

1. Perspektif Perencanaan Pembangunan

Apakah Perencanaan Selalu Sama ?

Perencanaan adalah tindakan rasional dari manusia untuk mencapai tujuan. Secara khusus perencanaan adalah serangkaian tindakan terdefinisi untuk mencapai tujuan. Tindakan rasional selalu diawali dengan perumusan masalah, identifikasi potensi, perumusan solusi alternative, serta rangkaian tindakan. Dalam konteks kekinian perencanaan yang tradisional sebagai ilmu statis antara saat ini dan masa depan tidak lagi berlaku valid. Perencanaan tradisional seringkali bersifat procedural dan rutin dengan mengabaikan factor perubahan. Padahal saat ini merupakan kondisi yang terus berubah. Tak ada yang konstan kecuali perubahan itu sendiri. Dengan demikian pendekatan perencanaan harus berbeda.

Konteks Baru dalam Perencanaan

Tiga model perencanaan : (1) the communicative model; (2) the new urbanism; and (3) the just city. Tipe pertama, disebut model kollaboratif menekankan peran perencana dalam mediasi antar “stakeholders” dalam situasi perencanaan; kedua, sering diberi label neo-traditionalisme, menggambarkan gambaran fisik kota yang diinginkan untuk diwujudkan melalui perencanaan dan ketiga, diambil dari tradisi political economy, while also outcome oriented, is more abstract than the new urbanism, menggambarkan model hubungan spasial berdasarkan equity. This typology of planning theories is not exhaustive—there remain defenders of the traditionally dominant paradigm of the rational model, as well as incrementalists who base their prescriptions on neo-classical economics, and Corbusian modernists, who still promote formalist physical solutions to urban decay. Nor are the types wholly mutually exclusive—each contains some elements of the others, and some theorists cannot easily be fitted into one of the types. Nevertheless, each type can claim highly committed proponents, and each points to a distinctive path for both planning thought and planning practice.

Dunia saat ini dicirikan oleh situasi serupa dengan “turbulensi” atau kondisi yang penuh dengan guncangan. Istilah turbulensi datang dari teori organisasi dan sistem umum. Pada kondisi turbulensi perubahan didefinisikan sebagai proses yang membuat out come tidak sesuai dengan harapan dan terjadi di luar kemampuan organisasi untuk mengendalikannya. Ketidak mampuan organisasi untuk mengendalikannya disebabkan:

- perubahan yang begitu cepat
- kompleksitas dan kesalingterkaitan dari perubahan tersebut.

Lingkungan yang mengalami turbulensi mempengaruhi factor alami, bio fisik , social dan kemanusiaan. Hal itu menciptakan lintas interaksi dari beragam disiplin yaitu Ekologi, serta beragam organisasi manusia (Human Ecology). Pada lingkungan yang mengalami turbulensi sistem dari masalah yang saling berkaitan diperburuk oleh tindakan saling bebas (independent) pada organisasi yang tak saling berhubungan. Dalam persaingan memenuhi tujuan masing-masing mereka akan menghasilkan eksternalitas seperti juga internalisasi manfaat. Perubahan yang dihadapi dapat bersifat cepat atau chaotic.

Lingkungan yang mengalami turbulensi dapat dipandang di tingkat local – yaitu interaksi langsung antar komunitas dengan lingkungannya – sampai pada tingkat regional dan global – contoh interaksi manusia dengan biosphere (contoh pemanasan global). Pada krisis ekologi global degradasi lingkungan akan menguat dan terakselerasi terhadap kecenderungan social, ekonomi dan budaya yang ada. Dibutuhkan pendekatan perencanaan yang fleksibel dan inovatif yang mampu mengatasi perubahan.

Apakah Pembangunan ?

Pembangunan adalah proses perubahan yang menghasilkan keberlanjutan dan kemajuan (sustainable and improvement) terhadap kualitas hidup pada sebagian besar anggota masyarakat. (Bailey & Jentoff 1990).

Pembangunan adalah proses di mana anggota masyarakat dapat meningkat baik kemampuan pribadi maupun kelembagaan untuk mobilisasi dan mengelola sumberdaya untuk memproduksi secara berlanjut dan menghasilkan kemajuan (Carley dan Christie 1992).

Mensarikan kedua definisi di atas maka elemen kunci pembangunan adalah:

1. Perubahan dalam arti perubahan untuk membuat segala sesuatu berbeda sekarang ataupun masa depan dengan saat ini atau masa lalu. Dalam kaitannya dengan lingkungan turbulensi maka usaha pembangunan haruslah merespon perubahan eksogen.
2. Proses. Pembangunan adalah proses dan bukan hasil akhir. Berlangsung setiap saat, tanpa awal dan tanpa akhir, dinamis dan bukan statis. Karena itu tidak masuk akal menggolongkan Negara menjadi sudah berkembang dan sedang berkembang.
3. Improvements. Pembangunan haruslah membuat segala sesuatu lebih baik bukan malah memburuk; maju kedepan bukan mundur, ada ukuran subyektif yang dirumuskan melalui consensus politik.

