

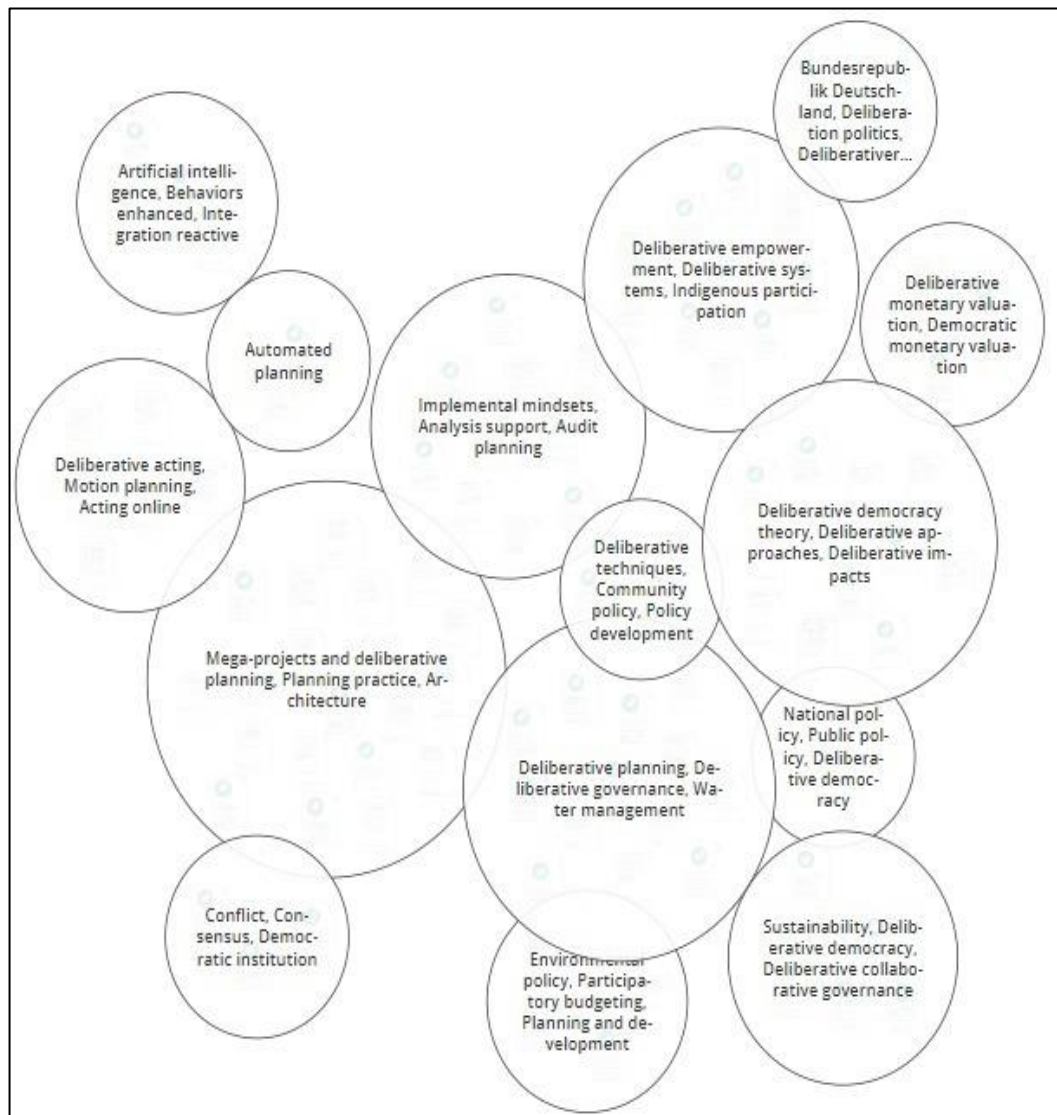
BAB II

REVIEW LITERATUR KOMPREHENSIF

2.1. Studi Penelitian Terdahulu

Pemaparan penelitian terdahulu pada bagian ini secara strategis dimaksudkan untuk melakukan komparasi analitis antara riset yang sedang dilakukan dengan konstelasi penelitian yang telah ada sebelumnya. Langkah ini krusial untuk memetakan posisi penelitian penulis (*state of the art*) guna menjamin orisinalitas ilmiah serta menghindari adanya unsur duplikasi maupun plagiarisme. Studi penelitian terdahulu ini disusun melalui perspektif empiris dengan memadukan berbagai studi bereputasi, baik dalam skala nasional maupun internasional, yang memiliki relevansi tematik terhadap perencanaan pembangunan dengan pendekatan deliberatif.

Sebagai langkah awal dalam penyusunan literatur, peneliti menerapkan analisis bibliometrik menggunakan aplikasi *Open Knowledge Maps* untuk melakukan pemetaan komprehensif terhadap tema "Perencanaan Deliberatif". Berdasarkan hasil pemetaan sistematis terhadap diskursus akademik dalam rentang waktu 1993 hingga 2024, teridentifikasi sebanyak 100 artikel jurnal yang memiliki relevansi signifikan dengan tema tersebut (Gambar 2.1.). Dari populasi literatur tersebut, peneliti kemudian melakukan seleksi terhadap 22 jurnal utama yang dinilai memiliki tingkat relevansi paling tinggi dalam konteks administrasi publik dan manajemen perencanaan pembangunan. Hasil analisis atas literatur terpilih ini diharapkan dapat mempertegas kebaruan (*novelty*) penelitian ini dibandingkan dengan studi-studi terdahulu.



Gambar 2.1. Pemetaan Tema Penelitian Perencanaan Deliberatif

Sumber: Open Knowledge Maps (2024), Telah diolah kembali

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Umemoto & Igarashi (2009) dalam artikel yang berjudul “*Deliberative Planning in a Multicultural Milieu*”. Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi kegunaan teori perencanaan deliberatif dari segi keterbatasan dan prospeknya di Kota Kawasaki, Jepang. Hasil penelitian menunjukkan perencanaan deliberatif menghasilkan proses perencanaan yang potensial dalam menciptakan proses yang lebih demokratis dan inklusif. Beberapa

aspek penting yang perlu diperhatikan dalam mekanisme perencanaan deliberatif adalah dengan: (1) Mempertimbangkan serta memperhatikan perancangan dalam proses perencanaan deliberatif; (2) Memitigasi hambatan-hambatan atau risiko yang teridentifikasi dalam proses perencanaan deliberatif; dan (3) Keterbukaan terhadap alternatif-alternatif yang disampaikan oleh para pemangku kepentingan dalam proses deliberasi.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Rafinzar & Khairunnas (2023) dalam artikel yang berjudul “*Deliberative Planning on Village Policy Making in Pulau Rimau District*”. Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi pelaksanaan perencanaan pembangunan di tingkat desa dengan prinsip perencanaan deliberatif di Pulau Rimau, Kabupaten Banyuasin, Sumatera Selatan. Hasil penelitian menunjukkan deliberatif dalam proses perencanaan pembangunan masih belum optimal karena kendala dalam melaporkan dan merealisasikan usulan-usulan hasil perencanaan pembangunan desa. Keterlibatan kelompok masyarakat yang tidak menyeluruh bertentangan dengan prinsip deliberatif. Saran yang disampaikan oleh peneliti dalam penelitian adalah diperlukan intervensi khusus dari pemerintah untuk membentuk masyarakat desa yang kompeten dalam perencanaan deliberatif di tingkat lokal.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Rafinzar et al. (2023) dalam artikel yang berjudul “*Deliberative Planning Analysis: Study on Policy-Making Inhibiting Factors in Musrenbangdes*” dengan tujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor penghambat dalam proses perencanaan deliberatif. Hasil penelitian menunjukkan sejumlah faktor penghambat yang mengarah pada saat proses pengambilan

keputusan dalam mencapai konsensus. Beberapa faktor penghambat yang teridentifikasi antara lain: (1) Keterlibatan kelompok masyarakat belum terlibat sepenuhnya atau masih berbentuk perwakilan-perwakilan dari setiap kelompok pemangku kepentingan (*stakeholders*); (2) Penentuan perwakilan belum didasarkan atas pengelompokan sehingga belum tercipta inklusivitas; dan (3) Keterlibatan kelompok masyarakat belum dilihat berdasarkan latar belakang yang lebih rinci dalam konteks sosial dan ekonomi seperti pendidikan, pekerjaan, lokasi kegiatan, dan lain-lain.

Penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan perencanaan deliberatif dilakukan oleh Mäntysalo, Westin, et al. (2023) dalam artikel yang berjudul “*Public Planner – A Deliberative Authority*”. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan urgensi fungsi tata kelembagaan dalam proses perencanaan yang deliberatif. Perencanaan deliberatif sebagai manifestasi dari perencanaan komunikatif merupakan proses perencanaan yang tepat dalam melibatkan masyarakat dan kelompok marjinal sebagai peserta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses perencanaan yang diadakan secara khusus bagi kelompok-kelompok marjinal akan lebih mudah mencapai kesepakatan daripada dalam kelompok yang lebih luas karena komunikasi lebih bersifat impersonal. Dibutuhkan perspektif sistemik yang lebih luas yang memandang pentingnya dasar hukum dan peran kelembagaan yang relevan dalam proses perencanaan deliberatif.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Lindell & Ehrström, (2020) dalam penelitiannya yang berjudul “*Deliberative Walks: Citizen Participation in Local-Level Planning Processes*”. Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi proses

pelaksanaan perencanaan deliberatif bagi kelompok pelajar yang terdiri dari sembilan belas subjek mahasiswa secara statistik deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses perencanaan yang deliberatif menghasilkan berbagai dampak positif antara lain: (1) Mendorong terjadinya inklusifitas dalam proses pengambilan keputusan; (2) Meningkatkan proses pembelajaran bagi para mahasiswa; (3) Meningkatkan rasa kepercayaan diri dalam menyampaikan pendapat; dan (4) Mengembangkan proses pemberdayaan melalui proses pembelajaran.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Fisher & Brown (2009) dalam artikelnya yang berjudul “*Wind Energy on the Isle of Lewis: Implications for Deliberative Planning*” yang didasarkan atas teori deliberatif dimana para pemangku kepentingan dikonseptualisasikan sebagai sesuatu yang relatif cair dalam diskusi dan negosiasi. Dalam penelitian ini, proses deliberatif yang terdapat dalam paradigma perencanaan kolaboratif didasarkan atas konsep Habermasian yaitu rasional komunikatif yang cenderung mendukung pencapaian konsensus. Hasil penelitian menunjukkan suatu perencanaan deliberatif dapat berjalan secara optimal apabila dicapai konsensus dari semua pihak. Diperlukan identifikasi kepentingan utama dari setiap pemangku kepentingan yang terlibat melalui analisis pemetaan deliberatif.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Bardsley et al. (2021) dalam penelitiannya yang berjudul “*Wildfire, Environmental Risk, and Deliberative Planning in the Locarnese Region of Switzerland*”. Penelitian ini dilakukan secara statistik untuk menguji persepsi masyarakat dalam proses perencanaan lingkungan

yang deliberatif. Penelitian ini secara rinci menganalisis bagaimana para penduduk di pinggiran kota mengkonseptualisasikan risiko, tempat tinggal dan lingkungan, dan memandang pengaruhnya terhadap perencanaan deliberatif di tingkat lokal. Hasil penelitian menunjukkan kelompok-kelompok masyarakat yang umumnya berusia lebih muda, berlatar belakang lokal, atau berpendidikan rendah merasa tidak puas terhadap proses perencanaan. Diperlukan pengembangan perencanaan yang lebih efektif dan demokratis melalui perencanaan deliberatif dengan meningkatkan dialog antara masyarakat yang terpinggirkan dengan aktor pemerintah dalam topik-topik yang relevan di wilayah mereka.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Ron & Cohen-Blankshtainô (2011) dalam artikel yang berjudul “*The Representative Claim of Deliberative Planning: The Case of Isawiyah in East Jerusalem*” dimana penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi tingkat representatif kelompok dalam perencanaan deliberatif. Hasil penelitian menghasilkan sejumlah temuan dimana yang paling utama adalah pengambilan keputusan yang sah bukanlah sebuah proses yang terjadi dalam satu kali, melainkan dibutuhkan suatu pola interaksi yang berkelanjutan antar pemangku kepentingan yang terorganisir dalam ruang publik. Penelitian ini menekankan pentingnya menjaga konsensus kelompok. Agar proses perencanaan deliberatif dapat berhasil, maka harus ditempatkan dalam lingkungan yang mendukung proses deliberasi tersebut melalui dialog-dialog yang komunikatif dan representatif.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Allmendinger & Tewdwr-Jones (2002) dalam artikel yang berjudul “*The Communicative Turn in Urban Planning: Unravelling Paradigmatic: Imperialistic and Moralistic Dimensions*”. Artikel ini

menjadi dasar pemikiran akan teori perencanaan deliberatif yang merupakan manifestasi dari perencanaan komunikatif sebagaimana yang diajukan oleh Forester (1989) & Sager (2017). Perencanaan komunikatif memiliki sejumlah manifestasi menjadi lebih praktis yaitu perencanaan kolaboratif dalam literatur UK (*United Kingdom*), dan perencanaan deliberatif dalam literatur US (*United States*). Allmendinger & Tewdwr Jones berpendapat tidak ada perbedaan yang signifikan dalam prosesnya baik perencanaan kolaboratif maupun perencanaan deliberatif karena keduanya merupakan manifestasi dari perencanaan komunikatif.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Fauzi (2017) yang berjudul “*Proses Perencanaan Komunikatif*”. Tujuan penelitian ini adalah untuk melakukan studi komparasi antara perencanaan komunikatif di Swedia dengan perencanaan komunikatif di Surakarta-Indonesia. Teori yang digunakan mengacu pada teori perencanaan komunikatif menurut Healey (1997) yang terdiri 4 tahap dimana tahap pertama yaitu persiapan, tahap kedua melaksanakan rutinitas dan gaya diskusi, tahap ketiga membuat wacana kebijakan, dan tahap terakhir menjaga konsensus. Hasil temuan menunjukkan peran inisiator menjadi penting dalam memulai perencanaan komunikatif. Selain akan berdampak pada proses komunikasi, juga mempengaruhi bentuk pendekatan yang akan diambil. Temuan berikutnya dalam penelitian ini adalah tidak terlalu mempertimbangkan prosedur perencanaan melainkan proses komunikasi penuh yang tercipta dalam membangun pengetahuan dan konsensus bersama.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Aprilia & Kismartini (2016) dalam artikel yang berjudul “*Analisis Kebijakan Publik Deliberatif dalam Pembangunan Daerah*

di Kecamatan Semarang Utara”. Tujuan dari penelitian adalah untuk menganalisis pelaksanaan analisis kebijakan deliberatif dalam pembangunan daerah di Kecamatan Semarang Utara, faktor pendukung serta penghambat pelaksanaannya, dan upaya-upaya yang perlu dilakukan agar Musrenbang di Kecamatan Semarang Utara dapat dikategorikan sebagai salahsatu proses pembangunan daerah yang bersifat deliberatif. Hasil Penelitian menunjukan bahwa Musrenbang yang diselenggarakan di Kecamatan Semarang Utara belum sepenuhnya bersifat deliberatif. Faktanya, pemilihan peserta musrenbang belum dilaksanakan melalui seleksi acak, diskusi tidak membahas permasalahan secara komprehensif, pengawalan usulan pasca Musrenbang Kecamatan sangat sulit untuk dilakukan, dan partisipasi warga yang masih berada pada tingkat partisipasi semu.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Y. Lin & Benneker (2022) dalam artikel yang berjudul “*Assessing Collaborative Planning and the Added Value of Planning Support Apps in The Netherlands*”. Tujuan dari penelitian ini adalah mengidentifikasi proses perencanaan kolaboratif dimana peneliti melakukan pengembangan kerangka konseptual untuk menilai berbagai fase proses perencanaan kolaboratif yang merupakan manifestasi dari perencanaan komunikatif dan berkorelasi dengan perencanaan deliberatif. Hasil penelitian menunjukkan urgensi dalam menentukan fasilitas yang memadai dan efektif antara pengelola pemangku kepentingan dan kelompok-kelompok masyarakat yang terlibat. Proses perencanaan dalam mencapai konsensus menjadi hal yang urgensi berikutnya dalam membangun hubungan positif antar pemangku kepentingan.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Bogusz (2018) dalam artikel yang berjudul “*Neighbourhood Planning: National Strategy for Bottom-Up Governance*”. Tujuan penelitian adalah untuk mengidentifikasi keterlibatan warga lokal dalam proses perencanaan dengan mengkaji implementasi dari Undang-Undang Lokalisme Tahun 2011 yang mengubah proses perencanaan dengan mengalihkan kewenangan pengambilan keputusan dari lembaga lokal dan mengalihkannya ke masyarakat lokal di Inggris. Hasil penelitian menemukan tiga prinsip yang mendasari lokalisme dalam perencanaan. *Pertama*, partisipasi yang lebih luas melalui penggunaan pemangku kepentingan dan jaringan lokal yang dimaksudkan untuk memasukkan legitimasi masukan ke dalam proses pengambilan keputusan; *Kedua*, peningkatan transparansi keputusan perencanaan, tidak hanya melalui partisipasi yang lebih luas tetapi melalui legitimasi keluaran keputusan perencanaan yang diperoleh dari penggunaan referendum lokal; dan *Ketiga*, peningkatan akuntabilitas perencanaan yang timbul dari “kepemilikan” proses perencanaan oleh mereka yang terkena dampak.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Ubungen et al. (2020). Penelitian ini mengevaluasi pelaksanaan program *Bottom-up Budgeting (BuB)* di Nueva Ecija dari 2014 hingga 2016 dan menganalisis tren tersebut sebagai dasar penyusunan program yang setara dengan perkembangan terkini dan mendatang. Proses penganggaran dari bawah ke atas (*bottom up*) mendorong transparansi dan akuntabilitas yang mengarah pada sistem pemberian layanan yang efektif untuk sektor-sektor yang terpinggirkan. Keikutsertaan publik memberikan suara masyarakat dari sektor marjinal untuk mempengaruhi penganggaran dan

