

## Analisis Perencanaan Pembangunan Daerah Dengan Pendekatan Sistem Lunak di Kabupaten Trenggalek

Harendhika Lukiswara<sup>a\*</sup>

<sup>a</sup> Bappeda Kabupaten Trenggalek, Jawa Timur, Indonesia

### INFORMASI ARTIKEL

#### Article history:

Dikirim tanggal: 03 Oktober 2016

Revisi pertama tanggal: 24 Oktober 2016

Diterima tanggal: 15 November 2016

Tersedia *online* tanggal: 28 November 2016

**Keywords:** *Regional Development Planning, RPJMD, SSM, Conceptual Model*

### ABSTRACT

This paper examine regional development planning process which is composing process for RPJMD documents of Trenggalek regency 2016-2021. In the process, composition RPJMD documents of Trenggalek regency have faced systemic, complex issues. To improve these complex issues, we used Soft System Methodology (SSM). Analysis result showed that composition processes for RPJMD documents of Trenggalek regency would consist of RPJMD initial design composition, RPJMD design composition, RPJMD musrenbang, RPJMD final design composition and regional regulation provision. This study conclude that there were 6 conceptual models to fix this issues, such as development planning approach model, inter-chapter relatedness model, planner and administrator relationship model, society's participation model, document's finalization model and political approach model.

### INTISARI

Tulisan ini menelaah proses perencanaan pembangunan daerah yaitu proses penyusunan dokumen RPJMD Kabupaten Trenggalek Tahun 2016-2021. Dalam prosesnya, penyusunan dokumen RPJMD Kabupaten Trenggalek menemui kompleksitas permasalahan yang sistemik. Untuk memperbaiki kompleksitas permasalahan tersebut maka digunakan pendekatan Soft System Methodology (SSM). Hasil analisis menunjukkan bahwa proses penyusunan dokumen RPJMD Kabupaten Trenggalek adalah penyusunan rancangan awal RPJMD, penyusunan rancangan RPJMD, musrenbang RPJMD, penyusunan rancangan akhir RPJMD dan penetapan perda. Penelitian ini menyimpulkan bahwa terdapat 6 model konseptual untuk memperbaiki situasi permasalahan diantaranya model pendekatan perencanaan pembangunan, model keterkaitan antar bab, model hubungan perencana dengan administrator, model partisipasi masyarakat, model finalisasi dokumen serta model pendekatan politis.

2016 FIA UB. All rights reserved.

### 1. Pendahuluan

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem negara kesatuan, aktivitas pemerintahan tidak hanya berada di level pusat, tetapi juga di daerah sebagai konsekuensi dari desentralisasi. Desentralisasi akan

melahirkan otonomi daerah. Salah satu perwujudan dari pelaksanaan otonomi daerah adalah membuat rencana pembangunan daerah.

Dalam proses penyusunan sebuah perencanaan khususnya perencanaan pembangunan daerah, tentunya

\* Corresponding author. Tel.: +62-812-3056-7634; e-mail: harendhikal@gmail.com

sering ditemui permasalahan-permasalahan yang bisa menyebabkan kegagalan atau tidak efektif. Permasalahan tersebut diantaranya: Pertama, masih adanya ego sektoral antara para aparat pemerintah dalam melaksanakan kegiatan pembangunan. Kedua, kurang terpadunya antara perencanaan dan penganggaran. Ketiga, belum optimalnya peran serta masyarakat dalam proses penyusunan rencana pembangunan sehingga kebanyakan perencanaan yang disusun masih bersifat top down planning (Sjafrizal, 2014). Terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi proses perencanaan diantaranya faktor lingkungan, faktor jumlah dan kompetensi perencana, faktor sistem yang digunakan, faktor ilmu pengetahuan dan teknologi serta faktor anggaran (Riyadi dan Bratakusumah, 2004).

Salah satu perencanaan pembangunan daerah yang strategis adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Proses penyusunan dokumen RPJMD terdiri dari 5 tahapan yaitu 1) Penyusunan Rancangan Awal RPJMD; 2) Penyusunan Rancangan RPJMD; 3) Pelaksanaan Musrenbang RPJMD; 4) Penyusunan Rancangan Akhir RPJMD; dan 5) Penetapan Perda RPJMD. Kelima tahapan tersebut merupakan satu kesatuan yang bersifat siklis dalam sebuah sistem perencanaan pembangun daerah. Setiap tahapan harus dilalui untuk memperoleh dokumen RPJMD yang aplikatif dan implementatif.

Dalam prakteknya proses penyusunan dokumen RPJMD juga menemui berbagai permasalahan. Setiap tahapan memiliki karakteristik tersendiri sehingga permasalahannya juga spesifik. Permasalahan pada tahapan penyusunan rancangan awal RPJMD adalah kurang seimbangannya penggunaan pendekatan perencanaan pembangunan dan belum adanya keterkaitan antar bab dalam dokumen perencanaan. Selanjutnya permasalahan pada tahapan penyusunan rancangan RPJMD terkait dengan hubungan antara perencana dengan administrator. Penyusunan dokumen RPJMD juga harus melibatkan partisipasi masyarakat melalui forum musrenbang. Kenyataannya adalah forum tersebut belum optimal dalam menampung aspirasi masyarakat. Tahapan selanjutnya adalah penyusunan rancangan akhir RPJMD dengan permasalahan belum optimalnya proses evaluasi dan tindak lanjut evaluasi oleh pemerintah kabupaten. Terakhir adalah terkait dengan penetapan perda dimana masih didominasi oleh pendekatan politis.

Berdasarkan uraian permasalahan dalam proses penyusunan dokumen RPJMD maka diperlukan pendekatan yang tepat untuk memperbaiki situasi permasalahan. Salah satu pendekatan yang digunakan untuk menganalisis permasalahan yang kompleks yang melibatkan banyak *stakeholder* adalah *Soft System Methodology* (SSM). SSM adalah sebuah pendekatan untuk memecahkan situasi masalah yang kompleks dan

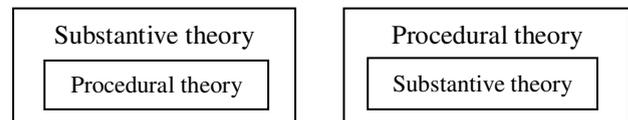
tidak terstruktur berdasarkan analisis holistik dan berpikir sistem (Checkland & Scholes, 1990:22). Fokus dari SSM adalah untuk menciptakan sistem aktivitas dan hubungan manusia dalam sebuah organisasi dalam rangka mencapai tujuan bersama.

## 2. Teori

### 2.1 Teori Perencanaan

Perencanaan adalah proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang (Tarigan, 2005:4).

Teori perencanaan tidak terlepas dari buku "Theory Planning" karangan Andreas Faludi. Faludi (1973) membagi model perencanaan menjadi dua tipe, yaitu teori prosedural dan teori substantif.