4. Sustainable. perbaikan yang telah dicapai haruslah dipertahankan atau dipelihara. dengan demikian proses perbaikan itu bersifat kumulatif sepanjang waktu. berkaitan dengan sumberdaya alam, maka stock hendaklah dipertahankan sepanjang waktu disebut sebagai *inter generational equity*.
5. Distribution. bagaimana perbaikan itu terdistribusi antar masyarakat merupakan aspek kunci dari pembangunan. Ukuran distribusi adalah persamaan dan keadilan. Distribusi manfaat pembangunan didefinisikan melalui proses politis.
6. Quality of life. perbaikan haruslah tercermin pada kualitas hidup. Kualitas hidup dapat diinterpretasikan secara luas.

Kemudian, apakah makna dari pembangunan? Sen (1983) Pembangunan adalah menggantikan dominasi suatu keadaan terhadap individu menjadi dominasi individu terhadap keadaan. Definisi tersebut mengandung makna: ketidak pastian (kesempatan) dan kendali (keadaan).

Ketidak pastian – kesempatan yang dapat saja lebih buruk daripada yang diharapkan karena pada hal ini amat kritikal terutama ketika hasil yang bertentangan masa survival. Pada Negara yang sudah maju (Negara barat) tersedia mekanisme pasar maupun Negara/ pemerintah untuk melakukan mitigasi terhadap ketidak pastian (contoh asuransi atau tunjangan kesejahteraan). Pada Negara miskin di dunia ketiga tidak ada pilihan tersebut, sehingga diterakan strategi bertahan hidup yang lain pada organisasi social.

Pengendalian (control). dapat dilihat dalam spectrum mulai dari kemerdekaan yang azasi sampai yaitu mengendalikan lingkungan. Hal itu dapat terjadi secara Nampak pada tingkat individu, komunitas local, regional atau nasional. Pengendalian terhadap masyarakat mengambil alih tanggung jawab dan mempunyai kemampuan personal dan institusional.

Perencanaan Pembangunan

adalah metoda penerapan praktis dari ekonomi pembangunan. Memusatkan perhatian pada pertumbuhan ekonomi nasional dan bagaimana intervensi Negara dapat membantu kondisi pertumbuhan dalam suatu kapitalisme yang *laizez faire*.

Kegagalan birokratis pada sistem perencanaan pembangunan:

1. kegagalan memberi perintah dan mengendalikan- sistem pengelolaan saat ini berurusan dengan perubahan yang tak direncanakan tetapi dirancang untuk perubahan yang

direncanakan pada lingkungan yang stabil. Sistem yang lebih longgar dan fleksibel dibutuhkan.

2. kegagalan menterpadukan kebijakan – kebijakan cenderung dipandang dari sudut ilmu: ekonomi, biologi, pertanian dsb pada disiplin yang berbeda. Seringkali tidak dilakukan analisa multi disiplin yang mengkombinasikan pengetahuan ilmiah dengan pengetahuan intuitive.
3. jebakan administrasi – pembagian dalam birokrasi terhadap disiplin berbeda menyebabkan symptom dari masalah kompleks.
4. kegagalan integrasi vertical – keterkaitan pengetahuan, pemahaman, dan dialog – biasanya tak terdapat diantara birokrasi pemerintah dan produsen di tingkat rumah tangga, sehingga membuat kebijakan lingkungan *ill-informed* dan tak dapat diterapkan.
5. kegagalan penghargaan kegagalan reformasi birokrasi – inisiatif dalam pengelolaan terpadu biasanya digagalkan oleh upah yang memperhatikan tanpa terkait dengan kinerja; atau tidak menghargai usaha antar birokrasi.
6. kegagalan untuk belajar dari pengalaman.

Market Orthodoxy

Penelitian empiris menunjukkan pengakuan pentingnya pasar dan insentif serta pembatasan intervensi pemerintah dan perencanaan terpusat. Visi terhadap pertumbuhan adalah bahwa pasar dan insentif dapat bekerja di Negara yang sedang berkembang. Namun pada Negara-negara tersebut ternyata intervensi pemerintah melalui kebijakan telah mendistorsi atau menghilangkan insentif tersebut.