pemerintahan. Itu membuat bagian anggaran lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat; meningkatkan praktik tata kelola yang baik karena membuat penganggaran lebih transparan dan orang atau kantor yang bertanggung jawab atas keputusan dan hasil mereka pada akhirnya meningkatkan efektivitas pemberian layanan.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Bayu et al. (2018) dengan judul “Negosiasi Kepentingan dalam Perumusan RPJMD DIY 2017-2022 dalam Kerangka *Advocacy Coalition Framework*”. Penelitian ini bertujuan melihat proses perencanaan pembangunan dalam penyusunan RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dari tahun 2017 hingga tahun 2022 dari sisi dimensi politik dan keterlibatan aktor. Dari sisi dimensi politik, penelitian ini menjelaskan mengenai proses tarik ulur kepentingan yang terjadi antara pihak-pihak yang ada di dalam pemerintah daerah DIY. Dari sisi keterlibatan aktor, penelitian ini menjelaskan bagaimana partisipasi dari pihak di luar pemerintah daerah dalam proses penyusunan RPJMD DIY 2017-2022. Penelitian ini menemukan bahwa relasi yang terjadi di internal pemerintah pada proses penyusunan dokumen RPJMD didominasi oleh Gubernur dan bersifat teknokratik. Adanya keterlibatan berbagai pihak baik di ranah internal pemerintah daerah maupun pihak di luar pemerintah melalui forum Musrenbang yang dapat memengaruhi bagaimana proses perencanaan pembangunan dibuat. Dalam forum Musrenbang, masyarakat tidak dilibatkan secara aktif tetapi swasta dilibatkan sebagai mitra pembangunan yang dapat memengaruhi proses perencanaan pembangunan.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Wajdy et al. (2024) dengan judul *“Reflecting on 20 Years of Regional Development Planning in Indonesia: A Systematic Literature Review”* dengan tujuan mengkaji dan mengevaluasi efektivitas forum Musrenbang dalam perencanaan pembangunan daerah di berbagai daerah di Indonesia. dengan meninjau literatur yang ada guna memahami tantangan dan efektivitas proses perencanaan partisipatif. Temuan utama menunjukkan bahwa proses Musrenbang belum berhasil menangkap kebutuhan dan aspirasi warga. Didominasi oleh keterlibatan pemerintah, proses ini mengakibatkan terbatasnya dialog dan konsultasi yang efektif dengan publik. Studi ini merekomendasikan penerapan pendekatan perencanaan yang komunikatif, dengan fokus pada kelompok-kelompok terpinggirkan untuk meningkatkan inklusivitas dan tata kelola pemerintahan.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Ali (2023) dengan judul *”Keterlibatan Perempuan dalam Musrenbang Tingkat Desa Kota Banda Aceh”* dengan tujuan mengkaji partisipasi perempuan dalam Musrenbang di Gampong Beurawe dan Gampong Jawa, Banda Aceh. Penelitian ini menemukan bahwa perempuan di Gampong Beurawe berpartisipasi lebih aktif dibandingkan dengan Gampong Jawa, dengan partisipasi yang dikategorikan sebagai konsultatif dan interaktif, sementara perempuan di Gampong Jawa menunjukkan partisipasi simbolis. Faktor-faktor yang memengaruhi partisipasi meliputi pendidikan, budaya, dan agama, dengan pendidikan memainkan peran penting di Gampong Beurawe. Penelitian ini menyarankan peningkatan upaya sosialisasi untuk meningkatkan partisipasi dan kepercayaan diri perempuan dalam forum-forum ini.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Mohi (2024) dengan judul "*Partisipasi Perempuan dalam Musrenbang Kecamatan Kota Selatan Kota Gorontalo*" dengan tujuan mengkaji partisipasi perempuan dalam forum Musrenbang di Kecamatan Kota Selatan, Gorontalo. Penelitian ini mengungkapkan bahwa meskipun jumlah peserta perempuan memenuhi persyaratan minimum 30%, partisipasi mereka seringkali pasif. Meskipun kontribusi perempuan diakui, banyak perempuan kurang percaya diri dalam menyuarakan pendapat mereka, dan tidak ada program yang secara khusus ditujukan untuk meningkatkan keterlibatan aktif mereka. Penelitian ini menyimpulkan dengan merekomendasikan implementasi program-program yang terarah untuk memastikan perempuan terwakili secara lebih efektif dalam proses perencanaan pembangunan.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Buhaerah et al. (2017) dengan judul "*Review of Regional Development Planning Based on the Human Rights Principles*" dengan tujuan mengevaluasi integrasi prinsip-prinsip hak asasi manusia ke dalam perencanaan pembangunan daerah di Indonesia. Artikel ini menyoroti pentingnya menyelaraskan rencana pembangunan dengan standar hak asasi manusia, terutama di bidang-bidang seperti kesehatan, pendidikan, dan pangan. Studi ini menemukan bahwa meskipun beberapa daerah seperti Batang, Trenggalek, dan Tanjungpinang telah memasukkan unsur-unsur hak asasi manusia, masih terdapat tantangan dalam memastikan kepatuhan penuh terhadap prinsip-prinsip hak asasi manusia, seperti transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Penelitian ini menekankan perlunya mekanisme yang lebih kuat untuk melindungi kelompok

rentan dan integrasi standar hak asasi manusia yang lebih komprehensif dalam perencanaan pembangunan.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Nikiforova et al. (2019) dengan judul *“Regional Planning of Socio-Economic Development (Including the Industrial Construction and Social Infrastructure)”* dengan tujuan membahas pentingnya perencanaan strategis dalam pembangunan sosial-ekonomi regional, dengan fokus pada wilayah Volgograd di Rusia. Studi ini menyoroti peran perencanaan strategis dalam meningkatkan daya saing regional dan kualitas hidup, dengan perhatian khusus pada pembangunan industri dan infrastruktur sosial. Studi ini mengidentifikasi kelemahan dalam proses perencanaan, seperti tujuan strategis yang tidak jelas dan kurangnya koordinasi yang efektif. Artikel ini menekankan perlunya perencanaan partisipatif dan kemitraan publik-swasta untuk mencapai pembangunan regional yang berkelanjutan.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Valve et al. (2013) dengan judul *“You Only Start Filling in the Boxes: Natural Resources Management and the Politics of Plan-Ability”* dengan tujuan menyelidiki bagaimana perencanaan sumber daya alam, seperti badan air tawar dan hutan, tidak hanya membutuhkan prosedur formal tetapi juga upaya ontologis dan organisasional yang signifikan. Studi ini mengkaji dua proses perencanaan: satu berfokus pada pengelolaan air tawar di bawah Arahan Kerangka Kerja Air, dan yang lainnya pada pengelolaan hutan di Pirkanmaa. Hasilnya menyoroti tantangan dalam menciptakan ruang perencanaan yang efektif dan kolaboratif, menunjukkan bagaimana pengaturan material dan negosiasi politik membentuk rencana akhir. Temuan utama menunjukkan bahwa meskipun upaya

kolaboratif penting, upaya tersebut seringkali terhambat oleh konflik kepentingan, sumber daya yang tidak memadai, dan integrasi yang kompleks dari beragam sektor kebijakan.

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Muayyadah (2020) dengan judul *“Penguatan Sintesa Partisipasi Masyarakat dan Manajemen Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Blora”* menjadi tinjauan literatur terakhir peneliti. Artikel ini bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana keterlibatan masyarakat Blora dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) berdasarkan kategori masyarakat perkotaan, pedesaan, dan samin serta bagaimana upaya untuk mensintesakan antara budaya partisipasi dan manajemen penyusunan RKPD. Hasil penelitian ini membuktikan terdapat perbedaan budaya partisipasi antara masyarakat perkotaan, pedesaan dan samin. Sejumlah faktor yang mendukung partisipasi masyarakat diantaranya: (1) Peraturan perundangan; (2) Keberadaan SIPPD; dan (3) Semangat pemerintah daerah serta masyarakat untuk memajukan daerahnya. Sejumlah faktor penghambat masih terjadi diantaranya: (1) Rendahnya kapasitas masyarakat; (2) Dominasi elit lokal; (3) Belum adanya mekanisme verifikasi; dan (4) Penjaminan usulan hasil musrenbang; serta belum meratanya kapasitas aparat perencana disetiap lini perencanaan.

Berdasarkan uraian dari tinjauan berbagai literatur penelitian terdahulu di atas, maka peneliti dapat melihat beberapa fokus penelitian terkait tentang perencanaan pembangunan daerah dengan pendekatan deliberatif yang telah dilakukan di berbagai negara baik di dalam ataupun di luar negeri. Beberapa penelitian terdahulu yang sudah dilakukan oleh peneliti dengan lokasi penelitian di Negara-Negara Uni-

Eropa seperti Inggris dan Belanda menggunakan istilah Perencanaan Kolaboratif, sedangkan di Amerika Serikat, Jepang, dan beberapa negara lainnya menggunakan istilah Perencanaan Deliberatif termasuk di Indonesia. Allmendinger & Tewdwr-Jones (2002) mempertegas tidak ada perbedaan antara perencanaan deliberatif dengan perencanaan kolaboratif karena keduanya merupakan manifestasi dari perencanaan komunikatif.

Kesimpulan yang disampaikan oleh beberapa peneliti mengarahkan pada pentingnya pendekatan perencanaan deliberatif dalam praktek penyusunan perencanaan. Peran serta masyarakat dan inisiatif pemerintah lokal harus menjadi pertimbangan utama dalam penyusunan kebijakan perencanaan, sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Umemoto & Igarashi (2009) dan Bayu et al. (2018). Hasil tinjauan literatur berikutnya menunjukkan pentingnya desain kelembagaan dalam mewadahi proses perencanaan deliberatif sebagaimana hasil penelitian yang diajukan oleh Ron & Cohen-Blankshtainô (2011) dan Mäntysalo, Westin, et al. (2023). Desain kelembagaan menjadi hal yang penting guna memastikan proses komunikasi dan dialog antar pemangku kepentingan dalam proses perencanaan deliberatif dapat berjalan secara optimal.

Perencanaan deliberatif menjadi suatu model perencanaan yang relevan dalam mengakomodasi aspirasi maupun kepentingan-kepentingan dari kelompok marjinal sebagaimana hasil penelitian Rafinzar et al. (2023). Mäntysalo, Mattila, et al. (2023) turut memperkuat argumentasi tersebut dimana dibutuhkan proses perencanaan deliberatif yang secara khusus dilaksanakan bagi para kelompok-kelompok marjinal karena mereka akan cenderung lebih leluasa dalam

menyampaikan aspirasi dan kepentingan mereka. Hasil penelitian ini juga sejalan dengan temuan Lindell & Ehrström (2020) dalam mengadakan proses perencanaan deliberatif khusus kelompok anak-anak dalam meningkatkan kapasitas dan menjadi model pembelajaran terbaru bagi mereka.

Hasil penelitian terdahulu terkait pelaksanaan pendekatan perencanaan deliberatif yang dilakukan di Indonesia, dapat teridentifikasi dalam 3 (tiga) tema besar penelitian. *Pertama*, penyusunan dokumen perencanaan jangka menengah, dengan fokus penelitian pendekatan penyusunan dokumen perencanaan dengan dominansi teknokratik dan analisis proses negosiasi kepentingan berbagai pemangku kepentingan untuk dapat diakomodasi dalam dokumen perencanaan jangka menengah sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Bayu et al. (2018). *Kedua*, penyusunan dokumen perencanaan tahunan, dengan fokus penelitian pendekatan perencanaan deliberatif dan konsistensinya sampai dengan ditetapkan APBD, sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Muayyadah (2020). *Ketiga*, dengan fokus pada analisis pendekatan perencanaan deliberatif dalam kegiatan Musrenbang antara lain dilakukan oleh Rafinzar & Khairunnas (2023) dengan lokasi penelitian di Kecamatan Pulau Rimau, Kabupaten Banyuasin.

Berdasarkan analisis dari beberapa penelitian terdahulu dapat diidentifikasi perbedaannya dengan tema penelitian yang penulis lakukan. Terdapat penelitian yang mengkaji pelaksanaan perencanaan deliberatif, tetapi belum ada penelitian yang secara khusus tentang perencanaan deliberatif yang membahas proses mengakomodasi aspirasi kelompok rentan dalam konteks perencanaan pembangunan di daerah. Sudah terdapat penelitian terdahulu mengkaji pelaksanaan

perencanaan deliberatif disejumlah negara akan tetapi terfokus pada faktor pendorong dan penghambat dalam proses perencanaan deliberatif khususnya pada tingkat partisipasi warga negara umum. Belum ada penelitian yang menjelaskan penerapan model perencanaan deliberatif kelompok rentan dalam proses dialog guna mencapai konsensus/kesepakatan.

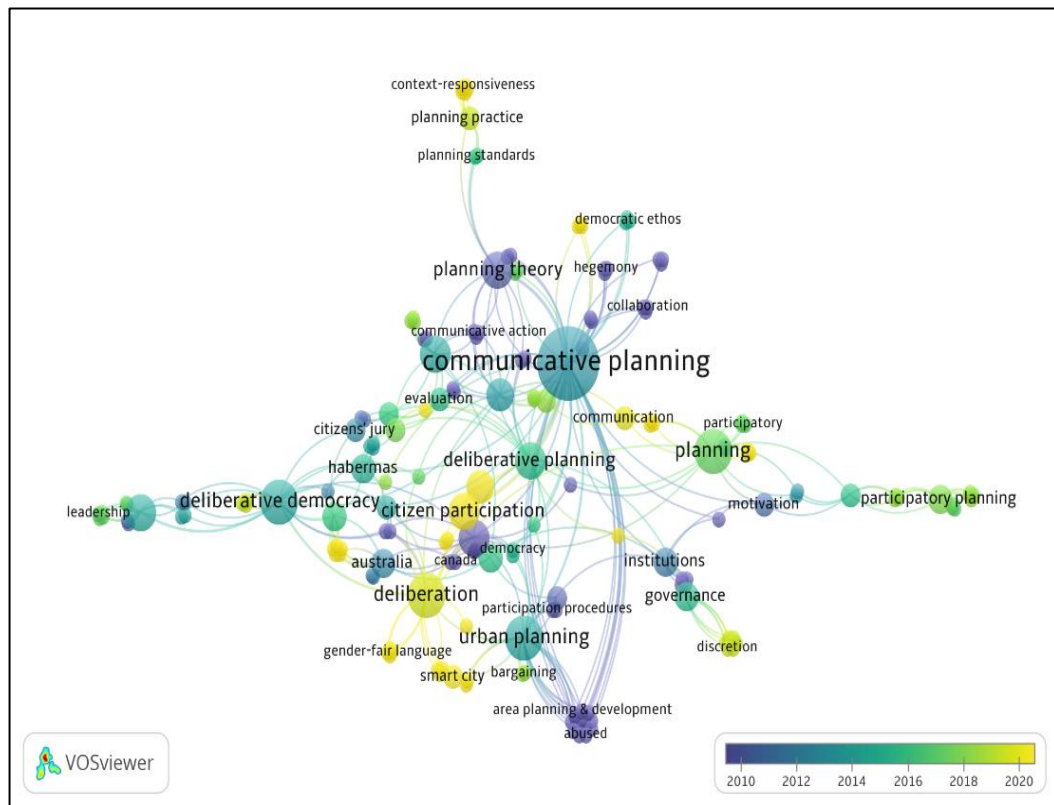
Beberapa literatur penelitian terdahulu melakukan analisis tentang pelaksanaan kegiatan Musrenbang dalam kerangka perencanaan partisipatif, tetapi belum ada penelitian yang fokus menganalisis pelaksanaan Musrenbang dari perspektif perencanaan deliberatif guna mengakomodasi aspirasi kelompok rentan. Beberapa literatur penelitian membahas tema tentang bagaimana kelompok rentan dan relasinya dengan partisipasi dalam mempengaruhi kebijakan pembangunan secara umum, tetapi tidak mengkaji bagaimana pelaksanaan perencanaan deliberatif untuk mengakomodasi aspirasi kelompok rentan pada tahapan proses perencanaan pembangunan daerah.