Gambar 1 Teori Prosedural dan Substantif  
Sumber: Faludi (1973:7)

Menurut Faludi, penyerapan substansi metode dari disiplin ilmu lain sering disebut *substantif theory* atau *theory in planning*. Sementara teori perencanaan disebut sebagai *procedural theory* atau *theory of planning*. Dalam praktiknya tidak dapat dipisahkan antara kedua teori tersebut dan akan membentuk kolaborasi yang disebut perencanaan efektif. Perencanaan dalam domain publik memaksa adanya kolaborasi tersebut. Secara teoritis seharusnya teori prosedural memiliki peran yang lebih besar daripada teori substantif. Namun kenyataannya dalam praktik adalah sebaliknya.

### 2.2 Proses Perencanaan

*Output* dari kegiatan perencanaan adalah dokumen perencanaan, namun hal yang tidak dapat diabaikan adalah kualitas proses dalam mencapai dokumen tersebut. Menurut Conyers dan Hills (1990:74) proses perencanaan digambarkan suatu siklus yang terdiri dari *decision to adopt planning, establish organizational framework, specify planning goal, formulate objective, collect and analyse data, identify alternative, appraise alternative, select preferred alternative, implement, monitor and evaluated*. Terdapat beberapa poin yang harus diperhatikan dalam memahami dan mengimplementasikan proses perencanaan diantaranya (Pontoh dan Kustiawan, 2009:312):

a) Proses perencanaan dipandang sebagai sebuah siklus dari serangkaian tahapan yang menjembatani

penyusunan tujuan dan program sebagai implementasinya;

- b) Sebagai satu kesatuan maka tiap tahapan tidak boleh terisolasi dari tahapan lainnya. Implikasinya adalah setiap tahapan tidak hanya mempengaruhi tahapan terdekat sebelum dan sesudahnya; dan
- c) Tiap tahapan tidak selalu dilakukan secara sekuensial.

### 2.3 Perencanaan Pembangunan Daerah

Riyadi dan Bratakusuma (2004) menyatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan pembangunan daerah adalah kestabilan politik dan keamanan dalam negeri, dilakukan oleh ahli di bidangnya, realistis sesuai dengan kemampuan dana, koordinasi yang baik, top down dan bottom up planning, sistem pemantauan dan pengawasan yang terus menerus serta transparansi dan dapat diterima masyarakat.

Selanjutnya manfaat perencanaan pembangunan daerah, adalah sebagai berikut (Bastian, 2009):

- a) Sebagai pedoman bagi pelaksanaan kegiatan dalam mencapai tujuan;
- b) Sebagai alat ukur, standar pengawasan atau evaluasi; dan
- c) Sebagai bahan perkiraan penentuan alternatif terbaik dalam skala penggunaan sumber-sumber daya yang tersedia.

Dalam proses perencanaan pembangunan daerah tentunya membutuhkan sinkronisasi dan penggunaan pendekatan perencanaan yang tepat. Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN maka pendekatan perencanaan pembangunan adalah pendekatan teknokratis, politis, partisipatif serta *top down* dan *bottom up*.

### 2.4 Stakeholder dalam Perencanaan

Dalam perencanaan pembangunan, *stakeholder* yang terlibat adalah perencana, administrator, politisi dan masyarakat. Perencanaan merupakan proses pengambilan keputusan yang kompleks dan melibatkan berbagai jenis orang atau pihak. Konsekuensinya, perencana harus mampu bekerja sama dengan siapapun dan pihak manapun yang terlibat dalam proses perencanaan (Conyers, 1994).

## 3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan *Soft System Methodology* (SSM) untuk memperbaiki situasi permasalahan yang sistemik dalam proses penyusunan dokumen RPJMD. Penelitian menggunakan SSM berasumsi bahwa permasalahan yang dihadapi adalah situasi masalah yang *complex pluralist* (Wilopo, 2013). Hal ini sesuai dengan karakter permasalahan penelitian yang berada pada wilayah human *activity system* yang memunculkan banyak sudut pandang (*worldview/*

*weltanschauung*). SSM merupakan metodologi *action research* untuk mengeksplorasi, menanyakan dan belajar mengenai situasi masalah yang tidak terstruktur agar dapat memperbaikinya.

Data dikumpulkan menggunakan teknik observasi, wawancara, dokumentasi dan *focus group discussion* (FGD). Setelah data berhasil dikumpulkan maka tahapan selanjutnya adalah analisis data. Analisis data dalam penelitian ini mengacu pada tahapan analisis dalam penelitian yang menggunakan SSM. Menurut Checkland dan Scholes (1990), operasionalisasi dari SSM memiliki tujuh tahapan, yaitu:

- a) Mengenali situasi masalah;
- b) Mengungkapkan situasi masalah;
- c) Membuat definisi akar (*root definition*);
- d) Membangun model konseptual;
- e) Membandingkan model konseptual dengan dunia nyata (*real world*);
- f) Melakukan perubahan dan perbaikan model; serta
- g) Melaksanakan tindakan untuk perbaikan situasi permasalahan.

Penelitian ini hanya sampai pada tahap enam karena keterbatasan waktu.

## 4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

### 4.1 Proses Penyusunan Dokumen RPJMD Kabupaten Trenggalek

Proses penyusunan dokumen RPJMD Kabupaten Trenggalek terdiri dari 5 (lima) tahapan. Tahapan pertama proses penyusunan dokumen RPJMD adalah penyusunan rancangan awal RPJMD. Didalam tahap ini juga dilakukan persiapan yaitu penyusunan rancangan teknokratis, pembentukan tim, orientasi RPJMD dan penyusunan agenda kerja. Setelah melakukan persiapan maka tahap penyusunan rancangan awal RPJMD dilalui melalui pengumpulan dan pengolahan data; penelaahan RTRW; analisis gambaran umum kondisi daerah; analisis keuangan daerah; perumusan permasalahan; penelaahan RPJMN dan RPJMD; analisis isu-isu strategis; penelaahan RPJPD; perumusan visi misi; perumusan tujuan dan sasaran; perumusan strategi dan arah kebijakan; perumusan kebijakan umum dan program pembangunan daerah; penyusunan indikasi rencana program prioritas dan kebutuhan pendanaan; penetapan indikator kinerja daerah; pembahasan dengan perangkat daerah; konsultasi publik dan pembahasan dengan DPRD.

Strukturisasi permasalahan yang ada dalam proses penyusunan dokumen rancangan awal RPJMD adalah belum seimbang penggunaannya pendekatan perencanaan pembangunan yang digunakan dimana masih didominasi oleh pendekatan teknokratis dan politis. Pendekatan lain seperti pendekatan partisipatif melalui forum konsultasi publik belum efektif dalam menampung usulan dan kebutuhan masyarakat. Selain

itu, pendekatan *top down* dan *bottom up* belum optimal yang ditandai dengan belum adanya sinkronisasi antar dokumen perencanaan seperti RTRW, RPJMD, KLHS, RKPD dan RPJPD.