Pembangunan dalam arti pertumbuhan ekonomi secara agregat dipandang sebagai hasil dari lingkungan makro ekonomi di mana pasar dapat bekerja secara bebas. Dengan cara “penyesuaian structural” dan “liberalisasi perdagangan” pemerintah di dunia ketiga dipaksa untuk meliberalisasikan ekonomi negaranya. Yaitu dengan menghaus sistem proteksi yang melindungi produk domestic yang tidak efisien dan membuka perekonomian pasar dunia.

Masalah jangka panjang menjadi rumit ketika Negara yang sedang berkembang menghadapi krisis dan mereka dipaksa untuk mengurangi huang jangka panjang.

Market orthodoxy tidak menawarkan paradigm pembangunan melainkan penekanan pada “tangan pengarah”. Hal itu merupakan kekuatan pembangunan melalui:

- (1) pendekatan itu menawarkan cara efisien mengalokasi sumberdaya yang langka di perekoomian yang sedang berkembang
- (2) struktur organisasi pasar mengijinkan keleluasaan atau keluwesan yang lebih besar untuk menanggapi turbulensi dari pada struktur birokratis dari sector pemerintahan.
- (3) pendekatan pasar lebih demokratis daripada perencanaan terpusat.

Adapun kelemahan pendekatan tersebut juga ada yaitu:

- (1) cara tersebut meningkatkan ketidak pastian, khususnya bila dikaitkan dengan harga komoditas, yang merupakan hal penting di Negara yang sedang berkembang.
- (2) kegagalan sebagai sistem alokasi di mana hak property pada Negara yang sedang berkembang tidak jelas, khususnya pada sumberdaya alam dan barang lingkungan.
- (3) Pengendalian mungkin meningkat bagi yang memiliki akses terhadap modal tetapi secara mayoritas pengendalian berkurang.

Pendekatan Alternatif Pembangunan

Masyarakat termarginalisasi dengan tidak mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk meraih apa yang diinginkan dalam kehidupan dalam sistem sisal serta organisasi serta sistem alokasi sumberdaya di mana ia tinggal. Dengan sistem Negara, sukses bergantung pada komando atas factor produksi serta penterjemahan kebijakan tersebut ke pasar, yaitu dalam demand efektif atau keinginan dan kemampuan untuk membayar. Maka dengan menkomando sedikit factor dengan nilai pasar kecil akan menerima sedikit barang dari sistem. Mereka termarginalisasi karena tak adanya permintaan efektif dank arena tak ada pula factor komando.

Box 1. Tema dari Tindakan Kolektif

1. **Self-help** atau keswadayaan yang penting karena sesungguhnya Negara tidak dapat diandalkan untuk menyediaka barang dan jasa bagi masyarakat, namun masyarakat dapat menolong diri mereka sendiri.
2. **People Based** – keswasdayaan timbul dari kemampuan menghimpun individu dan kelompok, menciptakan sumberdaya baru .
3. **Voluntary** – merupakan dasar dari kerjasama yang berbeda dari sector public maupun swasta
4. **Collective** – pengakuan bahwa pembangunan akan terjadi apabila masyarakat mau bekerja bersama
5. **Local** – pengakuan bahwa yang paling tepat bagi tiap usaha pembangunan adalah di tingkat local di mana masyarakat tinggal dan mengerti.
6. **Democratic** – pengakuan bahwa tindakan kolektif merupakan bagian dari agenda demokrasi melalui jalan belakang.
7. **Bottom-up** – pengakuan bahwa pembangunan harus dimulai dari pemanfaat target dan berakhir pula di sana, dan bukan bersifat dari atas.
8. **Participation** – pengakuan bahwa pembangunan harus bersifat aktif bukan pasif.
9. **Process** – pengakuan bahwa pembangunan adalah proses, bukan titik akhir.
10. **Learning** – pengakuan bahwa pembangunan adalah proses belajar, meningkatkan

Tabel 1. Prinsip Alternatif dari Organisasi dan Perilaku Sosial

| Literatur | I | II | III |
|---|--|----------------------------------|---|
| Type Organisasi Sosial Sosiologi, Etzioni 1961 | Coercive | Remunerative | Normative |
| Type Kekuasaan, sosiologi, French, and Raven 1959 | Coercive Power | Reward Power | Referent Power Legitimate Power |
| Kind of Systems, Ekonomi, Boulding 1964, 1989 | Threat Systems | Exchange Systems | Integrative Systems |
| Kinds of Power, Ekonomi, Galbraith, 1983 | Condign Power | Compensatory power | Conditioned power |
| Game Theory outcomes Rappoport 1969 | Negative Sum | Zero Sum | Positive sum |
| Relationships of utility functions, ekonomi | Interdependent (negative) | independent | Interdependent (positive) |
| Behavioral alternatives Hirschman 1970 | Exit (desired but maybe prevented by coercion) | Voice (criticism and bargaining) | Loyalty (acceptance of some disutilities) |
| Most strongly associated sector) | Negara | Pasar (Aksi Kolektif) (Negara) | Tindakan kolektif (Negara) |