Hasil identifikasi penelitian terdahulu baik yang dilakukan di luar maupun dalam negeri dan berbagai penelitian tentang perencanaan deliberatif sudah ditemukan, namun demikian kebaruan atau *novelty* yang menjadi pembeda dalam penelitian ini adalah mengangkat permasalahan belum efektifnya pelaksanaan perencanaan deliberatif untuk kelompok rentan. Untuk mengisi kekosongan (*gap*) penelitian yang ada dan berbagai pendekatan teori, normatif maupun empiris, serta mengeksplorasi permasalahan yang didapat, maka penelitian ini akan menganalisis dan menghasilkan model rekomendasi perencanaan deliberatif untuk kelompok

rentan melalui forum perencanaan pembangunan daerah dalam rangka mengakomodasi aspirasi kelompok rentan.

Guna mengonfirmasi kajian literatur dan kesimpulan tinjauan literatur oleh penulis, digunakan *software* Publish or Perish (PoP) untuk mengetahui posisi penelitian tentang Perencanaan Deliberatif selama 20 tahun terakhir. PoP merupakan *software* program analisa sitasi akademik dari berbagai sumber seperti *Google Scholar*, *Scopus*, *Microsoft Academic Search*, dan lain-lain (Harzing & Alakangas, 2016). *Pertama*, peneliti menggunakan *google scholar* sebagai basis pencarian artikel. *Google Scholar* dipilih karena mampu menampilkan lebih banyak data karena sifatnya *free* dan *full access*. Berdasarkan hasil *screening* google scholar ditemukan 1.351 artikel yang berkaitan dengan perencanaan deliberatif.

Langkah berikutnya, peneliti menggunakan *software* VOSViewer untuk lebih memperjelas posisi penelitian dengan memperhatikan judul dan abstract artikel. VOSviewer adalah *software* untuk membangun dan memvisualisasikan jaringan bibliometrik. Hasil analisis *bibliometric* yang menggunakan *software* PoP dan VOSviewer menunjukkan bahwa *keyword* yang sering muncul terkait dengan proses perencanaan deliberatif adalah tentang studi kelompok rentan seperti *Woman studies*, *accessible cities*, *disability*. Namun demikian, masih belum terdapat penelitian yang memfokuskan tentang bagaimana kesatuan kelompok rentan tersebut dalam koridor perencanaan deliberatif.



Gambar 2.2. Hasil Pemetaan Penelitian Perencanaan Deliberatif

Sumber: Diolah Peneliti melalui VOSViewer (2024)

Berdasarkan hasil pemetaan penelitian dengan tema perencanaan deliberatif menunjukkan hasil perencanaan deliberatif memiliki hubungan yang signifikan dengan perencanaan komunikatif (*Communicative Planning*). Hal ini turut memperkuat argumentasi penelitian Allmendinger & Tewdwr-Jones (2002) bahwa perencanaan deliberatif merupakan bentuk konkretisasi atau manifestasi dari perencanaan komunikatif. Hasil analisis *bibliometric* berikutnya menunjukkan kata kunci penelitian perencanaan deliberatif yang sering muncul adalah *decision making* dan *public participation*. Namun demikian, masih belum banyak penelitian perencanaan deliberatif yang mengkaji proses perencanaan deliberatif untuk kelompok rentan (*vulnerable group*). Guna mengisi *gap* atau kekosongan

penelitian, peneliti berusaha untuk merekonstruksi teori perencanaan deliberatif yang khusus berkenaan terhadap kelompok rentan.

Pada bagian akhir disertasi ini, peneliti merancang model perencanaan deliberatif yang direkomendasikan berdasarkan proses pentahapan perencanaan dengan karakteristik lokal di Pemerintah Kabupaten Tegal serta desain kelembagaan dalam mendukung dialog dan proses komunikasi didalamnya. Peneliti berpendapat model berbasis lokal ini cukup potensial untuk di implementasikan pada lingkup pemerintahan daerah lainnya di Indonesia dalam rangka mendorong pengembangan proses perencanaan yang berkelanjutan dan mengakomodasi usulan-usulan dari kelompok rentan.

Proses perencanaan yang mampu mengakomodasi berbagai kepentingan dan menciptakan konsensus akan menghasilkan kinerja dan prestasi pemerintah yang baik pula. Secara khusus, penerapan model yang diusulkan ini akan memungkinkan para pembuat kebijakan di pemerintah daerah untuk mempraktikkan proses pengambilan keputusan yang *agile* dengan bantuan model perencanaan deliberatif. Hal ini telah menjadi sebuah urgensi mengingat dengan semangat keterbukaan dan keterlibatan setiap warga negara bagi pelaksanaan pelayanan publik sangat penting untuk diterapkan guna meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada warga negara.

2.2. Kerangka Teoritis

2.2.1. Administrasi Publik

Secara etimologi, istilah administrasi berasal dari bahasa latin (Yunani) yaitu “*ad*” dan “*ministrate*” yang berarti melayani atau memenuhi. Pasolong

(2019) menjelaskan administrasi adalah suatu proses pelayanan atau pengaturan. Administrasi sebagai suatu fenomena sosial, dan hidup di dalam kehidupan sosial bermasyarakat. Pengertian publik merupakan kata serapan dari bahasa Inggris “*publik*” yang diartikan beraneka ragam dalam bahasa Indonesia, tergantung pada kata yang menyertainya, dapat berarti umum, rakyat, masyarakat dan negara atau pemerintahan (Suwitri et al., 2014).

Denhardt mengemukakan dengan meluasnya para ilmuwan yang cenderung menggunakan *institutional definition* dari konsep publik, sehingga pemahaman tentang publik lebih sebagai lembaga pemerintahan (Dwiyanto, 2018). Frederickson membedakan kata publik dengan berbagai perspektif yaitu: (1) Publik sebagai kelompok kepentingan (perspektif pluralis); (2) Publik sebagai pemilih rasional (perspektif pilihan publik-*public choice*); (3) Publik sebagai pihak yang diwakili (perspektif perwakilan-legislatif); (4) Publik sebagai pelanggan (perspektif penerima pelayanan publik); dan (5) Publik sebagai warga negara (Maksudi, 2017). Dari uraian tersebut, kata publik tidak memiliki pemahaman tunggal akan tetapi bersifat multitafsir, yaitu tergantung pada perspektif yang digunakan oleh seseorang.

Ada berbagai definisi administrasi publik yang diusulkan oleh para ahli. Definisi paling awal tentang administrasi publik adalah definisi yang disampaikan oleh Woodrow Wilson menjelaskan bahwa administrasi publik adalah “... *as the detailed and systems of public law*” (Tjiptoherijanto & Manurung, 2017). Definisi tersebut amat menekankan pada sisi politis dan keformalan dari administrasi publik.

Chandler & Plano mendefinisikan administrasi publik sebagai proses dimana sumber daya dan personel publik yang diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, kemudian mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik (Keban, 2004). Chandler & Plano menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur “*public affair*” dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Sebagai disiplin ilmu, administrasi publik memiliki tujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan di bidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan.

Pandangan Shafritz & Russel (2016) dalam bukunya “*Introducing Public Administration*” memahami administrasi publik (*public administration*) tidak bisa hanya melalui satu definisi, karena masing-masing peminat administrasi publik memiliki perspektif yang berbeda sehingga menyimpulkan definisi yang berbeda pula. Shafritz & Russel (2016) mengembangkan pemahaman terhadap administrasi publik dalam empat kategorisasi atau perspektif yang meliputi: (1) *Political perspective*; (2) *Legal perspective*; (3) *Managerial perspective*; dan (4) *Occupational perspective*.

Pertama, dari perspektif politik melihat administrasi publik sebagai “*what government does*” baik langsung maupun tidak langsung, suatu tahapan siklus pembuatan kebijakan publik, implementasi kepentingan publik, dan sebagai kegiatan yang dilakukan secara kolektif. *Kedua*, perspektif legal (hukum), administrasi publik dipandang sebagai penerapan hukum (*law in*

action) dan tata aturan pada masyarakat. *Ketiga*, perspektif manajerial, yaitu administrasi publik adalah fungsi eksekutif dalam pemerintahan. *Keempat*, perspektif okupasi atau jabatan, yaitu administrasi publik dapat dipahami sebagai bentuk profesi tertentu, gambaran tentang program atau proyek tertentu yang dibiayai dan dilaksanakan pemerintah, sebagai penerapan idealisme dimana orang-orang ingin mewujudkan impiannya, dan sebagai bidang akademik yang akan terus mempelajari seni dan ilmu manajemen untuk diterapkan di sektor publik.

Warsono (2019) mengemukakan ada tiga disiplin ilmu sebagai “*core sources*” dari ilmu administrasi publik. Ketiga disiplin tersebut adalah: (1) *Political science* dan *policy analysis*; (2) Sosiologi dan *cultural studies*; dan (3) *Manajemen* organisasi dan *business science* termasuk di dalamnya ilmu perilaku organisasi dan *human resources* atau dapat disebut sebagai *the human side of public system*. Secara umum, kajian ilmu administrasi publik membawahi ketiga “*core source*” tersebut dan kemudian mengerucut ke dalam dua konsentrasi utama yaitu: (1) Kebijakan Publik; dan (2) Manajemen Publik.

Kebijakan publik mewadahi *core source* yang berasal dari *political science*, *policy analysis*, sosiologi dan *cultural studies*. Manajemen publik lebih berkonsentrasi pada manajemen organisasi dan *business science* termasuk di dalamnya ilmu perilaku organisasi dan *human resources* atau dapat disebut sebagai *the human side of public system* (Warsono, 2019). Kebijakan publik merupakan disiplin ilmu yang mempelajari proses pembuatan keputusan atau proses memilih, mengesahkan, mengimplementasikan dan mengevaluasi

kebijakan untuk memecahkan masalah-masalah tertentu. Manajemen publik merupakan disiplin ilmu manajemen yang diterapkan dalam sektor publik yang merupakan pengelolaan sebuah pelaksanaan kebijakan di sektor publik.

2.2.2. Paradigma Administrasi Publik

Nicholas Henry menjelaskan standar suatu disiplin ilmu, mencakup fokus dan lokus, sebagaimana dikemukakan Robert T. Golembiewski. Fokus mempersoalkan apa kajian (*what of the field*) atau bagaimana cara memecahkan (*solution*) persoalan dan lokus mempersoalkan di mana lokasinya (*where of the field*) atau medan penerapan suatu ilmu pengetahuan.

Paradigma adalah konsep sentral yang memiliki maksud untuk kerangka referensi yang mendasari sejumlah teori maupun praktik ilmiah dalam periode tertentu (Almas, 2018). Peneliti memahami paradigma sebagai cara pandang peneliti dalam memahami dan menyelesaikan suatu permasalahan. Paradigma memiliki karakteristik kebaruan yang artinya setiap paradigma pasti mengalami perubahan dari paradigma yang lama ke paradigma terbaru. Hal ini terjadi karena paradigma baru menilai bahwa paradigma lama masih memiliki kekurangan dan sudah tidak relevan untuk diterapkan di masa sekarang.

Paradigma baru hadir untuk memperbaiki kekurangan atau kelemahan yang ada pada paradigma sebelumnya. Paradigma-paradigma yang muncul ini adalah perspektif para ahli untuk memahami peran dan tantangan administrasi publik dalam memecahkan problematika yang muncul. Nicholas Henry mengidentifikasi enam paradigma dalam konteks administrasi publik:

Pertama, The Politics-Administration Dichotomy (1900-1926)

Paradigma Pertama (1900-1926), lebih dikenal sebagai paradigma dikotomi politik dan administrasi negara. Diinisiasi oleh Woodrow Wilson dan beberapa tokoh antara lain seperti Frank J. Goodnow dan Leonard D. White Goodnow dalam karyanya yang berjudul “*Politics and Administration*” yang berfokus pada pemisahan antara perkara politik dari perkara administrasi dalam fungsi pokok pemerintahan. Menurut Goodnow, politik harus memusatkan perhatiannya pada kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat dan administrasi berkenaan dengan pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut. Dalam paradigma ini hanya ditekankan aspek lokusnya saja yaitu ‘*government bureaucracy*’, tetapi ‘*focus*’ atau metode apa yang harus dikembangkan dalam administrasi negara kurang dibahas secara terperinci.

Kedua, The Principles of Administration (1927-1937)

Paradigma Kedua (1927-1937), paradigma prinsip-prinsip administrasi. Para tokohnya adalah Willoughby, Gullick & Urwick, yang sangat dipengaruhi oleh manajemen klasik seperti Fayol dan Taylor. Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi sebagai fokus administrasi negara, yang dituangkan dalam POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting*) yang bersifat universal. Lokusnya tidak diungkapkan secara jelas karena menurut mereka, prinsip-prinsip tersebut dapat berlaku di mana saja termasuk organisasi pemerintah. Prinsip-prinsip tersebut dapat diberlakukan hampir disegala konteks, lingkungan, tujuan, atau struktur organisasi, termasuk budaya kerja. Dapat disimpulkan bahwa

administrasi dapat berlaku dimana saja apabila prinsip-prinsip ini ditaati dan diikuti oleh pihak-pihak yang berkepentingan.

Ketiga, Public Administration as Political Science (1950-1970)

Paradigma ketiga (1950-1970), administrasi negara sebagai ilmu politik. Morstein-Marx mengemukakan bahwa pemisahan politik dan administrasi sebagai sesuatu yang tidak realistis. Herbert Simon mengkritik ketidakkonsistenan prinsip administrasi dan menilai bahwa prinsip tersebut tidak berlaku universal. Dalam konteks ini, administrasi negara bukannya *value free*, tapi justru dipengaruhi nilai-nilai yang spesifik (*value laden politics*). John Gauss secara tegas mengemukakan teori administrasi negara sebenarnya juga teori politik. Paradigma ini memiliki lokus yaitu birokrasi pemerintahan, namun fokusnya kurang jelas karena masih lemahnya prinsip-prinsip dalam administrasi publik.

Keempat, Public Administration as Management (1956-1970)

Paradigma keempat (1956-1970), administrasi negara sebagai ilmu manajemen. Prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Lokus dari paradigma ini adalah perilaku organisasi, analisis manajemen, metode kuantitatif, analisa sistem, *operation research*, ekonometrik dan lain-lain. Paradigma ini menganggap prinsip-prinsip dalam proses manajemen yang sebelumnya dimodifikasi lebih lanjut. Terjadi pengembangan dalam paradigma ini, yaitu lebih berorientasi pada perkembangan ilmu administrasi orisinil yang mendapatkan dukungan dari

pendidikan psikologi sosial yang berfokus pada kebijakan publik. Perkembangan yang nampak adalah pada ilmu administrasi murni yang didukung oleh psikologi sosial, dan kebijakan publik, sehingga lokusnya menjadi tidak jelas.