Strukturisasi permasalahan yang lainnya dalam tahap penyusunan rancangan awal RPJMD adalah belum adanya keterkaitan antar bab dalam dokumen perencanaan. Keterkaitan antar bab dalam dokumen penting untuk menjaga konsistensi antara rencana dan program yang akan dilakukan dengan kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi masyarakat.

Tahapan kedua adalah penyusunan rancangan RPJMD. Pada intinya tujuan tahap ini adalah sinkronisasi antara rancangan awal RPJMD dengan rancangan Renstra-PD. Tahap yang dilakukan adalah penyiapan surat edaran perihal penyusunan Renstra-PD dan melakukan verifikasi dan integrasi Renstra-PD menjadi rancangan awal RPJMD. Strukturisasi permasalahan yang ada dalam proses penyusunan rancangan RPJMD adalah kurangnya koordinasi dan komunikasi antara personil perangkat daerah yang menangani perencanaan dengan kepala Perangkat Daerah, masih adanya persepsi bahwa urusan perencanaan adalah urusannya Bappeda saja, tidak adanya Juklak/ Juknis mengenai sinkronisasi RPJMD dengan Renstra Perangkat Daerah dan peran Bappeda yang dominan dalam proses mengintegrasikan rancangan awal RPJMD dengan rancangan Renstra Perangkat Daerah

Setelah selesai menyusun rancangan RPJMD, tahap ketiga adalah pelaksanaan musrenbang RPJMD. Musrenbang RPJMD merupakan pendekatan perencanaan pembangunan partisipatif dan *bottom-up*. Tujuan dari forum ini adalah untuk membahas dan menyepakati rancangan RPJMD sebelum ditetapkan menjadi rancangan akhir RPJMD. Strukturisasi permasalahan yang ada adalah belum optimalnya musrenbang sebagai wadah untuk partisipasi masyarakat yang disebabkan oleh 2 hal, yaitu rendahnya kesadaran masyarakat dan pengetahuan terkait dengan penyusunan dokumen RPJMD serta tidak ada jaminan bahwa usulan-usulan masyarakat dalam musrenbang akan diakomodasi dalam dokumen RPJMD

Setelah dilakukannya Musrenbang, tahap berikutnya dalam proses penyusunan dokumen RPJMD adalah menyusun rancangan akhir RPJMD untuk memastikan apakah hasil Musrenbang telah diakomodasi oleh tim penyusun RPJMD dan menyampaikan Raperda RPJMD kepada Gubernur untuk mendapatkan evaluasi. Strukturisasi permasalahan yang ada adalah belum optimalnya evaluasi proses penyusunan dokumen RPJMD karena hanya dilakukan pada tahap akhir, belum diserahkannya hasil revisi dokumen rancangan akhir RPJMD sebagai tindak lanjut evaluasi kepada Gubernur dan lemahnya *bargaining*

*power* gubernur dalam melakukan evaluasi rancangan Perda RPJMD

Untuk melegalkan dokumen RPJMD sesuai dengan ketentuan perundang-undangan maka diperlukan persetujuan bersama antara Bupati dengan DPRD dalam bentuk Perda. Strukturisasi permasalahan yang ada adalah dominannya pendekatan politis karena DPRD dapat menentukan apakah menyetujui rancangan Perda RPJMD atau tidak, tidak dilakukan pembahasan raperda di tingkat eksekutif dan belum dilakukan sosialisasi perda.

#### 4.2 Model Konseptual

Didalam SSM, kerangka berpikir sistem (*system thinking*) diawali dengan membuat definisi akar permasalahan (*root definition*) kemudian dilanjutkan dengan membangun model konseptual berdasarkan definisi permasalahan. Definisi akar permasalahan merupakan tindak lanjut dari strukturisasi permasalahan yang menghasilkan sudut pandang yang relevan. Sudut pandang yang relevan pada setiap tahapan proses penyusunan dokumen RPJMD Kabupaten Trenggalek adalah:

- a) *Root Definition 1* (RD1): “Sistem perencanaan pembangunan daerah dalam menyusun rancangan awal RPJMD melalui pengintegrasian dan sinkronisasi antar pendekatan teknokratis, *top-down* dan *bottom-up*, politis dan partisipatif untuk mencapai kesepakatan antar seluruh *stakeholder*”;
- b) *Root Definition 2* (RD2): “Sistem perencanaan pembangunan daerah dalam menyusun rancangan awal RPJMD melalui penerapan *logical framework analysis* dalam proses perencanaan untuk menghasilkan perencanaan yang komprehensif”;
- c) *Root Definition 3* (RD3): “Sistem koordinasi antar instansi melalui pengintegrasian dan sinkronisasi antara RPJMD dan Renstra-PD untuk menghasilkan rancangan RPJMD”;
- d) *Root Definition 4* (RD4): “Sistem perencanaan pembangunan partisipatif melalui penerapan perencanaan bergaransi untuk menjamin usulan-usulan masyarakat diakomodasi dalam dokumen RPJMD”;
- e) *Root Definition 5* (RD5): “Sistem perencanaan pembangunan daerah dalam menyusun rancangan akhir RPJMD melalui tindak lanjut hasil evaluasi Gubernur untuk menghasilkan dokumen yang berkualitas dan konsisten dengan dokumen perencanaan lainnya”; dan
- f) *Root Definition 6* (RD6): “Sistem yang dimiliki dan dioperasionalkan oleh Pemkab Trenggalek bersama dengan DPRD dalam rangka menghasilkan regulasi melalui hukum formal dalam penyusunan Perda untuk menjamin pelaksanaan pembangunan jangka menengah”.

Root definition akan diekspresikan dengan CATWOE yang merupakan akronim dari Costumer (pihak yang diuntungkan atau dirugikan akibat transformasi), Actor (pihak yang melakukan transformasi), Transformasi (perubahan input menjadi output), Worldview (sudut pandang), Owner (pihak yang dapat menghentikan aktivitas perubahan), Environmental Constrains (hambatan lingkungan). Selain itu dilakukan pengukuran kinerja melalui Efficacy, Efficiency dan Effectivity (3E's). Analisis CATWOE dan 3E's untuk setiap tahapan dalam proses penyusunan dokumen RPJMD Kabupaten Trenggalek dapat dilihat pada tabel 1 berikut:

Tabel 1 Root Definition 1 (RD1) dan 3E pada Tahapan Penyusunan Rancangan Awal RPJMD