Tabel 2. Perencanaan Rational Versus Incremental

| Model | Rational | Incremental |
|-------------------|---|--|
| Principles | <ol style="list-style-type: none"> 1. Comprehensive and systematic 2. Goals/ends should be clearly stated and separation for alternatives 3. Analysis neutral and values free 4. Compare alternatives using quantitative analysis 5. Relies on cause and effect theory | <ol style="list-style-type: none"> 1. No effort at comprehensiveness- consider policies in relation to current and past practices 2. Goals, values and alternatives are consider together 3. Analysis value laden-in adequate data 4. Believe in succession of limited comparisons instead of theory |
| Steps | <ol style="list-style-type: none"> 1. Policy maker agree on goals and values and goals are clearly stated 2. Comprehensive listing all alternative policies 3. Analyze pros and cons of each alternatives using data to determine how well they met goals 4. Decisions makers select best alternative | <ol style="list-style-type: none"> 1. Established simple goal 2. Identify a few realistic polic alternatives 3. Analyze alternatives based on past experience and values 4. Decision makers select most feasible alternatives(good policy = agreemen) |

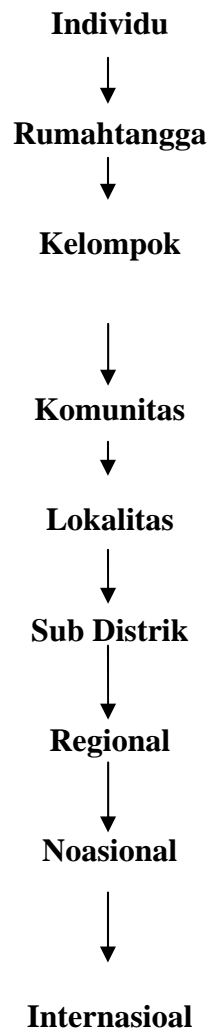
| Major Criteria/ Descriptive Characteristic | Synoptic | Incremental | Transactive | Advocacy | Radical |
|---|-----------------|--------------------|--------------------|-----------------|----------------|
| Public Interest | o | o | o | x | x |
| Human Dimension | | | x | | |
| Feasibility | x | x | | | |
| Action Potential | o | o | o | o | o |
| Substantive Theory | | o | o | | o |
| Self Reflective | | | o | o | o |

X = major strength or area of concern

o = partial or one side treatment

Blank = Characteristic weakness

Box 2. Tingkat Pengambilan Keputusan dan Tindakan



Tabel 2. Organisasi dan Kelembagaan dalam kerangka sector dan pengambilan keputusan

| Aras Pengambilan Keputusan | Sektor Negara/ Publik | Sektor Tindakan Kolektif | Sektor Pasar /Swasta |
|-----------------------------------|--|--|---|
| Internasional | Badan PBB, agensi multi lateral | WWF, IUCN | Multi nasional, External Privat Voluntary Organisation (Rotary) |
| Nasional | Departemen/Kementrian | Federasi, Assosiasi Profesi, Gerakan Nasional | |
| Regional | Badan administrative regional | Gerakan tk regional, Pengelola DAS | |
| Distrik | Pemerintahan Kabupaten | Forum-forum LSM | Cabang Perusahaan, |
| Sub Distrik | Pemerintahan Kecamatan | | |
| Lokalitas | Puskesmas, Sekolah, | | |
| Komunitas | Dewan Kelurahan, Dewan Desa, | | Kios saprotan, mesjid dsb. |
| Kelompok | Hansip, Wanra, Babinsa, PKK, Kader dsb | Subak, Majelis Taklim, Kelompok tani, kelompok simpan pinjam dsb | Perusahaan mikro |
| Individual | Warga Negara, pemilih, pembayar pajak | anggota | Pelanggan, klien, pegawai. pemanfaat |

Table 3. Area Pengambilan Keputusan

| Area Operasi Perencanaan Pembangunan | Masa Depan yang diinginkan | Kontekstual | Kelembagaan | Aktivitas | Sumber |
|--|--|--|---|-----------|--------|
| | Keputusan yang berjangka panjang | Keputusan tentang interaksi dengnmeningkatnya urbulensi lingkungan | Keputusan tentang struktur kelembagaan | | |
| Mengkondisikan pengaruh | | | Kendala kelembagaan saat ini | | |
| Penekanan | Masa depan alternative, citra kebutuhan, identifikasi aspirasi dan nilai | | | | |
| Tipe proses | Exploratory, consultative, partisipatori | | | | |
| Prosedur | Membangun standar ideal; menciptakan dialog dengan stake holder | | | | |