Kelima, Public Administration as Public Administration (1970)

Paradigma kelima (1970-sekarang), administrasi negara sebagai administrasi negara. Pada tahap ini, ada upaya untuk membangun kembali disiplin sebagai bidang studi yang otonom. Pada tahap ini, birokrasi bergeser ke pasar dan organisasi sektor swasta. Ada perubahan dari model administrasi publik tradisional, konvensional ke model *New Public Management*. Fokus dan lokus dari paradigma ini terlihat jelas. Fokusnya yaitu pada teori manajemen, organisasi, dan kebijakan publik, sementara berbagai masalah dan kepentingan masyarakat dijadikan sebagai lokusnya. Sugandi (2011) menjelaskan salahsatu fokus administrasi publik adalah memberikan pelayanan bagi publik sehingga administrasi publik modern selalu berhubungan dengan: (1) Adanya kerjasama antar ketiga cabang pemerintah; (2) Perumusan kebijakan; (3) Proses politik; dan (4) Pelayanan publik. Paradigma ini memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokus administrasi negara adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik. Lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan publik.

Keenam, Administrasi sebagai Governance (1990-Sekarang)

Paradigma ini menjelaskan adanya proses pemerintah yang modern. Dalam pembuatan kebijakan publik, yang dilakukan tidak hanya oleh

pemangku kepentingan saja atau pemilik kekuasaan, akan tetapi juga melibatkan warga negara, dan kelompok dari masyarakat, serta sektor privat. Terdapat hubungan antara pemegang kekuasaan dengan sektor lainnya untuk bisa ikut serta dalam proses menyediakan layanan publik. Pemerintah saat ini sebagai pengatur dan pengarah dalam urusan penyelenggaraan negara.

Berdasarkan penjelasan berbagai paradigma tersebut, peneliti menerapkan paradigma keenam yaitu Administrasi sebagai *Governance* (1990-Sekarang). Peneliti memahami proses perencanaan deliberatif merupakan suatu mekanisme yang menempatkan masyarakat khususnya kelompok rentan sebagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) atau subjek dan bukan sebagai objek dari pembangunan. Kelompok rentan ikut serta berpartisipasi aktif dalam proses perencanaan pembangunan daerah. Telah ada kesesuaian fokus yaitu adanya partisipasi aktif dan kesetaraan pada setiap pemangku kepentingan dalam berkolaborasi menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik.

2.2.3. *Governance*

Governance banyak dipergunakan sebagai padanan untuk menggantikan istilah “administrasi publik” atau setidaknya merujuk pada padanannya cukup banyak (Astuti et al., 2020). Istilah “*governance*” sebagai bentuk kata ganti dari “*government*”, pemahaman ini sangat umum ditemukan akan tetapi perlu dipahami bahwa “*governance*” bukanlah sinonim dari “*government*”. *Governance* difokuskan terhadap urgensi keterlibatan para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan yang disebabkan

dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaannya semakin kompleks akan tantangan dan masalah yang dihadapi (Dwiyanto, 2018).

Rhodes mendefinisikan *governance* sebagai perubahan dari tata kelola pemerintahan yang bermakna lebih luas meliputi sebuah proses baru pengaturan (*new process of governing*), perubahan kondisi kaidah pengaturan (*a changed condition ordered rule*), atau sebuah metode baru dimana masyarakat diatur (*new method by which society is governed*) (Astuti et al., 2020; Rhodes, 1996). *Governance* secara umum dapat di pahami bentuk peralihan dalam “penyelenggaraan kebijakan publik” yang tidak hanya pada berpusat pada pemerintah, namun melibatkan aktor lain untuk turut berpartisipasi baik dari masyarakat, swasta, dan lainnya (Astuti et al., 2020).

Roderick Arthur William Rhodes menjelaskan beberapa karakter dominan dari *governance* dari hasil penelitian yang dilakukannya (Rhodes, 1996). Karakter tersebut terdiri dari 4 (empat), meliputi:

1. “*governance*” bermakna lebih luas daripada government dengan melibatkan aktor non-negara yang menjadikan ada hubungan saling ketergantungan antar organisasi;
2. Keberlanjutan hubungan interaksi antar anggota karena dilatarbelakangi kebutuhan pertukaran sumber daya dan negosiasi untuk membagi bersama;
3. berakar pada hubungan saling percaya dan diregulasikan dengan peraturan akibat dari negosiasi dan kesepakatan antar aktor; dan

4. Memiliki derajat signifikan untuk terlepas atau otonom dari pemerintah.

Karakteristik dari *Governance* administrasi publik atau kebijakan dapat dibagi menjadi: (1) terkoordinasi oleh negara (*state-coordinated*); (2) terkoordinasi oleh pemerintah daerah (*local government coordinated*); dan (3) terkoordinasi oleh multi-aktor (*multi-actor-coordinated*). Karakteristik setiap model dapat dilihat pada tabel 2.1.

Tabel 2.1. Karakteristik *Governance*

Karakteristik	Model <i>Governance</i>		
	<i>State Coordinated</i>	<i>Local Government Coordinated</i>	<i>Multi-Actor Coordinated</i>
Dasar hukum	Keputusan Negara (Pemerintah Pusat)	Pemerintah Daerah (Keputusan negara bagian, provinsi)	Perjanjian atau Kontrak Kemitraan
Orientasi Demokrasi	Representatif (elit)	Representatif (elit) atau deliberatif	Partisipatif atau deliberatif
Pelaksana (<i>Agents</i>)	Negara	Pemerintah Daerah (Negara bagian, Provinsi)	Aktor yang terlibat (setara)
Pemangku Kepentingan	Pemerintah daerah, Perusahaan, organisasi.	Perusahaan, warga negara, organisasi (negara bagian, pemerintah)	Aktor yang berpartisipasi, aktor eksternal
Jenis Permasalahan Kebijakan	Jinak/lembut	Jahat/kompleks	Jahat/kompleks
Proses Implementasi	<i>Top-down</i> , Kontrol manajemen yang kuat	<i>Top-Down/Bottom-Up</i> , tujuan disesuaikan dengan kondisi setempat	<i>Bottom-up</i> mencapai konsensus pada beberapa tujuan, pembelajaran kolektif
Kondisi Akuntabilitas	Jelas: politisi dan pejabat nasional	Terbagi: politisi lokal/nasional atau pejabat provinsi	Terbagi atau tidak jelas: anggota kemitraan

Sumber: Hanberger (2004) dalam Astuti et al. (2020), Telah diolah kembali

Model *state-coordinated* merupakan bentuk tata kelola yang paling dikenal luas dan hingga kini masih lazim dijumpai di banyak negara. Meskipun melibatkan berbagai aktor, pola pengelolaannya tetap menyerupai sistem pemerintahan tradisional. Proses *governance* dalam model ini diawali dengan “keputusan negara” yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat atau elit politik (Dryzek, 1996). Dengan kata lain, negara berperan sebagai aktor dominan, sementara pemerintah daerah maupun aktor di level bawah berfungsi terutama sebagai pelaksana kebijakan. Model ini umumnya efektif untuk menangani isu-isu kebijakan yang relatif sederhana atau tidak terlalu kompleks. Implementasi kebijakan dijalankan secara *top-down*, sehingga menuntut mekanisme kontrol dan manajemen yang kuat agar program dapat berjalan sesuai rencana. Keunggulan utama dari pendekatan ini adalah kejelasan akuntabilitas; para pejabat publik maupun politisi dapat dimintai pertanggungjawaban secara langsung atas kebijakan.

Model *local government coordinated* menggambarkan suatu bentuk tata kelola di mana pemerintah daerah memegang peran penting, baik karena mengambil inisiatif maupun karena memperoleh mandat dari tingkat pusat atau provinsi. Dalam model ini, keputusan pemerintah daerah dapat menjadi dasar hukum, atau berasal dari kebijakan pusat yang kemudian didelegasikan melalui mekanisme desentralisasi. Kewenangan, tanggung jawab, serta koordinasi pelaksanaan program dijalankan dalam kerangka otonomi daerah. Pada hakikatnya, model ini berakar pada demokrasi representatif atau elitis, namun dapat pula berkembang menuju pendekatan demokrasi deliberatif. Penerapan

model ini relevan ketika menghadapi masalah sosial yang kompleks dengan kondisi lokal yang sangat beragam, sehingga memerlukan penyesuaian yang signifikan di tingkat daerah. Proses implementasinya mencerminkan kombinasi alur *top-down* dan *bottom-up*. Hubungan antara negara dan pelaksana di lapangan sering kali bersifat kompleks karena melibatkan berbagai tingkatan pemerintahan dalam penyusunan maupun implementasi kebijakan publik. Dalam situasi pembagian kewenangan dan tanggung jawab ini, muncul potensi ketidakjelasan akuntabilitas, sebab tidak selalu jelas pihak mana yang harus dimintai pertanggungjawaban

Model *multi-actor coordinated* menggambarkan suatu kondisi ketika pemerintah pusat maupun daerah hanyalah dua dari sekian banyak aktor yang berupaya mengarahkan sekaligus mengoordinasikan sumber daya secara kolektif. Dasar legal yang menopang model ini biasanya berupa perjanjian atau kontrak antarpihak yang terlibat. Bergantung pada keluasaan dan kedalaman tata kelola serta bentuk kolaborasi yang dijalankan, orientasi dapat bersifat partisipatif maupun deliberatif. Seperti halnya *local government coordinated*, tidak ada pihak tunggal yang menonjol sebagai aktor utama dalam model ini. Oleh karena itu, konsep *principal-agent* tidak sepenuhnya tepat, sebab para aktor bisa berperan ganda baik sebagai principal maupun sebagai agent, dengan program yang dikembangkan dan dijalankan secara kolaboratif. Model ini relevan diterapkan ketika masalah yang dihadapi bersifat kompleks hingga sangat kompleks, sehingga membutuhkan diskusi intensif antaraktor untuk menyepakati bagaimana publik menilai persoalan tersebut sekaligus

menentukan langkah penyelesaiannya. Namun, titik lemah utama terletak pada aspek akuntabilitas. Setiap aktor dituntut bertanggung jawab atas hasil “tindakan kolektif” maupun “ketiadaan tindakan”, dan pada saat yang sama mereka juga berkewajiban kepada organisasi yang mereka wakili. Dalam kondisi terburuk, tidak ada pihak yang secara jelas dapat dimintai pertanggungjawaban. Selain itu, model ketiga ini menggambarkan situasi di mana kewenangan pemerintah nasional maupun lokal dapat didistribusikan ke atas, ke bawah, atau bahkan ke luar. Model ini kerap digunakan sebagai kerangka analisis empiris yang bersifat netral, tanpa menitikberatkan pada dominasi lembaga atau aktor publik tertentu.

2.2.4. Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan merupakan bagian awal dari proses manajemen kinerja pemerintahan dalam mewujudkan pencapaian tujuan pembangunan. Ginanjar Kartasasmita dalam bukunya *“Administrasi Pembangunan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia”* menyatakan pada dasarnya perencanaan sebagai fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan untuk mencapai tujuan yang dikehendaki (Kartasasmita, 1997). Abe (2005) menyatakan bahwa ”perencanaan” berasal dari kata ”rencana”, yang berarti rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan. Rencana memiliki komponen penting yaitu: (1) Tujuan (apa yang hendak dicapai); (2) Kegiatan (tindakan-tindakan untuk merealisasi tujuan); dan (3) Waktu (kapan, bilamana kegiatan tersebut hendak dilakukan. Suatu perencanaan bisa dipahami sebagai respon (reaksi) terhadap masa depan.

Perencanaan menurut Riyadi & Bratakusumah (2003) adalah upaya untuk memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Diana Conyers dan Peters Hills dalam Riyadi & Bratakusumah (2003) mengemukakan perencanaan sebagai suatu proses yang terus menerus yang melibatkan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan penggunaan sumber daya yang ada dengan sasaran untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa yang akan datang.

Adapun pengertian pembangunan menurut Siagian (1994) dan Wirawan et al. (2016) adalah suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*). Kartasasmita (1994) memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu sebagai suatu proses perubahan kearah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana. Berdasarkan pendefinisian tersebut, pembangunan adalah suatu proses perubahan yang dilakukan melalui upaya-upaya secara sadar dan terencana.

Leksono et al. (2019) menjelaskan berbeda dengan kelompok bidang ilmu sosial lainnya seperti ekonomi atau bidang profesi seperti medis, perencanaan tidak memiliki teori-teori endogen. Karena perencanaan mengacu pada beragam teori dan praktek dari berbagai disiplin ilmu, oleh karenanya memetakan berbagai konteks ilmu perencanaan berperan penting dalam

membantu memahami pengaruh beragam gagasan dan teori (Allmendinger & Tewdwr-Jones, 2002).

Healey (1997) menjelaskan terdapat tiga aspek yang dapat disebut sebagai “akar” perencanaan, yaitu: (1) Perencanaan ekonomi; (2) Tradisi arsitektur; dan (3) Analisis kebijakan. *Pertama*, yaitu perencanaan ekonomi, terkait dengan proses distribusi dan produksi secara efektif dalam suatu kota atau wilayah. *Kedua*, perencanaan sebagai pengembangan fisik dalam tradisi arsitektur, berfokus pada studi mengenai hubungan antara bentuk bangunan, keterkaitan antara proses sosial dengan bentuk fisik dan penyediaan pelayanan, khususnya dalam konteks perkotaan. *Ketiga*, pengelolaan administrasi publik dan analisis kebijakan yang lebih menekankan pada peran publik dalam perencanaan. Akar ketiga ini berasal dari tradisi Amerika yang fokus dan mengedepankan peran publik (Healey, 1997).

Faludi (1973) mentipologikan perencanaan dengan mendasarkan pendekatannya pada perbedaan antara teori substantif dan prosedural. Menurut Faludi, prosedur atau cara tipologi harus menjadi urusan perencanaan atau para perencana, oleh karenanya teori perencanaan didominasi oleh sistem dan pendekatan rasional yang menekankan pada proses dibandingkan substansi. Para pendukung teori substantif menekankan pemahaman-pemahaman terhadap objek perencanaan dengan cara teoritis, mereka berasumsi bahwa bukti seperti itu akan menjadi dasar pengambilan kebijakan dan tindakan.

Peneliti yang mendukung teori prosedural mengemukakan bahwa langkah pengetahuan dalam melakukan tindakan membutuhkan perhatian yang

eksplisit (Faludi & Waterhout, 2006). Thomas (1979) menjelaskan teori perencanaan prosedural akan terkait dengan bagaimana mengimplementasikan perencanaan dan fokus pada proses serta teknik yang digunakan oleh perencana dalam menyusun perencanaan. Dalam perencanaan prosedural terdapat beberapa elemen yang penting seperti penggunaan data kuantitatif bersamaan dengan regulasi dan penerapan keputusan formal.

Pemikiran Habermas (1984) yang mengungkapkan konsep rasionalitas dan kaitannya dengan permasalahan aksi sosial masyarakat, komunikasi antar subyek dan nilai sosial budaya, telah memunculkan tipologi perencanaan lainnya yang terbagi atas perencanaan rasionalitas instrumental dan perencanaan rasionalitas komunikatif. Perencanaan konvensional yang hanya mengandalkan inkrementalis dengan ciri hierarki formal, organisasi sektoral dan prosedur kaku dan *top-down* belum mampu menjawab permasalahan pembangunan yang semakin kompleks. Dalam kondisi semacam itu maka upaya membangun pemahaman bersama melalui komunikasi dengan berbagai individu dan kelompok di luar organisasi perencanaan menjadi hal yang penting agar mampu memandang suatu masalah secara holistik, komprehensif, dan integratif sehingga penyelesaiannya dapat lebih tepat sasaran.

Perubahan besar yang terjadi pada era 60-an bermuara pada penerapan rasionalitas dan pendekatan sistem dalam merencanakan kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat (Habermas, 1984). Penerapan rasionalitas dalam perencanaan dipandang sebagai cara terbaik dalam membangun kehidupan masyarakat yang stabil, daripada hanya menyerahkan pada mekanisme budaya

dan keyakinan semata. Seiring dengan perkembangan proses pencerahan, rasionalitas yang diandalkan pada era ini adalah berakar pada paradigma modernisasi, yang mengedepankan objektivitas dalam mendapatkan keilmuan dan tentunya harus bersifat bebas nilai (*value free*).