No	Komponen Root Definition dan 3E	Hasil Definisi
1	Costomer	Pemerintah kabupaten, DPRD, masyarakat dan swasta
2	Actors	Bappeda
3	Transformation	Penggunaan pendekatan teknokratis, top-down dan bottom-up, politis dan partisipatif yang seimbang
4	Worldview/weltans chauung	Pengintegrasian antar pendekatan perencanaan penting untuk mengakomodasi semua kepentingan stakeholder
5	Owner	Kepala Daerah dan DPRD
6	Environmental constrain:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Political will pimpinan perangkat daerah yang masih rendah</li> <li>Kesadaran dan kemampuan masyarakat dalam berpartisipasi yang masih rendah.</li> </ul>
	E-Efikasi	Penggunaan pendekatan perencanaan yang seimbang dalam menyusun dokumen perencanaan
	E-Efisiensi	Menggunakan sumber daya finansial dan waktu yang minimum
	E-Efektivitas	Tersusunnya rancangan awal RPJMD yang mengintegrasikan dan menyelaraskan antar pendekatan perencanaan baik top down bottom up, teknokratis, partisipatif dan politis

Sumber: Hasil penelitian, diolah (2016)

Tabel 2 Root Definition 2 (RD2) dan 3E pada Tahapan Penyusunan Rancangan Awal RPJMD

No	Komponen Root Definition dan 3E	Hasil Definisi
1	Costomer	Pemerintah kabupaten, DPRD, masyarakat dan swasta
2	Actors	Bappeda
3	Transformation	Penerapan logical framework analysis antar bab dalam dokumen RPJMD
4	Worldview/weltanscha uung	Keterkaitan antar bab dalam dokumen RPJMD penting untuk merumuskan arah kebijakan 5 tahun ke depan berdasarkan pada permasalahan pembangunan daerah, isu strategis dan kebutuhan masyarakat

No	Komponen Root Definition dan 3E	Hasil Definisi
5	Owner	Kepala Daerah, DPRD
6	Environmental constrain	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kepentingan politis</li> <li>Perbedaan persepsi antar stakeholder</li> </ul>
	E-Efikasi	Penggunaan logical framework untuk memastikan keterkaitan antar bab dalam dokumen perencanaan
	E-Efisiensi	Menggunakan sumber daya finansial dan waktu yang minimum
	E-Efektivitas	Tersusunnya rancangan awal RPJMD yang berkualitas dan komprehensif

Sumber: Hasil penelitian, diolah (2016)

Tabel 3 Root Definition 3 (RD3) dan 3E pada Tahapan Penyusunan Rancangan RPJMD

No	Komponen Root Definition dan 3E	Hasil Definisi
1	Costomer	Kepala Daerah, DPRD, Bappeda, Perangkat Daerah, masyarakat dan swasta
2	Actors	Bappeda
3	Transformation	Koordinasi dan komunikasi antara Bappeda dengan Perangkat Daerah yang lebih baik
4	Worldview/welta nschauung	Koordinasi dan komunikasi penting untuk mengintegrasikan dan mensinkronkan antara dokumen RPJMD dengan dokumen Renstra Perangkat Daerah
5	Owner	Kepala Daerah dan DPRD
6	Environmental constrain	<ul style="list-style-type: none"> <li>Political will kepala perangkat daerah yang masih rendah</li> <li>Terbatasnya waktu penyusunan rancangan Renstra</li> <li>Perbedaan pemahaman dalam menerjemahkan visi dan misi kepala dan wakil kepala daerah</li> </ul>
	E-Efikasi	Integrasi dan sinkronisasi antara rancangan RPJMD dengan rancangan Renstra Perangkat Daerah
	E-Efisiensi	Menggunakan sumber daya finansial dan waktu yang minimum
	E-Efektivitas	Tersusunnya rancangan RPJMD yang selaras dengan rancangan Renstra Perangkat Daerah

Sumber: Hasil penelitian, diolah (2016)

Tabel 4 Root Definition 4 (RD4) dan 3E pada Tahapan Musrenbang RPJMD

No	Komponen Root Definition dan 3E	Hasil Definisi
1	Costomer	Masyarakat dan swasta
2	Actors	Bappeda, Kepala Daerah, DPRD
3	Transformation	Penjaminan usulan-usulan masyarakat hasil Musrenbang ke dalam dokumen RPJMD
4	Worldview/weltans chauung	Penjaminan usulan-usulan masyarakat penting untuk mewujudkan partisipasi yang sebenarnya (bukan partisipasi semu)
5	Owner	Kepala Daerah dan DPRD

No	Komponen Root Definition dan 3E	Hasil Definisi
6	Environmental constrain	<ul style="list-style-type: none"> <li>Political will Kepala Daerah dan DPRD</li> <li>Rendahnya kesadaran partisipasi dan pengetahuan masyarakat</li> </ul>
	E-Efikasi	Pendekatan partisipatif dalam perencanaan pembangunan daerah
	E-Efisiensi	Menggunakan sumber daya finansial dan waktu yang minimum
	E-Efektivitas	Terakomodasinya pendekatan partisipatif dalam penyusunan dokumen RPJMD

Sumber: Hasil penelitian, diolah (2016)

Tabel 5 Root Definition 5 (RD5) dan 3E pada Tahapan Penyusunan Rancangan Akhir RPJMD

No	Komponen Root Definition dan 3E	Hasil Definisi
1	Costomer	Bappeda, Perangkat Daerah dan masyarakat
2	Actors	Bappeda
3	Transformation	Terwujudnya dokumen rancangan akhir RPJMD yang mengakomodasi hasil evaluasi Gubernur
4	Worldview/weltan schauung	Tindaklanjut evaluasi Gubernur penting untuk menjamin konsistensi tindaklanjut hasil Musrenbang dan keselarasan antar dokumen perencanaan
5	Owner	Kepala Daerah, DPRD, Gubernur
6	Environmental constrain	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perbedaan persepsi antara pemerintah kabupaten dengan pemerintah provinsi</li> <li>Waktu proses evaluasi yang mendekati batas akhir</li> </ul>
	E-Efikasi	Proses evaluasi Gubernur beserta tindaklanjutnya
	E-Efisiensi	Menggunakan sumber daya finansial dan waktu yang minimum
	E-Efektivitas	Tersusunnya rancangan akhir RPJMD yang menindaklanjuti hasil evaluasi Gubernur

Sumber: Hasil penelitian, diolah (2016)

Tabel 6 Root Definition 6 (RD6) dan 3E pada Tahapan Penetapan Perda

No	Komponen Root Definition dan 3E	Hasil Definisi
1	Costomer	Pemerintah Kabupaten, DPRD, masyarakat, swasta
2	Actors	Pemerintah Kabupaten, DPRD
3	Transformation	Terwujudnya penetapan Perda RPJMD yang merupakan komitmen bersama penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan pembangunan
4	Worldview/weltan schauung	Perda RPJMD yang aplikatif penting untuk mewujudkan visi, misi dan tujuan pembangunan jangka menengah
5	Owner	Kepala Daerah, DPRD dan Gubernur
6	Environmental constrain	<ul style="list-style-type: none"> <li>Political will kepala daerah, DPRD dan perangkat daerah</li> <li>Keterbatasan waktu proses</li> </ul>

No	Komponen Root Definition dan 3E	Hasil Definisi
		penetapan Perda
	E-Efikasi	Penetapan rancangan Perda menjadi Perda RPJMD
	E-Efisiensi	Menggunakan sumber daya finansial dan waktu yang minimum
	E-Efektivitas	Ditetapkannya Perda RPJMD yang aplikatif

