKPD. Kegiatan proses perencanaan pembangunan sudah terfokus pada esensi pembangunan daerah.

## Saran

Adapun saran yang peneliti berikan adalah sumber daya manusia khususnya bidang perencana di setiap SKPD harus diberikan diklat dan pelatihan mengenai perencanaan pembangunan serta berupaya *mindset sense of belonging* ditingkatkan, diperlukan guna berpartisipasi secara optimal dalam proses perencanaan pembangunan. Manajemen keuangan daerah harus ditingkatkan sesuai dengan kearifan lokal dan kebutuhan pembangunan daerah. Didasarkan pada pengembangan potensi lokal dapat menyumbang pendapatan asli daerah untuk memperbaiki kondisi keuangan daerah dan tidak menggantungkan pada dana pusat maupun provinsi.

## Daftar pustaka

- Ackoff, Russell L. 2001. *"A Brief Guide To Interactive Planning and Idealized Design"*. Lancaster Ave.
- Adisasmita, Raharjo. 2013. *"Teori-Teori Pembangunan Ekonomi (Pertumbuhan Ekonomi dan Pertumbuhan Wilayah)"*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Adisasmita, Raharjo. 2008. *"Ekonomi Archipelago"*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- \_\_\_\_\_. 2008. *"Pengembangan Wilayah: Konsep dan Teori"*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Arsyad, Lincolin. 2010. *"Ekonomi Pembangunan"*. Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan STIM YKPN.
- Asmu'l, Rachma Fitriati. 2013. *"Applying Interactive Planning on Leadership in the Organization: The Case of Transforming Public Transport Services in Banjarmasin"*. Jakarta: Elsevier Ltd.

- Bintoro, Tjokroamidjoyo. 1976. "Perencanaan Pembangunan". Jakarta: PT. Toko Gunung Agung
- Bratakusumah, Riyadi Deddy Supriady. 2004. "Perencanaan Pembangunan Daerah (Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah)". Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Blakely, Edward J dan Ted K. Bradshaw. 2002. "*Planning Local Economic Development (Theory dan Practice)*". California: VISTAAR Publications.
- Kementerian Sekretariat Negara RI. 2014. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta.
- Lumbo, Donna Aura. 2007. "*Application of Interactive Planning Methodology*". University of Pennsylvania
- Pemerintah Provinsi Jawa Tmur, t.t. Rancangan Awal RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2019. Surabaya.
- Sjafrizal. 2008. "Ekonomi Regional (Teori dan Aplikasi)". Padang: Pranita Offset.
- \_\_\_\_\_. 2009. "Teknik Praktis Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah". Padang: Baduose Media.
- \_\_\_\_\_. 2014. "Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi". Jakarta: Rajawali Pers.
- Taringan, Robinson. 2005. "Perencanaan Pembangunan Wilayah". Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional". Jakarta
- Undang-Undang Nomor 23, Tahun 2014, tentang "Pemerintahan Daerah". Jakarta