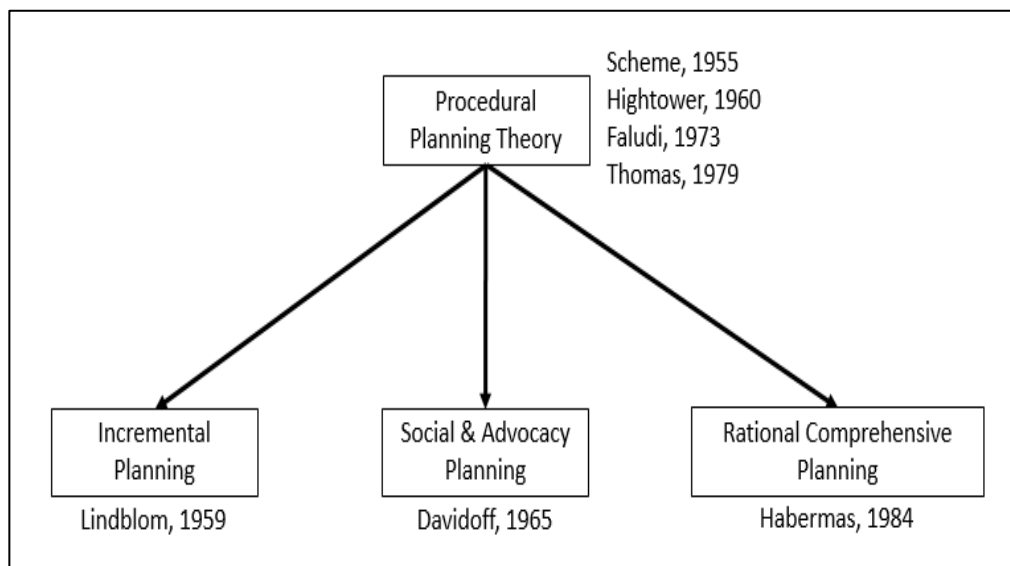
Perencanaan rasional secara konseptual dan analitis mencakup pertimbangan perencanaan yang luas. Pertimbangan ini termasuk pula hal-hal yang berkaitan dengan seluruh rangkaian tindakan pelaksanaan serta berbagai pengaruhnya terhadap pengembangan (Saraswati, 2006). Davidoff dan Reiner (1965) menjelaskan pendekatan perencanaan rasional dapat dianggap sebagai suatu prosedur yang dilakukan tahap demi tahap.

Sistematika perencanaan rasional dimulai dari diagnosis permasalahan, perumusan dan tujuan sasaran, penentuan serangkaian alternatif untuk mencapai tujuan, penentuan alternatif terbaik sesuai kebutuhan di masa depan, sampai dengan tindakan implementasi. Faludi (1983) menjelaskan keseluruhan sistematika perencanaan rasional selalu didasarkan atas analisis fakta, teori, dan nilai-nilai yang terkait.

Karena penggunaan pengetahuan yang objektif dan rasional ini hanya dapat dipercayakan kepada para ahli, maka perencanaan pada era ini lebih menekankan pada perencanaan yang dilakukan oleh negara sebagai aktor utama. Model perencanaan dengan atas epistemologi modernisasi ini, oleh Sandercock (1998) disebutkan sebagai model perencanaan yang dibangun dengan lima pilar, yaitu: (1) Rasionalitas; (2) Komprehensif; (3) Metode ilmiah; (4) Keyakinan pada masa depan yang diarahkan oleh negara; dan (5)

Keyakinan pada kemampuan perencana untuk mengetahui apa yang terbaik buat publik.

Model-model perencanaan yang berkembang antara lain adalah *Rational Comprehensive Planning*, *Incremental Planning*, dan *Social & Advocacy Planning*. Meski perkembangan masing-masing model ini adalah antitesa dan sintesa dari model sebelumnya, semua model-model ini tetap dibawah paradigma modernisasi *procedural planning theory* karena masih memandang homogen masyarakat sebagai konsumen perencanaan dan karena perencanaan masih bersandar sepenuhnya pada keahlian dan pengetahuan perencana (*expert*).



Gambar 2.3. Model-Model Perencanaan Prosedural

Sumber: Lindblom (1959), Davidoff (1965), Habermas (1984),
Telah diolah kembali

Karakteristik utama dari perencanaan inkremental adalah proses perencanaan dilaksanakan secara inkremental karena menganggap tidak ada solusi yang tepat baik dari segi waktu, uang, informasi dan kemampuan para perencana (Kinyashi, 2006). Charles E. Lindbloom mengembangkan konsep inkrementalisme dalam bukunya yang berjudul *The Science of Muddling Through* (1959). Perencanaan inkremental memandang bahwa permasalahan publik tidak dapat dipecahkan melalui perencanaan menyeluruh dan luas. Perencanaan inkremental mempunyai cakupan yang lebih sempit dan terjangkau sehingga tidak dikategorikan sebagai model perencanaan yang ambisius, berkhayal dan tidak efisien sebagaimana halnya teori perencanaan rasional komprehensif.

Terdapat dua macam perencanaan inkremental (Putri et al., 2021), yaitu: (1) *Disjointed incremental*; dan (2) *Jointed incremental*. Macam pertama melakukan rencana sepotong-sepotong tanpa memikirkan kesinambungan (*disjointed*), sedangkan macam kedua memikirkan kesinambungan (*jointed*) antar potongan-potongan (meskipun tidak pernah ditetapkan/dipikirkan, di masa depan, potongan-potongan yang berkesinambungan tersebut akan sampai dimana, karena mereka tidak mempercayai rencana jangka panjang).

Model perencanaan berikutnya adalah *Social & Advocacy Planning* sebagaimana yang dikemukakan oleh Davidoff (1965), dimana Davidoff beranggapan bahwa perencana harus mampu ikut serta dalam proses politik sebagai penasihat dari setiap kepentingan baik bagi pemerintah maupun kelompok lainnya, organisasi maupun individu yang peduli terhadap kebijakan

yang diusulkan untuk pembangunan komunitas di masa depan. Davidoff (1965) mengkritik bahwa perencanaan yang mengaku mampu merumuskan satu versi kepentingan umum berarti memonopoli kekuatan/kewenangan perencanaan dan tidak mendorong adanya partisipasi.

Apabila perencanaan bersifat inklusif, maka sebuah lembaga tidak akan dapat mewadahi kepentingan masyarakat yang beragam dan saling konflik. Sebaliknya, perencanaan haruslah dapat mendorong pluralisme yang berimbang dengan cara mengadvokasi (memberi hak bersuara) pihak-pihak yang tidak mampu menyalurkan aspirasinya (Davidoff, 1965). Perencanaan tradisional menghambat tumbuhnya pluralisme yang efektif, karena: (1) Komisi perencanaan (semacam Badan Perencanaan) tidak demokratis dan kurang sekali mewakili kepentingan yang saling bersaing dalam masyarakat yang beragam (plural); dan (2) Perencanaan kota tradisional berfokus pada aspek fisik yang terpisah dengan aspek sosial, sehingga mengabaikan kenyataan adanya konflik sosial dan ketidakadilan di kota.

Adapun beberapa manfaat pendekatan Davidoff (1965) dalam *social and advocacy planning* yaitu: (a) Perencana akan memberikan informasi yang lebih baik kepada publik terhadap pilihan alternatif yang ditawarkan kepada mereka; (b) Mendesak dewan pemerintah untuk bersaing dengan kelompok perencana lainnya untuk memenangkan dukungan politik; dan (c) Memaksa mereka yang telah mengkritik rencana dewan untuk mempersiapkan rencana mereka lebih baik.

Pada model perencanaan *Advocacy Planning*, apabila dilihat dari sisi prakteknya, maka pengelompokan sebagai bagian dari Perencanaan Rasionalitas Instrumental menjadi tidak valid. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Brooks (2002) bahwa Davidoff sebagai pencetus ide *Advocacy Planning*, adalah loyal terhadap rasionalitas dan hanya memanfaatkan perencanaan sebagai alat untuk membantu kelompok yang kurang diuntungkan. Tetapi praktek *Advocacy Planning* pada era 60-an dan 70-an banyak berubah menjadi protes sosial, usaha pengorganisasian masyarakat, dan bentuk-bentuk lain dari kegiatan politik yang hanya sedikit menekankan pada penyusunan rencana semata (Masik, 2005).

Model perencanaan terakhir adalah Perencanaan Rasional Komprehensif adalah model perencanaan secara menyeluruh, yang berarti mempunyai skala luas, dengan pengambilan keputusan yang kompleks. Menurut teori ini, tujuan perencanaan adalah untuk mencapai hasil atau tujuan tertentu dan memaksimalkan peluang pencapaiannya, melalui rangkaian tahapan, tindakan dan proses pilihan atau pengambilan keputusan yang rasional, dengan mempertimbangkan dampak masa depan atau perspektif jangka panjang (Prawiranegara, 2014).

Nursini (2010) menyatakan bahwa perencanaan rasional mempunyai lima langkah, yaitu: (1) Merumuskan dan mengelaborasi tujuan; (2) Menerapkan program dan tindakan aksi; (3) Membandingkan hasil evaluasi terhadap konsekuensi; (4) Memilih alternatif; dan (5) Penerapan alternatif yang dipilih. Kelima langkah itulah yang digunakan oleh perencana untuk

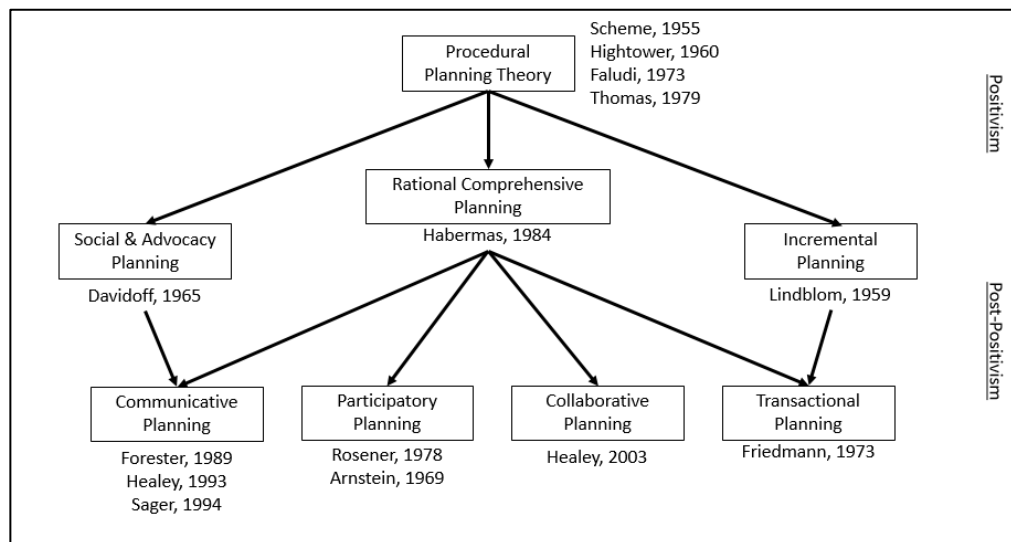
memecahkan permasalahan yang dihadapi masyarakat dan hasil perencanaan bersifat rinci dan jelas. Perencanaan rasional mempunyai karakteristik bahwa penetapan tujuan perencanaan dan cara pencapaian tujuan dilakukan oleh perencana (Campbell & Fainsteins, 1996)

Perencanaan rasional komprehensif merupakan produk dari teori politik teknokratik (Campbell & Fainsteins, 1996). Teori politik teknokratik ini muncul dalam era industri, yang pada era tersebut kekuatan politik berada pada golongan atas yang menguasai teknologi. Mereka beranggapan bahwa dengan menerapkan pendekatan ilmiah lewat teknologi akan dapat diatasi masalah perkotaan yang dihadapi. Pengatasan permasalahan melalui teknokratik ini merasa tidak perlu minta pendapat masyarakat.

Healey & Underwood (1978) mendefinisikan perencanaan rasional komprehensif adalah model perencanaan yang terlampau ambisius dan idealis sehingga tidak mungkin berhasil dalam pelaksanaannya. Dengan lingkup yang lebih fokus, kemungkinan besar keberhasilan dapat diraih. Respon atas aliran model perencanaan rasional komprehensif juga disampaikan oleh Charles E. Lindbloom dalam bukunya yang berjudul *The Science of Muddling Through* yang mencetuskan perencanaan inkremental yang menawarkan kemudahan dalam analisis karena tidak perlu melakukan analisis secara cermat dan teliti, cukup melihat kebijakan yang sudah ada kemudian disesuaikan dengan permasalahan yang terus berubah (Maulana et al., 2018).

Leksono et al. (2019) melakukan tipologi terhadap model-model perencanaan berdasarkan paradigma *positivism* dan *post-positivism* dimana

model perencanaan rasional komprehensif yang merupakan model perencanaan *positivism* memiliki keterkaitan dengan sejumlah model perencanaan di era *post-modern* atau *post-positivism*. Beberapa model tersebut antara lain: (1) Model Perencanaan Komunikatif yang diinisiasi oleh (Forester, 1989; Healey, 1993; Sager, 1994); (2) Model Perencanaan Partisipatif yang diinisiasi oleh (Arnstein, 1969; Rosener, 1978); (3) Model Perencanaan Kolaboratif yang diinisiasi oleh Healey (2003); dan (4) Model Perencanaan Transaktif oleh (J. R. P. Friedmann, 1973). Keempat model perencanaan tersebut berupaya untuk mencapai penciptaan konsensus dalam perencanaan (*Consensus Building Planning*) (J. E. Innes & Booher, 1999; Woltjer, 2017).



Gambar 2.4. Tipologi Perencanaan dan Keterkaitannya

Sumber: Laksono et al. (2019), Telah diolah kembali

1. Perencanaan Komunikatif

Secara teoritik, model perencanaan komunikatif ini berasal berasal Teori Tindakan Komunikatif dari Habermas (1984), yaitu suatu kondisi ideal dari interaksi aktor, yang ditandai dengan sikap terbuka, terbebas dari

struktur sosial, dan komunikasi yang bersifat setara. Perencanaan komunikatif ditandai dengan pandangan bahwa perencanaan merupakan rangkaian proses jangka panjang yang berfokus tidak hanya pada objek perencanaan akan tetapi juga pada proses dan komunikasinya (Leksono et al., 2019).

Proses perencanaan komunikatif terbuka dalam arti inklusif dan transparan dengan masyarakat bisa memperoleh pengetahuan tentang apa yang sedang terjadi dan apa yang direncanakan. *Communicative planning* bertujuan untuk memajukan demokrasi deliberatif dengan mengeksplorasi potensi kesepakatan yang luas mengenai perencanaan, dalam beberapa kasus isu musyawarah inklusif diselesaikan secara politis (Leksono et al., 2019). Model perencanaan ini membantu proses demokrasi untuk menghasilkan manfaat yang adil dengan upaya untuk menurunkan pengaruh sistematis dari bias hubungan kekuasaan pada rekomendasi yang ditentukan secara dialog (Sager, 1994).

Healey (1993) berpendapat bahwa perencanaan komunikatif tidak hanya inovatif, namun berpotensi berubah dimana pada akhirnya potensi transformatif aksi komunikatif terletak pada kekuatan yang terkandung dalam argumen yang lebih baik. Secara lebih mendasar, pendekatan perencanaan komunikatif ini memiliki sepuluh prinsip atau komponen pondasi. Komponen-komponen ini disimpulkan oleh Healey (1993) dari pemikiran Habermas yang masih bersifat umum. Adapun komponen-komponen tersebut yaitu: (1) Perencanaan komunikatif adalah suatu proses

interaktif dan interpretatif; (2) Perencanaan komunikatif dilakukan melalui forum diskusi yang cair dalam masyarakat yang beragam; (3) Dalam metodenya, diperlukan sikap saling menghormati antar individu dan diskusi antar budaya; (4) Fokus penekanan pada proses diskusi publik yang dilakukan; (5) Terdapat beraneka klaim untuk berbagai bentuk dan jenis kebijakan pembangunan; (6) Kapasitas yang refleksif dikembangkan sehingga memungkinkan peserta untuk mengevaluasi melakukan peninjauan kembali; (7) Wacana strategis dibuka untuk semua pihak berkepentingan, hasilnya akan memunculkan wacana perencanaan baru; (8) Peserta mendapatkan pengetahuan baru dari peserta lain, belajar hubungan baru, nilai-nilai, dan pemahaman; (9) Peserta dapat berkolaborasi untuk mengubah kondisi yang ada; dan (10) Peserta didorong untuk menemukan cara praktis mencapai perencanaan yang mereka inginkan, bukan hanya dari daftar tujuan mereka.