Sumber: Hasil penelitian, diolah (2016)

Berdasarkan analisis CATWOE dan 3E sebagaimana dijelaskan pada tabel-tabel sebelumnya maka yang harus diperhatikan dalam melakukan analisis CATWOE adalah proses perubahan (transformasi) berdasarkan sudut pandang yang relevan (*worldview*) karena setiap situasi permasalahan yang dihadapi tentunya menginginkan sebuah perubahan agar permasalahan tidak terulang. Setelah perubahan maka selanjutnya ditentukan siapa yang menjadi *costumer*, *actors*, *owner* serta hambatan lingkungan (*environmental constrasin*) yang mempengaruhi sistem. Perubahan yang dilakukan juga harus diukur dengan kriteria 3E. Efikasi menjawab pertanyaan apa perubahan yang dilakukan, efisiensi menjawab pertanyaan bagaimana perubahan tersebut dilakukan sedangkan efektivitas menjawab pertanyaan apa tujuan jangka panjangnya.

Setelah dilakukan tahap ke tiga dari analisis SSM yaitu pembuatan definisi akar permasalahan (*root definition*) maka langkah selanjutnya adalah membuat model konseptual. Model konseptual merupakan model yang dihasilkan dari *root definition* bukan model dari yang lain. Model konseptual berisi aktivitas yang bertujuan (*purposeful activity*) yang merupakan representasi dari semua hal pada situasi nyata dengan memperhitungkan konsep-konsep dari aktivitas-aktivitas bertujuan yang sebenarnya.

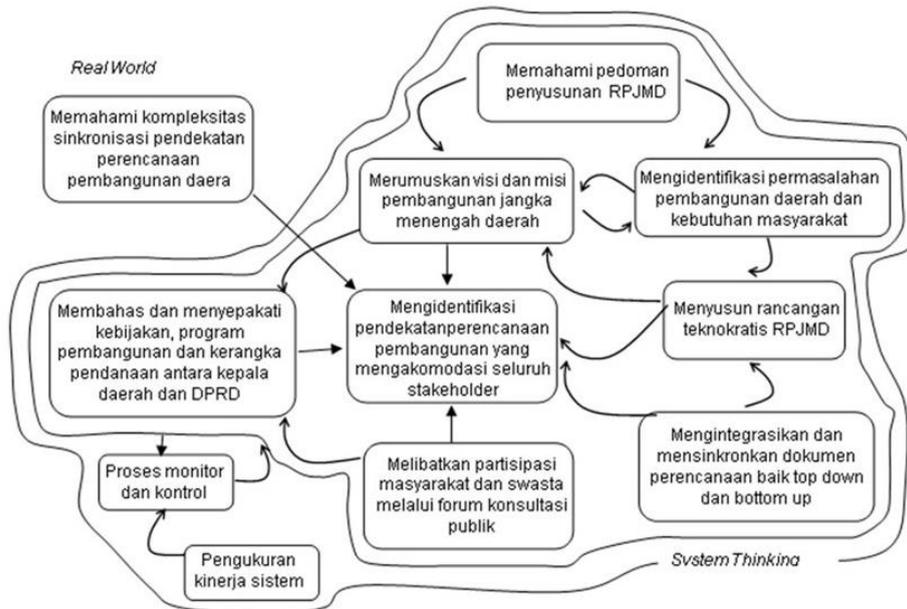
Menurut Checkland dan Poulter (2006), Fitriati (2015:94-95), langkah-langkah utama dalam pembuatan model konseptual, adalah sebagai berikut:

- Menyusun garis besar pedoman: *root definition* dan CATWOE;
- Aktivitas yang bertujuan dikelompokkan menjadi kelompok aktivitas yang terkait dengan sesuatu yang ditransformasikan, kelompok aktivitas yang terkait dengan pihak yang melakukan transformasi dan kelompok aktivitas yang terkait dengan entitas yang mengalami transformasi;
- Aktivitas bertujuan menggunakan kata kerja aktif dan kata benda yang terukur;
- Menghubungkan aktivitas-aktivitas yang bertujuan tersebut dengan anak panah yang menandakan saling ketergantungan;
- Menambahkan tiga kriteria pemantauan (monitoring) dan kontrol kinerja dari proses transformasi yang berlangsung; dan

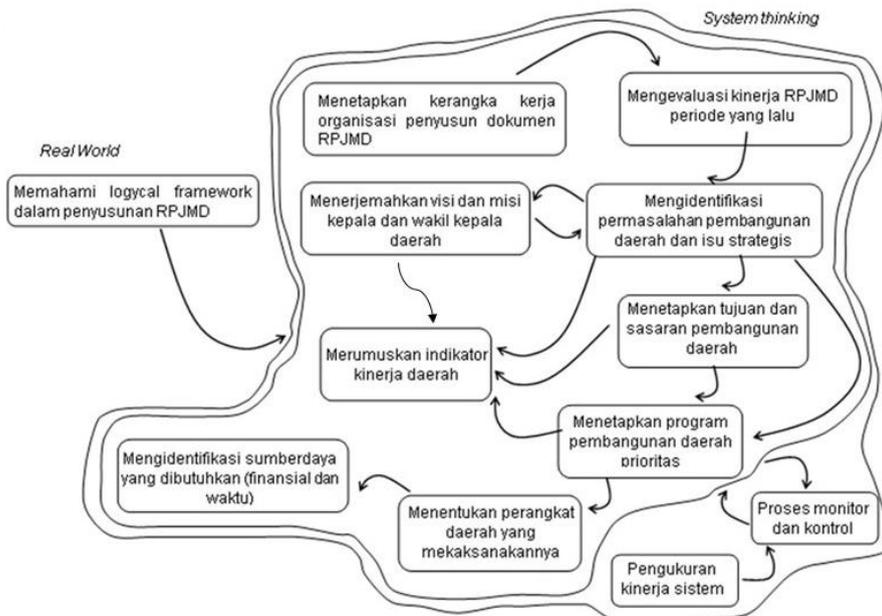
f) Meneliti model konseptual yang dibuat dengan tolak ukur atau kriteria *root definition* dan CATWOE.

Terdapat 6 model konseptual berdasarkan pada *root definition* yaitu model konseptual pendekatan perencanaan pembangunan, keterkaitan antar bab dalam dokumen, hubungan antara perencana dengan administrator, perencanaan partisipatif, finalisasi dokumen RPJMD dan pendekatan politis dalam perencanaan.

perencanaan pembangunan maka dilakukan serangkaian aktivitas bertujuan yang sistemik. Aktivitas bertujuan dalam model ini diawali dengan memahami pedoman penyusunan RPJMD, idetifikasi permasalahan dan kebutuhan, aktivitas berikutnya adalah menyusun rancangan teknokratis, merumuskan visi misi, mensinkronisasi dokumen perencanaan, melibatkan masyarakat, membahas dan menyepakati kebijakan, program dan pendanaan dan mengidentifikasi



Gambar 2 Model Konseptual Pendekatan Perencanaan Pembangunan  
Sumber: Hasil Penelitian, diolah (2016)



Gambar 3 Model Konseptual Keterkaitan Antar Bab dalam dokumen perencanaan  
Sumber: Hasil Penelitian, diolah (2016)

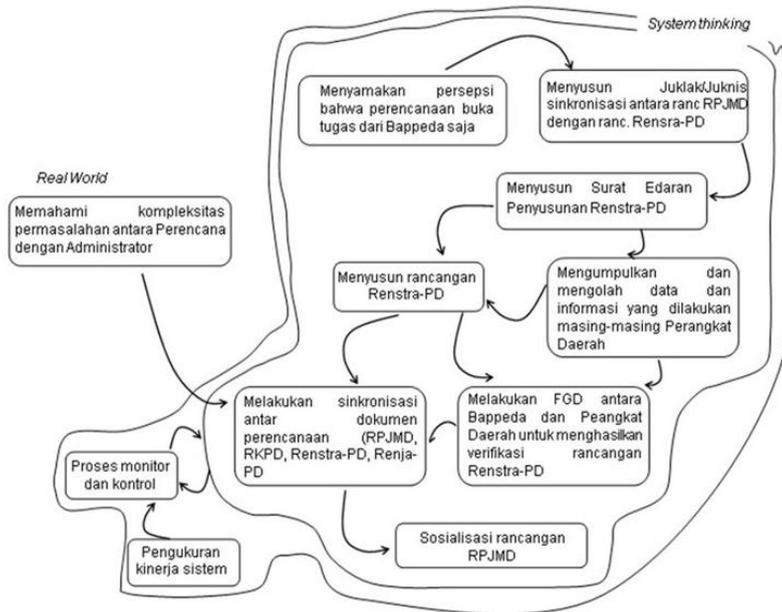
Model konseptual 2 (dapat dilihat pada gambar 2) berkaitan dengan pendekatan perencanaan pembangunan. Untuk memperbaiki kompleksitas permasalahan terkait dengan penggunaan pendekatan

pendekatan perencanaan yang mengakomodasi kepentingan seluruh *stakeholder*.

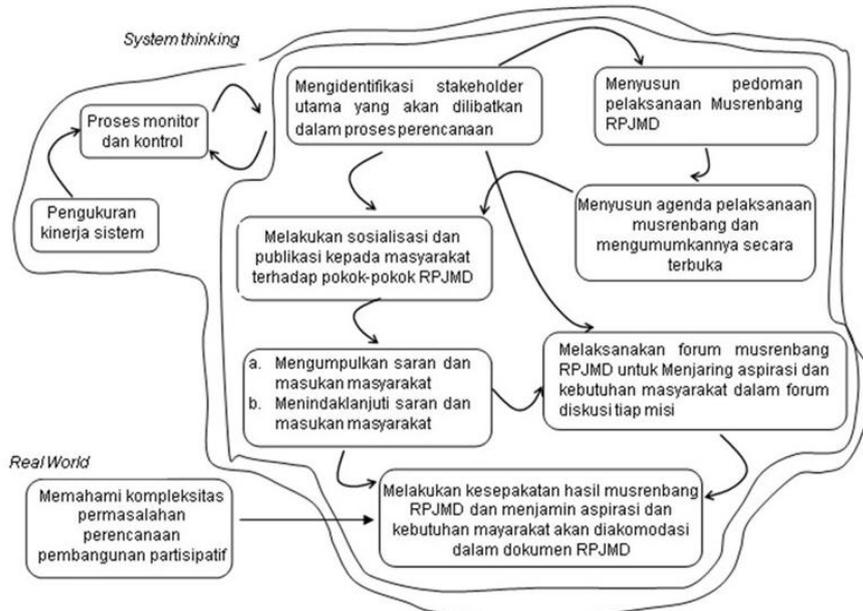
Model konseptual 3 (dapat dilihat pada gambar 3) berkaitan dengan keterkaitan antar bab dalam dokumen

RPJMD. Untuk memperbaiki kompleksitas permasalahan terkait dengan penggunaan pendekatan perencanaan pembangunan maka dilakukan serangkaian

permasalahan terkait dengan penggunaan pendekatan perencanaan pembangunan maka dilakukan serangkaian aktivitas bertujuan yang sistemik. Aktivitas bertujuan



Gambar 4 Model Konseptual Hubungan Antara Perencana dengan Administrator  
 Sumber: Hasil Penelitian, diolah (2016)



Gambar 5 Model Pendekatan Partisipatif dalam Perencanaan  
 Sumber: Hasil Penelitian, diolah (2016)

aktivitas bertujuan yang sistemik. Aktivitas bertujuan dalam model ini diantaranya menetapkan kerangka kerja organisasi, mengevaluasi kinerja RPJMD, menerjemahkan visi misi, menetapkan tujuan dan sasaran, menetapkan perangkat daerah yang melaksanakan, mengidentifikasi sumber daya dan merumuskan indikator kinerja daerah.

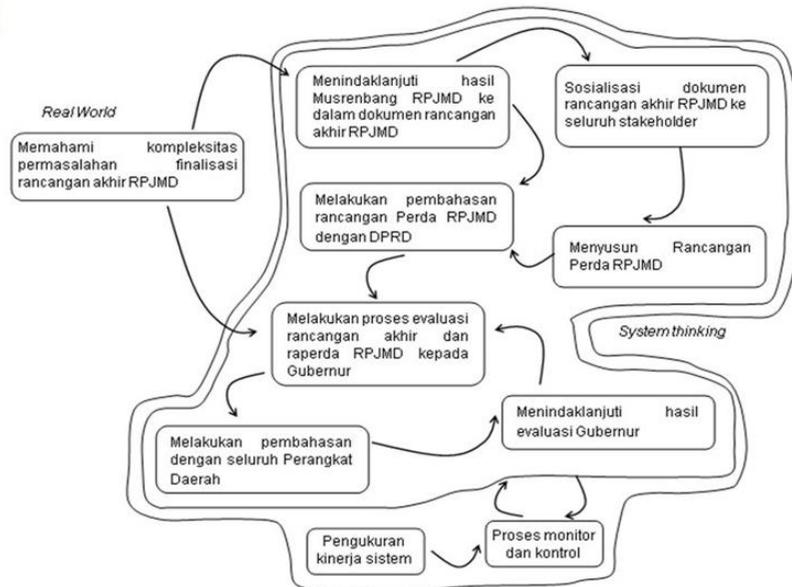
Model konseptual 4 (dapat dilihat pada gambar 4) berkaitan dengan hubungan antara perencana dengan administrator. Untuk memperbaiki kompleksitas

dalam model ini diantaranya melakukan penyamaan persepsi, menyusun juklak/ juknis sinkronisasi RPJMD dan Renstra, menyusun surat edaran, mengolah data dan informasi, menyusun rancangan renstra, melakukan forum diskusi terarah, melakukan sinkronisasi antar dokumen perencanaan, dan mempertemukan seluruh stakeholder dalam penyepakatan rancangan RPJMD.