2. Perencanaan Partisipatif

Teori Habermas tentang rasionalitas komunikatif menjadi dasar munculnya perencanaan partisipatif (Leksono et al., 2019). Forester (1982) dalam artikelnya yang berjudul *Planning in the Face of Power* membahas bagaimana informasi yang kuat, terkait dengan proses perencanaan dan mengklaim bahwa tindakan yang salah informasi dan manipulatif dapat diakibatkan oleh: (1) Informasi yang tidak jelas dan tidak lengkap; (2) Tidak tulus dan tidak dapat dipercaya; (3) Tidak pantas dan tidak sah; serta (4) Tidak akurat bahkan salah. Booher & Innes (2002) menjelaskan partisipasi

masyarakat merupakan titik sentral dari proses perencanaan ini, karena warga negara memiliki hak bahkan kewajiban untuk berpartisipasi secara bermakna dalam pengambilan keputusan publik dan mendapatkan informasi mengenai dasar pengambilan kebijakan oleh pemerintah.

Perencanaan partisipatif sangat membutuhkan keterlibatan aktor karena tidak hanya membutuhkan keberadaan perencana, tetapi pemerintah untuk menyiapkan proses perencanaan juga harus melibatkan warga masyarakat. Perencanaan partisipatif adalah kritik terhadap sistem perencanaan yang hanya menempati kalangan masyarakat pada tingkat tertentu dan meninggalkan komunitas lainnya (Leksono et al., 2019). Rosener (1978) menjelaskan partisipasi sebagai alat dapat dirasakan saat berkontribusi pada pencapaian beberapa tujuan, sementara, jika demi kepentingan partisipasi maka dapat ditetapkan sebagai tujuan. Jadi pertanyaannya diajukan kembali ke tujuan proses perencanaan yang mungkin berbeda untuk satu proyek ke proyek lainnya.

3. Perencanaan Kolaboratif

Proses yang memuat aktivitas dialog, dan berorientasi kepada keputusan bersama, terangkum dalam suatu proses kolaboratif (Tresiana & Duadji, 2017). Berdasarkan hal tersebut, dalam suatu pendekatan perencanaan berbasis komunikasi, terjadi proses kolaboratif (Healey, 1997; J. E. Innes, 1998). J. E. Innes & Booher (2003) mengembangkan model *DIAD Network Dynamic* untuk memperlihatkan bahwa proses kolaborasi

menggambarkan jejaring kolaboratif dimana terdapat keragaman, saling ketergantungan dan dialog otentik didalamnya (Sufianti et al., 2013).

Hal ini berarti bahwa: *pertama*, jejaring kolaboratif memiliki keragaman agen-agen, *kedua*, agen-agen berada dalam situasi mampu untuk saling memenuhi kepentingan masing-masing dan menyadari adanya saling ketergantungan diantara mereka, dan *ketiga*, terdapat dialog otentik (*authentic dialogue*) dimana komunikasi mengalir melalui jejaring secara akurat dan dapat dipercaya diantara para peserta (Gandasari et al., 2015). Dalam dialog otentik, terdapat timbal balik (*reciprocity*), hubungan (*relationship*), pembelajaran (*learning*), kreatifitas (*creativity*), dan menghasilkan adaptasi dari sistem yang ada. Hal ini berarti bahwa para peserta (aktor) berbicara mewakili kepentingan kelompoknya, saling menghormati, dan berbicara dengan akurat (Tresiana & Duadji, 2017). Hal ini membutuhkan kepercayaan, komitmen, dan pemahaman diantara para aktor. Proses kolaboratif merupakan suatu proses *adaptive system* dimana pendapat-pendapat yang berbeda dari berbagai pihak diakomodir yang akhirnya menghasilkan suatu konsensus (Sufianti et al., 2013).

4. Perencanaan Transaktif

J. R. P. Friedmann (1973) telah menantang model perencanaan bentuk pengambilan keputusan rasional dalam bukunya yang berjudul "*Retracking America; A Theory of Transactive Planning*". Dimana dalam bukunya Friedman berpendapat bahwa model rasional itu telah berjalan dengan sendirinya, dan bahwa cara berpikir baru mengenai perencanaan

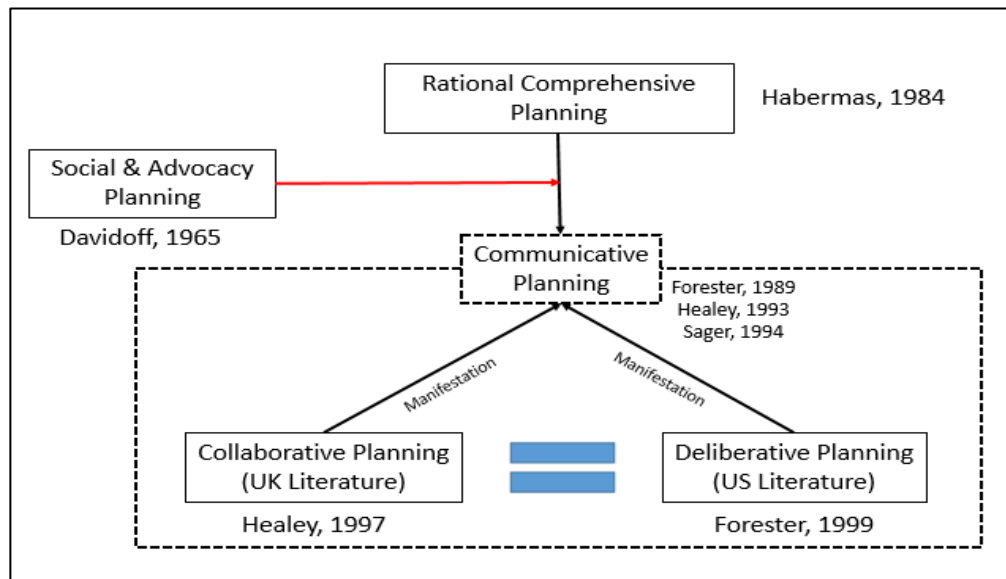
dibutuhkan yang akan menekankan hubungan antara pengetahuan dan tindakan. Friedman menekankan bahwa perlunya proses *mutual learning* untuk menjembatani antara pengetahuan teoritik dari perencana dengan pengetahuan praktis dari masyarakat melalui model perencanaan yang disebut sebagai *transactive planning* atau perencanaan transaktif (Masik, 2005).

Perencanaan transaktif sendiri merupakan jembatan yang mengisi kesenjangan komunikasi antara perencana teknis dengan kliennya (Leksono et al., 2019). J. Friedmann (2003) berkesimpulan perlunya metode pengambilan keputusan yang didasari pada proses pembelajaran bersama sebagai tanggapan terhadap tumbuhnya kaum teknokrat. Perencanaan transaktif memungkinkan para perencana dan klien untuk saling belajar baik terkait kemampuan eksperimental dari klien maupun pengetahuan teknis perencana, hingga kedua pengetahuan melebur dan mengubah persepsi kedua pihak.

Dalam perencanaan transaktif, dialog yang terjadi adalah *life dialogue* yang dipertegas oleh Innes dan Booher (1997) sebagai *authentic dialogue* (Sufianti et al., 2013). Dalam hal ini, setiap aktor yang duduk bersama saling menghargai, empati, terjadi hubungan timbal balik dan saling menguntungkan. Dialog hanya akan terjadi jika para pemangku kepentingan berpartisipasi dan duduk bersama dalam memecahkan permasalahan. Partisipasi sendiri hanya akan terjadi jika mereka memiliki kepentingan dan memiliki kesempatan untuk menyuarakan kepentingannya,

dan partisipasi tersebut hanya akan terjadi jika ada saling ketergantungan dan kepercayaan (Sufianti et al., 2013).

Dalam proses perkembangannya, Teori Perencanaan Rasional-Komprehensif yang meliputi Perencanaan Komunikatif, Perencanaan Partisipatif, Perencanaan Kolaboratif, dan Perencanaan Transaktif mengalami sejumlah penyesuaian istilah dan manifestasi. Allmendinger & Tewdwr-Jones (2002) dalam artikelnya yang berjudul *The Communicative Turn in Urban Planning: Unravelling Paradigmatic, Imperialistic, and Moralistic Dimensions* menjelaskan “...In its latest manifestations, the communicative turn has been referred to as ‘collaborative planning’ in the UK Literature (Healey, 1997) and ‘Deliberative Planning’ in the US Literature (Forester, 1999c)...” dimana istilah perencanaan komunikatif sebagaimana yang diajukan oleh Forester (1989); Healey (1993); & Sager (1994) mengalami beberapa kali manifestasi istilah menjadi praktis yaitu *Collaborative Planning* dalam UK Literature (Healey, 1997) dan *Deliberative Planning* dalam US Literature (Forester, 1999).



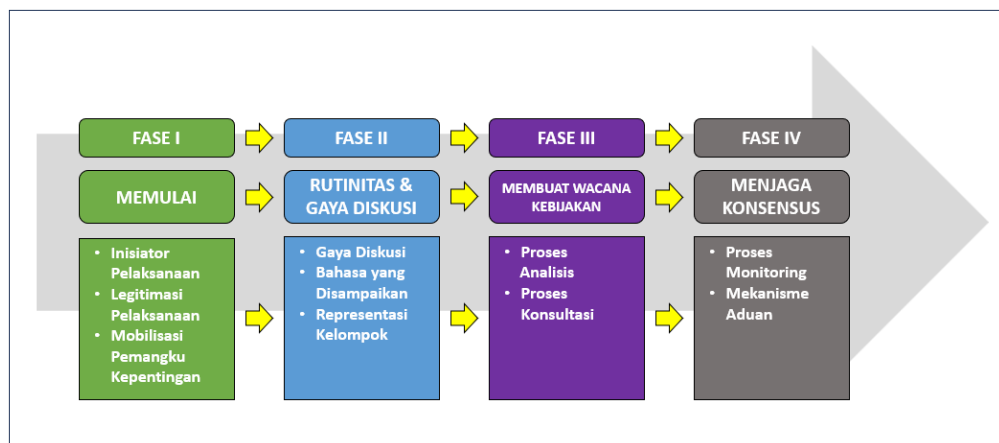
Gambar 2.5. Manifestasi Perencanaan Komunikatif

Sumber: Allmendinger & Tewdwr Jones (2002), Telah diolah kembali

Tidak terdapat perbedaan baik proses, tahapan, maupun *output* antara perencanaan kolaboratif dan perencanaan deliberatif melainkan hanya perbedaan penggunaan istilah dalam literatur. Sejumlah riset tentang perencanaan komunikatif pun terkadang menggunakan istilah perencanaan kolaboratif atau perencanaan deliberatif secara bergantian. Beberapa penelitian antara lain dilakukan oleh Yiftachel & Huxley (2000) dalam artikel yang berjudul *Debating Dominance and Relevance: Notes on the Communicative Turn in Planning*, Umemoto & Igarashi (2009) dalam *Perencanaan Deliberatif di Milieu*, dan Perera (2021) yang menjelaskan bahwa *Communicative Planning Theory (CPT)* dapat merujuk pada *Collaborative Planning* atau *Collaborative Governance*, Perencanaan argumentatif, debat perencanaan, Diskursus inklusif, dan Perencanaan Deliberatif.

Padanan ini juga dipertegas oleh Martens (2013) yang menjelaskan tujuan dari teori perencanaan komunikatif adalah untuk membangun praktik yang meminimalkan terjadinya distorsi melalui proses-proses kolaboratif dalam upaya mencapai tata kelola pemerintahan yang deliberatif. Berdasarkan argumentasi tersebut, tidak ada perbedaan yang signifikan antara istilah perencanaan kolaboratif maupun perencanaan deliberatif yang dimana kedua istilah tersebut merupakan bagian atau manifestasi dari proses perencanaan komunikatif.

Teori perencanaan deliberatif/kolaboratif diajukan oleh Healey (1997) dimana proses perencanaan terdiri dari 4 fase utama yang meliputi: (1) Fase Memulai: Pemrakarsa, Legitimasi Pelaksanaan dan Pemangku Kepentingan, dan Arena; (2) Fase Rutinitas dan Gaya Diskusi; (3) Fase Membuat Wacana Kebijakan; (4) Fase Menjaga Konsensus.



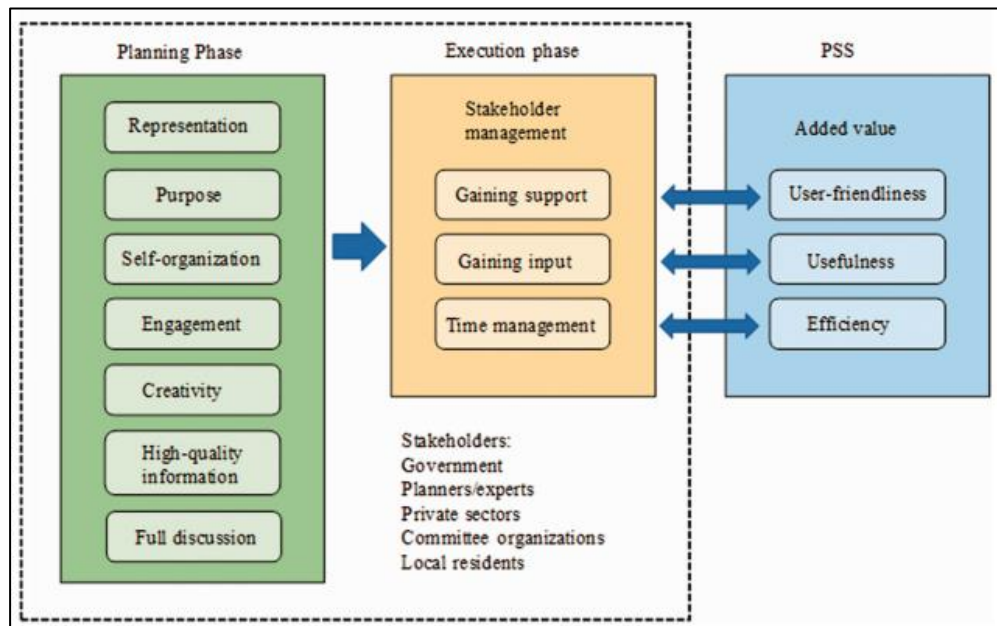
Gambar 2.6. Panduan Pelaksanaan Perencanaan Deliberatif

Sumber: Healey (1997), Telah diolah kembali

Teori diatas sebagaimana yang diajukan Healey (1997) dalam bukunya yang berjudul *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented*

Societies memiliki empat pentahapan yang diawali dari tahap memulai yang berfokus dalam identifikasi pemrakarsa pelaksana kegiatan, legitimasi pelaksanaan kegiatan dan metode yang dilakukan dalam memobilisasi para pemangku kepentingan. Tahapan berikutnya adalah tahap rutinitas dan gaya diskusi yang berfokus dalam mengamati gaya diskusi yang dilakukan dalam proses diskusi antara pihak pemrakarsa kegiatan dengan para pemangku kepentingan yang terlibat. Dalam tahap ini telah ada dialog yang interaktif antar pemangku kepentingan dalam mengusulkan rencana berbasis kebutuhan masing-masing para pemangku kepentingan. Tahap berikutnya adalah membuat wacana kebijakan, dimana pada tahap ini peran aktif para pemangku kepentingan dalam mempertahankan argumentasi dan usulan yang disampaikan dalam pengujian masing-masing usulan oleh pihak pemrakarsa kegiatan. Tahap ini menjadi tahap yang paling krusial karena negosiasi dilakukan pada tahapan ini. Tahap terakhir adalah tahap menjaga konsensus dimana pada tahap ini dibutuhkan peranan aktif para pemangku kepentingan dalam mengawasi realisasi hasil usulan yang telah direncanakan pada tahapan sebelumnya.

Beberapa penelitian lainnya sebagaimana yang dilakukan oleh Y. Lin & Benneker (2022) dalam artikel yang berjudul “*Assessing Collaborative Planning and the Added Value of Planning Support Apps in The Netherland*” merumuskan model perencanaan deliberatif dengan memfokuskan pada pengaruh aspek lingkungan dalam mendukung pencapaian konsensus yang dikenal dengan istilah PSS (*Planning Support Systems*).