Model konseptual 5 (dapat dilihat pada gambar 5) berkaitan dengan perencanaan partisipatif. Untuk memperbaiki kompleksitas permasalahan terkait dengan

penggunaan pendekatan perencanaan pembangunan maka dilakukan serangkaian aktivitas bertujuan yang sistemik. Aktifitas bertujuan dalam model ini diantaranya menyusun pedoman pelaksanaan

memperbaiki kompleksitas permasalahan terkait dengan penggunaan pendekatan perencanaan pembangunan maka dilakukan serangkaian aktivitas bertujuan yang sistemik. Aktivitas bertujuan dalam model ini



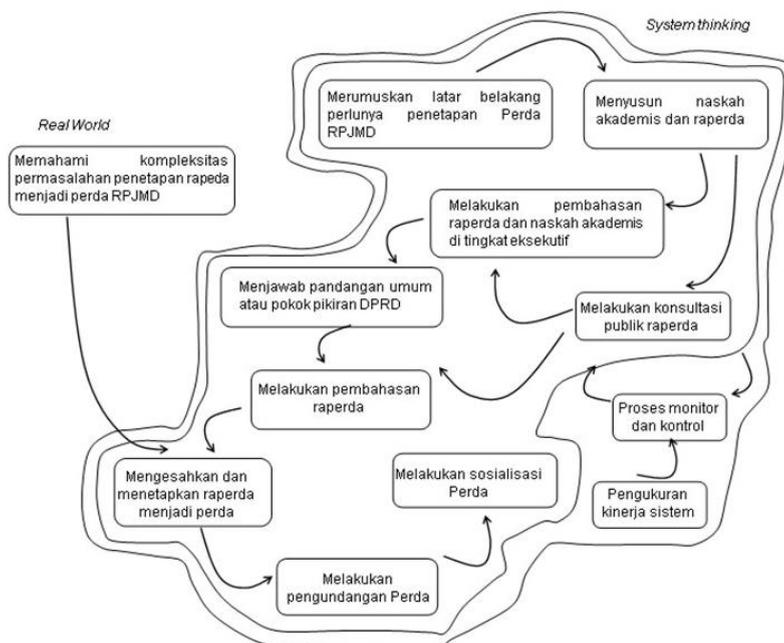
Gambar 6 Model Konseptual Finalisasi Dokumen RPJMD  
Sumber: Hasil Penelitian, diolah (2016)

musrenbang, identifikasi *stakeholder*, menyusun agenda musrenbang, sosialisasi dan publikasi pokok-pokok RPJMD, mengumpulkan saran masukan serta tindak lanjutnya, melaksanakan forum musrenbang dan melakukan kesepakatan hasil musrenbang serta menjamin aspirasi dan kebutuhan masyarakat akan diakomodasi dalam dokumen RPJMD.

Model konseptual 6 (dapat dilihat pada gambar 6) berkaitan dengan finalisasi dokumen RPJMD. Untuk

diantaranya tindaklanjut hasil musrenbang, sosialisasi rancangan akhir RPJMD, menyusun rancangan perda, membahas rancangan perda dengan DPRD, melakukan proses evaluasi RPJMD ke Gubernur, membahas dengan perangkat daerah dan menindaklanjuti hasil evaluasi gubernur.

Model konseptual 7 (dapat dilihat pada gambar 7) berkaitan dengan pendekatan politis dalam perencanaan. Untuk memperbaiki kompleksitas permasalahan terkait



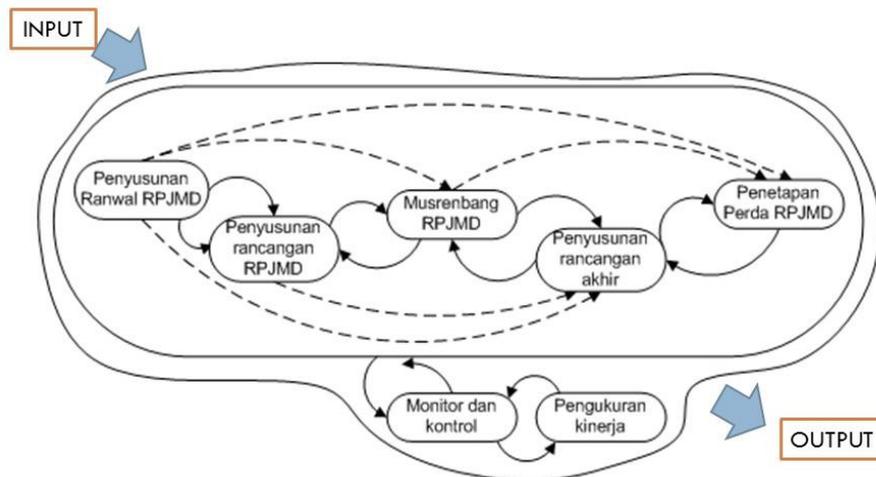
Gambar 7 Model Konseptual Pendekatan Politis dalam Perencanaan  
Sumber: Hasil Penelitian, diolah (2016)

dengan penggunaan pendekatan perencanaan pembangunan maka dilakukan serangkaian aktivitas bertujuan yang sistemik. Aktivitas bertujuan dalam model ini diantaranya merumuskan latar belakang perlunya penetapan perda RPJMD, menyusun naskah akademis dan rancangan perda, melakukan pembahasan rancangan perda dan naskah akademis di tingkat eksekutif, melakukan pembaharuan dengan DPRD, konsultasi publik, mengesahkan dan menetapkan rancangan perda menjadi perda, melakukan pengundangan perda dan sosialisasi perda.

Berdasarkan keenam model konseptual tersebut, maka dibangun model konseptual integratif (dapat dilihat pada gambar 8). Model konseptual integratif merupakan model keseluruhan proses penyusunan dokumen RPJMD di Kabupaten Trenggalek. Model konseptual dari keseluruhan proses penyusunan RPJMD merupakan upaya untuk mengubah input melalui

masyarakat. Mengacu pada transformasi yang dilakukan tentunya pihak yang diuntungkan (*costumer*) adalah pemerintah Kabupaten Trenggalek, DPRD, masyarakat dan swasta. Selanjutnya adalah siapa yang melakukan transformasi (*actor*) tentunya adalah Bappeda dan seluruh Perangkat Daerah yang bersama-sama mengikuti setiap proses sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Proses penyusunan dokumen RPJMD jika tidak sesuai dengan ketentuan maka kepala daerah, DPRD dan gubernur (*owner*) dapat menghentikan aktivitas. Proses penyusunan dokumen RPJMD juga dipengaruhi oleh lingkungan eksternal. Lingkungan eksternal yang sangat berpengaruh pada keseluruhan proses yang terjadi adalah perubahan peraturan perundang-undangan dan *political will* seluruh *stakeholder*.