Gambar 2.7. Panduan Pelaksanaan Perencanaan

Sumber: Lin & Benneker (2022)

Berdasarkan model perencanaan deliberatif diatas menjelaskan fase perencanaan deliberatif dapat diamati melalui 7 aspek pengamatan antara lain: (1) *Representation* atau Representatif atas perwakilan kelompok; (2) *Purpose* atau tujuan perencanaan; (3) *Self-Organization* atau mengorganisir kelompok; (4) *Engagement* atau perjanjian konsensus; (5) *Creativity* atau Kreatifitas kelompok; (6) *High-Quality Information* atau informasi yang dibutuhkan selama proses perencanaan dapat dipertanggungjawabkan dalam proses perencanaan; dan (7) *Full Discussion* atau diskusi penuh.

Fase pelaksanaan hasil konsensus rencana dilakukan oleh para pemangku kepentingan yang terlibat baik pemerintah, perencana, sektor privat, dewan komite, maupun pejabat lokal yang dapat diamati berdasarkan *gaining support*, *gaining output*, dan *time management* yang dilakukan. Adapun karakteristik yang khas dari teori ini adalah adanya aspek lingkungan yang

dapat mempengaruhi proses perencanaan dan pelaksanaan dari hasil perencanaan antara lain: (1) *User Friendliness*; (2) *Usefulness*; dan (3) *Efficiency*.

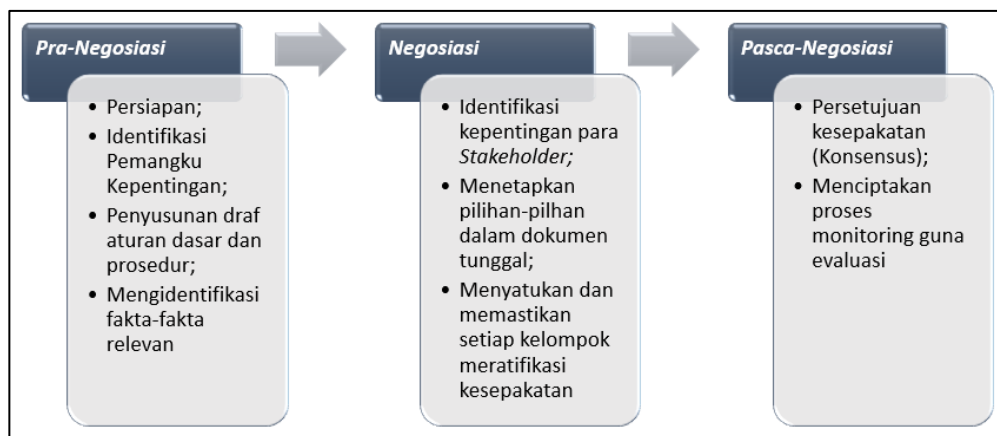
Berbeda dengan proses perencanaan deliberatif sebagaimana yang diajukan oleh Y. Lin & Benneker (2022) yang berfokus pada pengaruh aspek lingkungan atau aspek eksternal dalam proses perencanaan deliberatif, Gunton & Day (2003) cenderung mengaitkan perencanaan kolaboratif/deliberatif dengan menekankan pada aspek negosiasi, yang dimana dikemukakan tiga fase yaitu pra-negosiasi, negosiasi, dan pasca-negosiasi.

Fase Pra-negosiasi diamati melalui berbagai gejala meliputi: (a) Persiapan; (b) Mengidentifikasi para kelompok pemangku kepentingan yang akan berpartisipasi dalam proses kolaboratif dan menunjuk perwakilan masing-masing kelompok; (c) Menyiapkan draf aturan-aturan dasar, proposal, tujuan, prosedur, peran dan tanggung jawab, jadwal, dan logistik; serta (d) Mengidentifikasi fakta-fakta dan informasi relevan yang diperlukan dalam proses.

Fase negosiasi diamati melalui berbagai gejala meliputi: (a) Mengidentifikasi kepentingan pemangku kepentingan dan menggunakan prosedur seperti *brainstorming* dan memetakan ide untuk mengidentifikasi pilihan-pilihan yang luas; (b) Menetapkan pilihan-pilihan dan mendorong prinsip-prinsip negosiasi dalam sebuah “dokumen tunggal” yang mencatat status diskusi; (c) Menyatukan kelompok-kelompok ke dalam sebuah

kesepakatan dan meyakinkan bahwa perwakilan masing-masing pemangku kepentingan meratifikasi kesepakatan.

Fase pasca-negosiasi diamati melalui berbagai gejala: (a) Mendapatkan persetujuan untuk kesepakatan yang telah dicapai, untuk memudahkan pelaksanaannya; serta (b) Menciptakan proses monitoring untuk mengevaluasi implementasi yang diikuti oleh negosiasi ulang yang mungkin diperlukan karena perubahan situasi.



Gambar 2.8. Panduan Pelaksanaan Perencanaan Deliberatif

Sumber: Gunton & Day (2003), Telah diolah kembali

Ketiga teori proses perencanaan deliberatif diatas sebagaimana yang diajukan oleh Healey (1997), Y. Lin & Benneker (2022), Gunton & Day (2003) memiliki karakteristiknya masing-masing. Peneliti menerapkan teori proses perencanaan deliberatif sebagaimana yang diajukan oleh Healey (1997) yang terdiri dari empat fase dengan pertimbangan relevansinya akan fenomena permasalahan yang ditemui serta karakteristik kelompok rentan yang lebih mengedepankan forum diskusi dan komunikasi yang lebih intens. Teori proses perencanaan deliberatif sebagaimana yang diajukan oleh Y. Lin & Benneker

(2022) cenderung memfokuskan pada aspek lingkungan dan pengaruhnya terhadap proses perencanaan deliberatif serta tidak terlalu memperhatikan secara rinci proses diskursus dan diskusi dalam negosiasi antar peserta diskusi. Teori yang diajukan Gunton & Day (2003) memfokuskan pada fase negosiasi tanpa memperhatikan secara mendetail dari kapasitas para pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses perencanaan deliberatif.

Perencanaan komunikatif yang termanifestasi dalam perencanaan kolaboratif atau perencanaan deliberatif memiliki perbedaan dengan perencanaan partisipatif sebagaimana paradigma perencanaan yang diterapkan di Indonesia. Mäntysalo, Westin, et al. (2023) dalam artikelnya yang berjudul “*Public Planner – A Deliberative Authority*” menjelaskan “... *that communicative planning theory (CPT) is not equal to participatory planning theory (PPT).*” Argumentasi tersebut dimaknai bahwa pendekatan teori perencanaan komunikatif termasuk perencanaan deliberatif atau perencanaan kolaboratif memiliki ketidaksamaan dengan perencanaan partisipatif.

Mäntysalo, Westin, et al. (2023) menjelaskan teori perencanaan komunikatif yang terinspirasi dari teori demokrasi deliberatif dimana para pemangku kepentingan dapat terlibat baik partisipasi yang bersifat formal maupun partisipasi informal sebagaimana yang dicontohkan oleh Forester (1998) melalui Perencana Aktivistis. Dalam perencanaan komunikatif, para perencana publik yang tergabung dalam lingkup pemerintah mengedepankan prinsip-prinsip komunikatif melalui dialog dan negosiasi yang seluas-luasnya dari teori demokrasi deliberatif. Dalam hal ini, teori perencanaan komunikatif

menggabungkan proses musyawarah dengan partisipasi formal dan informal yang memiliki tujuan utama yaitu mencapai konsensus dari semua pemangku kepentingan yang terlibat. Dalam berbagai jurnal literatur, dijelaskan sejumlah perbedaan antara perencanaan deliberatif dengan perencanaan partisipatif antara lain sebagai berikut:

Tabel 2.2. Komparasi Perencanaan Deliberatif dan Perencanaan Partisipatif

Perencanaan Deliberatif	Perencanaan Partisipatif	Rujukan
Bertujuan untuk meningkatkan komunikasi dan dialog seluas-luasnya antara perencana publik dengan para pemangku kepentingan guna mencapai konsensus dalam kegiatan musyawarah baik partisipasi formal maupun informal.	Bertujuan untuk melibatkan warga negara secara aktif dalam partisipasi yang formal pada proses perencanaan dalam pengambilan keputusan. Warga negara dianggap memiliki pengetahuan, pengalaman, dan kebutuhan.	Mäntysalo, Mattila, et al. (2023)
Menekankan pada proses penyusunan wacana rasional, pengambilan keputusan, dan pertukaran pandangan antar <i>stakeholder</i> untuk mencapai konsensus dalam diskusi dan debat.	Menekankan keterlibatan warga negara secara umum dalam proses perencanaan melalui mekanisme partisipatif yang memungkinkan untuk bertindak dan merefleksikan rencana yang diusulkan.	Lund & Juujärvi (2022)
Perencanaan deliberatif berfokus pada pengambilan keputusan berdasarkan konsensus melalui dialog komprehensif antar peserta.	Perencanaan Partisipatif berfokus pada keterlibatan masyarakat yang lebih luas dalam proses pengambilan keputusan.	Kersting et al. (2016)
Perencanaan deliberatif berfokus pada proses diskusi dan argumentasi untuk pengambilan keputusan.	Perencanaan partisipatif berfokus keterlibatan aktif dari para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan.	Liddo & Shum (2014)
Perencanaan deliberatif berfokus pada gejala komunikasi, dialog, dan pertukaran informasi antar pemangku kepentingan.	Perencanaan partisipatif menekankan pengambilan keputusan secara bersama dan keterlibatan warga negara dalam proses perencanaan.	Grybovyeh et al. (2011)
Perencanaan deliberatif berfokus pada penciptaan dialog	Perencanaan partisipatif melibatkan berbagai pemangku	Sandin (2020)

Perencanaan Deliberatif	Perencanaan Partisipatif	Rujukan
dan kerjasama antar pemangku kepentingan untuk mengubah perencanaan rasional menjadi lebih inklusif dan komunikatif dalam memenuhi kebutuhan.	kepentingan dalam proses perencanaan namun mungkin masih mengabaikan pihak-pihak tertentu.	
Perencanaan deliberatif melibatkan keterlibatan multipihak dalam konsultasi bersama untuk pengembangan masyarakat.	Perencanaan partisipatif berfokus pada partisipasi yang dipimpin oleh masyarakat dalam pembangunan dan tata kelola masyarakat.	Liu et al. (2020)

Sumber: Formulasi peneliti, Diolah dari berbagai sumber (2024)

Berdasarkan hasil komparasi tersebut, terdapat perbedaan yang cukup signifikan antara perencanaan deliberatif dengan perencanaan partisipatif. Dalam hal ini, peneliti memahami perencanaan deliberatif adalah perencanaan yang lebih menekankan pada sisi komunikasi, debat dan dialog yang dilakukan antar pemangku kepentingan dalam proses perencanaan yang *output* utamanya adalah mencapai dan menjaga konsensus. Berbeda dengan perencanaan partisipatif yang menekankan pada keterlibatan/kehadiran dari setiap warga negara.

Perencanaan deliberatif dan perencanaan partisipatif sama-sama menekankan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Namun, secara aplikatif, terdapat perbedaan fokus dan penekanan di antara keduanya. Berdasarkan Tabel 2.2. dapat disimpulkan bahwa perencanaan partisipatif berfokus pada keterlibatan masyarakat secara luas dalam seluruh tahapan perencanaan, mulai dari identifikasi masalah, perumusan tujuan, penentuan prioritas, hingga pelaksanaan dan evaluasi. Tujuannya adalah untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat dan

menumbuhkan rasa memiliki (*sense of ownership*) terhadap program atau kebijakan yang dihasilkan.

Perencanaan partisipatif memiliki karakteristik aplikatif sebagai berikut: (1) Identifikasi Kebutuhan: yaitu masyarakat diajak untuk mengidentifikasi sendiri permasalahan di lingkungannya, menilai potensi sumber daya yang tersedia, dan merumuskan solusi; (2) Kesetaraan: yaitu adanya upaya untuk menciptakan kesetaraan antara pemerintah dan pemangku kepentingan non-pemerintah dalam pengambilan keputusan; (3) Transparansi dan Akuntabilitas: yaitu proses perencanaan harus transparan dan akuntabel, sehingga masyarakat dapat memantau dan meminta pertanggungjawaban; (4) Keterwakilan: yaitu memastikan keterwakilan yang memadai dari seluruh segmen masyarakat, termasuk kelompok rentan dan rentan; (5) Konsensus: yaitu berupaya mencapai kesepakatan atau konsensus di semua tahapan penting pengambilan keputusan; dan (6) Media: yaitu pelibatan media untuk menyebarluaskan informasi dan membangun kesadaran publik.

Perencanaan Partisipatif memiliki contoh aplikatif di Indonesia antara lain: (1) Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan): Ini adalah contoh paling umum di Indonesia. Masyarakat dari tingkat desa/kelurahan hingga provinsi diajak untuk menyampaikan usulan, membahas, dan menyepakati rencana pembangunan. Meskipun dalam praktiknya masih ada tantangan terkait kualitas deliberasi, Musrenbang secara konseptual merupakan wujud perencanaan partisipatif; (2) Program Pembangunan Berbasis Komunitas: Seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM

Mandiri) dimana masyarakat secara langsung terlibat dalam perencanaan dan pengelolaan proyek-proyek pembangunan di tingkat lokal; dan (3) Penyusunan Rencana Tata Ruang Partisipatif: Melibatkan masyarakat dalam diskusi dan penyusunan kebijakan terkait penggunaan lahan dan pengembangan wilayah, misalnya melalui lokakarya atau forum warga.

Perencanaan deliberatif memiliki fokus utama dengan lebih menekankan pada terjadinya proses diskusi, argumentasi rasional, dan pertimbangan mendalam antar berbagai pihak (pemerintah dan warga) untuk mencapai pemahaman bersama dan keputusan yang lebih legitimasi. Ini bukan hanya tentang mengumpulkan aspirasi, tetapi juga mengolah dan menguji argumen secara kritis. Perencanaan deliberatif memiliki karakteristik aplikatif yaitu: (1) Dialog Intensif: yaitu adanya ruang untuk dialog yang mendalam dan intensif antara pemerintah dan warga, di mana argumen-argumen diuji dan diperdebatkan secara rasional; (2) Penggalan Masalah: yaitu proses ini berakar pada penggalan masalah yang mendalam melalui diskusi dan dialog antar pemangku kepentingan; (3) Tindakan Komunikatif: yaitu seluruh proses pengambilan kebijakan didasarkan pada asas tindakan komunikatif, di mana informasi disajikan secara komprehensif dan ada ruang untuk tanggapan serta pemikiran ulang; (4) Dengar Pendapat/Konsultasi Publik: yaitu mekanisme formal untuk mendapatkan masukan yang terstruktur dari publik; (5) *Focus Group Discussion* (FGD): yaitu mengumpulkan kelompok-kelompok tertentu untuk membahas isu secara mendalam dan menghasilkan pemahaman yang lebih kaya; (6) Pengaruh pada Kebijakan: yaitu proses deliberasi diharapkan

memiliki kemampuan untuk memengaruhi pembuatan keputusan dan kebijakan publik secara signifikan; dan (7) Keterbukaan dan Representatif: yaitu proses ini harus representatif terhadap populasi dan terbuka bagi berbagai nilai serta sudut pandang yang beragam.

Perencanaan deliberatif memiliki contoh aplikatif di Indonesia antara lain: (1) Forum Kebijakan Publik dengan Pakar dan Warga: Misalnya, pemerintah mengadakan serangkaian lokakarya atau seminar yang melibatkan akademisi, praktisi, aktivis, dan perwakilan masyarakat untuk mendiskusikan secara mendalam dampak suatu kebijakan atau peraturan baru, sebelum kebijakan tersebut ditetapkan; (2) Panel Warga (*Citizen Panels*): Sekelompok warga yang dipilih secara acak (representatif) diberikan informasi komprehensif tentang suatu isu dan kemudian mereka berdiskusi intensif selama beberapa hari untuk merumuskan rekomendasi kebijakan. Contoh ini banyak diterapkan di negara maju; dan (3) Sidang Publik untuk Pembentukan Undang-Undang: Meskipun tidak selalu ideal, proses pembentukan undang-undang yang melibatkan dengar pendapat publik dan penyampaian argumen dari berbagai pihak dapat menjadi bentuk deliberasi. Idealnya, informasi yang disajikan harus lengkap dan ada ruang bagi masyarakat untuk menyajikan tanggapan kritis.