Model konseptual integratif berisi serangkaian aktivitas-aktivitas bertujuan yang sistemik. Aktivitas



Gambar 8 Model Konseptual Keseluruhan Proses Penyusunan Dokumen RPJMD Kab.Trenggalek  
Sumber: Hasil Penelitian, diolah (2016)

serangkaian proses transformasi yang kemudian menjadi *output*. *Input* dari model konseptual tersebut adalah data dan informasi sebagai basis perencanaan, sumberdaya manusia perencana, sumberdaya waktu dan anggaran, pedoman penyusunan dokumen RPJMD, agenda kerja tim penyusun RPJMD serta metodologi yang digunakan. *Input* tersebut akan ditransformasikan menjadi *output*, yaitu tersusunnya perda RPJMD yang aplikatif dan dijadikan pedoman bagi pelaksanaan pembangunan tahunan.

Dalam kerangka berpikir sistem menggunakan *Soft System Methodology* (SSM) penyusunan model konseptual diawali dengan analisis CATWOE. Analisis tersebut diawali dengan menentukan perubahan (transformasi) apa yang harus dilakukan. Transformasinya adalah terwujudnya Perda RPJMD yang aplikatif dan dapat dijadikan pedoman bagi pelaksanaan pembangunan selama 5 (lima) tahun. Perda yang aplikatif perlu untuk mewujudkan visi dan misi yang berdasarkan permasalahan dan kebutuhan

bertujuan yang pertama adalah melakukan penyusunan rancangan awal RPJMD. Pada penyusunan rancangan awal RPJMD dilakukan penggunaan berbagai pendekatan perencanaan seperti pendekatan teknokratis, pendekatan politis, pendekatan *top down* dan *bottom up* serta pendekatan partisipatif. Selain itu penyusunan rancangan awal RPJMD juga merupakan tahapan pengumpulan dan pengolahan data sehingga berhubungan dengan tahapan yang lainnya.

Aktivitas bertujuan yang kedua adalah penyusunan rancangan RPJMD. Penyusunan rancangan RPJMD merupakan tahapan sinkronisasi antara RPJMD dengan Renstra Perangkat Daerah. Tahap ini merupakan dasar bagi pelaksanaan musrenbang RPJMD. Selain itu rancangan RPJMD juga harus selaras dengan rancangan akhir RPJMD untuk menjaga kesinambungan. Rancangan RPJMD yang telah disepakati oleh Bappeda dengan seluruh perangkat daerah kemudian disosialisasikan kepada masyarakat dan melaksanakan forum musrenbang RPJMD untuk menampung aspirasi

masyarakat. Hasil dari musrenbang juga digunakan sebagai umpan balik bagi penyempurnaan rancangan RPJMD dan Renstra Perangkat Daerah. Hasil musrenbang RPJMD seharusnya tetap diakomodasi dan dijaga agar usulan-usulan masyarakat tidak tereliminasi di tengah jalan sampai dengan tahap penetapan Perda RPJMD. Sinergitas antara rancangan awal RPJMD, rancangan RPJMD dan hasil musrenbang RPJMD akan menjadi rancangan akhir RPJMD. Selanjutnya aktivitas bertujuan yang terakhir adalah penetapan perda RPJMD agar hasil dari proses perencanaan yang telah dilakukan memiliki dasar hukum yang kuat dan merupakan komitmen bersama antar stakeholder untuk melaksanakan pembangunan jangka menengah daerah.

Model konseptual membutuhkan fungsi monitor dan kontrol yang harus dilakukan secara terus menerus. Pedoman untuk melakukan monitor dan kontrol adalah pengukuran kinerja sistem yang harus memenuhi persyaratan 3E's (*Efficacy, Effectiveness, Efficiency*). *Efficacy* berkaitan dengan proses penyusunan dokumen RPJMD, *efficiency* berkaitan dengan penggunaan sumber daya finansial dan waktu yang minimum dan *effektiveness* berkaitan dengan terwujudnya perda RPJMD yang aplikatif. Proses monitor dan kontrol tersebut seharusnya dilakukan oleh Kepala Daerah, DPRD (*owner*) dan Gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat.

## 5. Kesimpulan

Proses penyusunan dokumen RPJMD Kabupaten Trenggalek pada dasarnya dilaksanakan melalui tahapan penyusunan rancangan awal RPJMD, penyusunan rancangan RPJMD, musrenbang RPJMD, penyusunan rancangan akhir RPJMD dan penetapan Perda RPJMD.

Proses penyusunan dokumen RPJMD Kabupaten Trenggalek menghadapi kompleksitas permasalahan yang sistemik. Kompleksitas permasalahan tersebut terkait dengan pendekatan perencanaan pembangunan yang digunakan yang masih didominasi oleh pendekatan teknokratis 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.

Untuk memperbaiki situasi permasalahan tersebut maka dibangun model konseptual yang dihasilkan dari analisis SSM. Model konseptual tersebut antara lain:

- a) Model konseptual pendekatan perencanaan pembangunan;
- b) Model konseptual keterkaitan antar bab dalam dokumen;
- c) Model konseptual hubungan antara perencana dengan administrator;
- d) Model konseptual perencanaan partisipatif;

- e) Model konseptual finalisasi dokumen RPJMD; serta
- f) Model konseptual pendekatan politis dalam perencanaan.

## Daftar Pustaka

- Bastian, Indra. (2009). *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Salemba Empat.
- Conyers, Diana., dan Peter Hills. (1990). *An Introduction To Development Planning In The Third World*. Chichester, NY: John Wiley dan Sons.
- Conyers, Diana. (1994). *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga. Diterjemahkan oleh Susetiawan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Checkland, Peter and Scholes, Jim, 1990. *Soft System Methodology in Action*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Checkland, Peter., and John Poulter. (2006). *Learning for Action: A Short Definitive Account of Soft System Methodology and its use for Practitioners, Teachers and Students*. Chichester: John Wiley and Sons, Ltd.
- Faludi, Andreas. (1973). *Planning Theory*. UK: Pergamon Press.
- Fitriati, Rachma. (2015). *Menguak Daya Saing UMKM di Indonesia: Sebuah Riset Tindakan Berbasis Soft System Methodology*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Pontoh, Nia., dan Kustiawan, Nia. (2009). *Pengantar Perencanaan Perkotaan*. Bandung: ITB.
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Trenggalek Tahun 2016-2021.
- Riyadi, Supriady dan Bratakusumah, Dedy. (2004). *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Sjafrizal. (2014). *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Tarigan, Robinson. (2005). *Perencanaan Pembangunan Wilayah: Edisi Revisi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Wilopo. (2013). *Perbaruan Kelambagaan dan Tata Kelola Dalam Rangka Perbaikan Pelayanan ICT USO. Disertasi Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Jakarta: Universitas Indonesia.