Tabel 2.3. Perbedaan Aplikatif dalam Proses Perencanaan Deliberatif dan Proses Perencanaan Partisipatif

Aspek	Perencanaan Partisipatif	Perencanaan Deliberatif
Tujuan Utama	Mengakomodasi aspirasi & menumbuhkan rasa memiliki	Mencapai keputusan yang lebih legitim & rasional melalui argumen

	Pengumpulan masukan dan pelibatan dalam tahapan	Diskusi mendalam, argumen, dan pertimbangan rasional.
Kualitas Interaksi	Interaksi lebih luas tetapi kurang mendalam	Lebih mendalam, kritis, dan berorientasi pada pemahaman
Hasil yang Dicari	Konsensus atau kesepakatan umum	Keputusan yang didasari alasan kuat dan diuji secara publik
Contoh Umum	Musrenbang, Program Pembangunan Berbasis Komunitas	Diskusi kebijakan multi-pihak, panel warga

Sumber: Formulasi peneliti, Diolah dari berbagai sumber (2024)

Meskipun berbeda fokus, kedua pendekatan ini seringkali saling melengkapi. Perencanaan partisipatif dapat menjadi pintu gerbang bagi deliberasi, di mana partisipasi yang luas menyediakan basis bagi dialog yang lebih mendalam. Idealnya, sebuah proses perencanaan publik akan menggabungkan elemen partisipatif (untuk memastikan inklusivitas) dan deliberatif (untuk memastikan kualitas keputusan).

Perencanaan deliberatif menekankan akan pentingnya proses komunikasi dan penyampaian argumentasi oleh setiap pemangku kepentingan. Hal ini yang menjadi dasar peneliti dengan menganalisis proses musyawarah terhadap kelompok rentan yang lebih mengedepankan sisi komunikasi dan penyampaian aspirasi dari kelompok-kelompok rentan. Perencanaan partisipatif lebih menekankan pada sisi partisipasi oleh pemangku kepentingan dengan tidak berfokus pada penyampaian aspirasi dan pendapat melainkan pada keterlibatan dari para pemangku kepentingan dalam proses perencanaan pembangunan.

2.2.5. Perencanaan Deliberatif

Salah satu kelemahan Perencanaan Rasionalitas Komprehensif adalah bahwa perencanaan disusun oleh para ahli dengan asumsi bahwa apa yang mereka rencanakan sesuai dan yang terbaik untuk masyarakat, akan tetapi masyarakat sendiri tidak berfungsi sebagaimana dipersepsikan oleh perencana (Brooks, 2002). Adanya *gap* antara pengetahuan perencana dengan masyarakat sebagai objek dari perencanaan ini, memperkuat bukti bahwa dalam perencanaan terdapat banyak cara, sudut pandang, nilai dan kepentingan yang mewarnai proses perencanaan, dan terkadang perbedaan tersebut tidak dapat dipertemukan. Dengan menggunakan perspektif teori Habermasian yaitu tentang tindakan komunikatif (*theory of communicative action*) beberapa ahli berpendapat untuk menekankan pentingnya proses interaktif melalui komunikasi, perlunya memahami keunikan dari suatu lokasi perencanaan, dan perlunya pendekatan yang lebih bersifat kualitatif dan inilah yang menjadi pemikiran dasar perencanaan deliberatif (Masik, 2005).

J. Innes & Booher (2004) mendefinisikan perencanaan deliberatif adalah proses di mana berbagai pihak berpartisipasi dalam dialog dan negosiasi untuk mencapai solusi yang dapat diterima oleh semua pihak. Argumentasi yang disampaikan memfokuskan bahwa perencanaan deliberatif dapat membantu mencapai hasil yang lebih baik dan lebih adil melalui komunikasi dan diskusi yang lebih intensif. Forester (1999) juga mendukung pendekatan ini dan berpendapat bahwa perencanaan deliberatif dapat membantu mengatasi

konflik dan mencapai konsensus, untuk itu ditekankan pentingnya komunikasi dan negosiasi dalam proses ini.

Perencanaan deliberatif adalah bentuk demokrasi di mana warga non-elit memberikan pertimbangan yang sama terhadap pandangan yang dihasilkan dari diskusi terkait isu publik dan kemudian membuat keputusan kolektif tentang apa yang harus dilakukan untuk mengatasi isu tersebut, pendapat ini disampaikan oleh Fishkin (2019). Healey (1997) berpendapat bahwa perencanaan deliberatif atau perencanaan kolaboratif dapat membantu menciptakan ruang bagi dialog dan diskusi antara berbagai pihak. Healey berpendapat metode ini dapat membantu menciptakan solusi yang lebih inklusif dan demokratis. Fung (2006) berpendapat bahwa perencanaan deliberatif dapat membantu mendorong partisipasi publik dan demokrasi. Dia berpendapat bahwa ini dapat membantu menciptakan kebijakan yang lebih adil dan efektif.

Forester (1999) menyatakan bahwa perencanaan deliberatif secara operasional dapat didefinisikan sebagai proses perencanaan yang melibatkan diskusi dan pertimbangan yang mendalam tentang berbagai pilihan dan konsekuensinya sebelum membuat keputusan. Proses ini melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk masyarakat umum, pejabat pemerintah, dan ahli. Tujuannya adalah untuk mencapai konsensus atau setidaknya pemahaman bersama tentang rencana atau kebijakan yang akan diambil. Perencanaan deliberatif juga melibatkan penyebaran informasi yang jelas dan transparan, serta kesempatan bagi semua peserta untuk berbicara dan didengar.

Menurut J. Innes & Booher (2004), keberhasilan perencanaan deliberatif dapat diukur melalui kualitas komunikasi meliputi dialog dan negosiasi yang terjadi selama proses tersebut. Mereka berpendapat bahwa dialog yang efektif dan negosiasi yang menghasilkan solusi yang dapat diterima oleh semua pihak adalah indikator penting dari perencanaan deliberatif yang sukses. Forester (1999) menambahkan bahwa keberhasilan perencanaan deliberatif juga dapat diukur melalui tingkat konsensus yang dicapai. Menurutnya, perencanaan deliberatif atau perencanaan kolaboratif yang sukses akan menghasilkan konsensus yang luas di antara para peserta.

Healey (1997) berpendapat bahwa perencanaan deliberatif yang sukses akan menciptakan ruang untuk dialog dan diskusi yang lebih inklusif daripada model perencanaan partisipatif. Menurut Healey, ruang dialog adalah indikator penting dari perencanaan deliberatif yang sukses. Healey (1997) dalam bukunya *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, terdapat empat panduan untuk melaksanakan proses perencanaan kolaboratif/deliberatif yang secara rinci dijelaskan sebagai berikut:

a) Fase I: Memulai

Panduan pertama yaitu melakukan persiapan. Tahap ini dimulai dengan adanya inisiator yang menggagas perencanaan. Isu-isu dilontarkan oleh inisiator untuk didiskusikan. Inisiator bisa siapa saja, peran perencana dalam hal ini dapat bertanggung jawab untuk memulai setiap proses. Selanjutnya inisiator menentukan pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses perencanaan. Penentuan ini tergantung kepada arena atau konteks isu yang ada.

Begitu pula penentuan waktu, tempat, dan bagaimana pelaksanaannya bergantung pada situasi dan kondisi yang berkembang. Indikator utama dalam fase pertama ini adalah: (1) Terdapat inisiator dalam memfasilitasi dan mengadakan kegiatan perencanaan; (2) Legitimasi pelaksanaan kegiatan perencanaan; dan (3) Adanya mobilisasi pemangku kepentingan.

b) Fase II: Rutinitas dan Gaya Diskusi

Panduan kedua, melaksanakan rutinitas dan gaya diskusi. Setelah pengaturan mengenai legitimasi dan penetapan pemangku kepentingan, tahap berikutnya adalah pengaturan pelaksanaan diskusi yang setidaknya menjawab pertanyaan: “*Apa yang akan dibahas?*” dan “*Bagaimana caranya?*”. Diskusi dimulai dengan adaptasi antar pemangku kepentingan yang terlibat. Dalam hal ini, dieksplorasi batas-batas antar pemangku kepentingan untuk mengetahui kepentingan masing-masing. Asumsi dan fakta dikumpulkan untuk mengetahui harapan dan ketakutan dari tiap pemangku kepentingan.

Tiga indikator utama dalam menentukan gaya diskusi yang tepat adalah: (1) *Style*, atau gaya dimana diskusi dapat dilaksanakan, apakah bersifat *FGD* secara terbuka, atau secara tertutup mengingat latar belakang dan karakteristik dari tiap-tiap kelompok adalah berbeda; (2) *Language*, atau bahasa dimana fasilitator dapat memahami pesan-pesan yang disampaikan oleh pemangku kepentingan. Indikator ini memperhatikan aspek bahasa agar terhindar dari ambiguitas dan kesalahpahaman antar pihak; (3) *Representation*, atau representatif baik dari jumlah kelompok dan resrepresentatif suara yang terwakilkan dalam forum dari jumlah keseluruhan.

c) *Fase III: Membuat Wacana Kebijakan*

Panduan ketiga yaitu membuat wacana kebijakan. Pendekatan yang lebih terbuka tentu akan memperoleh lebih banyak informasi, opini, fakta, dan pandangan. Berbagai informasi tersebut harus dikerucutkan melalui penyaringan. Penyaringan dilakukan secara bersama-sama melalui proses pengambilan keputusan kolektif. Semua pilihan dimungkinkan untuk dipilih dengan selanjutnya dilihat skenario dan konsekuensinya. Dengan cara tersebut, pilihan untuk wacana kebijakan dan strategi dapat dimunculkan. Fase ketiga ini merupakan salahsatu fase paling krusial bagi inisiator pelaksanaan kegiatan. Hal ini disebabkan dalam fase ini, proses diskusi dan negosiasi antar pemangku kepentingan sangat tinggi. Indikator dalam fase ini meliputi: (1) *Analytical Work*, atau Pekerjaan analisis yaitu proses mendalami dan menyelidiki poin-poin masalah yang telah ditetapkan dan dipilah serta menguji dampaknya terhadap kelompok atau kepentingan lainnya; (2) *Consultation Process*, yaitu menguji dengan cara mengkonsultasikan rencana-rencana yang sebelumnya disusun oleh inisiator dengan para pemangku kepentingan.

d) *Fase IV: Menjaga Konsensus*

Panduan keempat yaitu menjaga konsensus. Jika pada fase sebelumnya masalah dan rencana-rencana berhasil mencapai kesepakatan dan inklusif, maka seharusnya kesepakatan dapat diterima dengan luas. Akan tetapi, seiring berjalannya waktu kesepakatan dapat menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak tertentu, Berdasarkan hal tersebut, perlu adanya infrastruktur yang mumpuni agar mampu menjaga konsensus. Lembaga institusi yang lebih formal berguna

untuk menegakkan atau menjaga konsensus; Indikator dalam fase ini meliputi: (1) *Monitoring*; atau pengawasan adalah bagaimana hasil kesepakatan dalam rencana dilakukan fungsi pengawasan; (2) *Mekanisme aduan*; yaitu pihak-pihak yang merasa dirugikan dan merasa rencana tidak sesuai dengan konsensus yang telah disepakati, mereka dapat mengadukannya melalui saluran pengaduan.

Healey (1997) mengemukakan pemikirannya bahwa perencanaan deliberatif bukan sekadar sebagai prosedur administratif-teknokratis, melainkan sebagai sebuah proses sosial komunikatif yang bertujuan membangun konsensus di tengah masyarakat yang plural. Menurut Healey, efektivitas perencanaan deliberatif sangat bergantung pada pemenuhan lima elemen kunci yang menjadi fondasi dalam setiap ruang diskursus publik: Pertama; Keterlibatan Pemangku Kepentingan (*Stakeholder Engagement*), Healey menekankan bahwa inklusivitas adalah prasyarat utama. Elemen ini menuntut identifikasi dan pelibatan seluruh pihak yang memiliki kepentingan atau terdampak oleh kebijakan, terutama kelompok yang secara struktural sering terpinggirkan (*voiceless*). Keterlibatan di sini bukan sekadar kehadiran fisik secara simbolik (*tokenism*), melainkan representasi substantif yang menjamin bahwa berbagai perspektif sosial, ekonomi, dan budaya diakomodasi dalam meja perundingan. Kedua, Dialog Berbasis Argumentasi (*Reason-Based Dialogue*); dalam paradigma deliberatif, validitas sebuah usulan ditentukan oleh kekuatan argumentasi rasional, bukan oleh posisi kekuasaan pemrakarsanya. Dialog harus dibangun di atas prinsip kejujuran, transparansi,

dan empati komunikatif, di mana setiap aktor bersedia mendengarkan dan memahami posisi aktor lainnya. Elemen ini bertujuan menggeser gaya komunikasi konvensional yang bersifat instruktif menjadi komunikasi deliberatif yang integratif.

Adapun elemen yang ketiga adalah Pembentukan Konsensus (*Consensus Building*); konsensus dalam kerangka Healey bukanlah kesepakatan mutlak tanpa perbedaan, melainkan sebuah proses pencarian titik temu (*common ground*) melalui negosiasi yang adil. Konsensus yang lahir dari proses deliberatif memiliki legitimasi moral dan sosial yang tinggi karena merupakan hasil dari proses "saling memberi dan menerima" (*give and take*) antaraktor yang terlibat, sehingga potensi konflik pada tahap implementasi dapat diminimalisir.

Kemudian elemen kunci yang keempat, Refleksi Kritis (*Critical Reflection*); elemen ini mewajibkan para aktor, terutama otoritas pemerintah untuk secara sadar mempertanyakan kembali asumsi, prasangka, dan ketimpangan kekuasaan yang ada dalam proses perencanaan. Refleksi kritis memastikan bahwa ruang deliberasi tetap terjaga keadilannya dan tidak didominasi oleh elite tertentu. Hal ini menuntut adanya keterbukaan untuk mengevaluasi prosedur yang berjalan agar tetap responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Selanjutnya yang kelima, Proses Pembelajaran (*Learning Process*); Healey memandang perencanaan deliberatif sebagai instrumen pembelajaran kolektif yang mampu membangun modal sosial (*social capital*). Melalui interaksi yang intens, terjadi transformasi pengetahuan: birokrasi

belajar memahami realitas mikro di lapangan, sementara masyarakat belajar memahami kendala teknis dan manajerial pemerintah. Proses ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas politik dan kemandirian komunitas dalam jangka panjang.

2.2.6. Desentralisasi dan Pembangunan Daerah

Desentralisasi merujuk pada distribusi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah untuk mengelola urusan publik secara efisien dan responsif. Teori desentralisasi mengusulkan bahwa penyerahan wewenang kepada pemerintah daerah memungkinkan pengambilan keputusan dilakukan lebih dekat dengan konstituen. Implikasinya, kebijakan pembangunan menjadi lebih relevan dan efektif dalam memenuhi kebutuhan lokal (Oates, 1972). Di sisi lain, desentralisasi juga memberikan kesempatan untuk meningkatkan akuntabilitas, partisipasi publik, dan transparansi dalam pemerintahan daerah.

Secara fundamental, desentralisasi terbagi menjadi dua bentuk utama: politik dan administratif. Desentralisasi politik memberikan mandat kepada pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan strategis dan kebijakan publik. Sementara itu, desentralisasi administratif berfokus pada distribusi fungsi birokrasi guna mempercepat pelaksanaan kebijakan dan efisiensi operasional (Smoke, 2003). Melalui kerangka ini, daerah dapat merancang model pembangunan yang sesuai dengan karakteristik lokal sekaligus mereduksi beban administratif pemerintah pusat.

Konsep ini berkorelasi erat dengan pembangunan berkelanjutan yang mengintegrasikan aspek ekonomi, keadilan sosial, dan kelestarian lingkungan.

Desentralisasi memberikan fleksibilitas bagi pemerintah daerah untuk merancang kebijakan spesifik guna mengatasi kemiskinan dan ketimpangan (Bardhan, 2002). Dengan kewenangan yang lebih besar, daerah mampu mengoptimalkan sumber daya alam secara bijaksana dan menciptakan kebijakan yang lebih mendalam serta adaptif terhadap kondisi sosial setempat.

Nilai intrinsik desentralisasi terletak pada penguatan partisipasi publik. Partisipasi masyarakat merupakan kunci terciptanya kebijakan yang demokratis dan inklusif. Melalui mekanisme ini, warga terlibat aktif dalam siklus perencanaan hingga evaluasi pembangunan. Hal ini memastikan bahwa kebijakan mencerminkan kepentingan publik luas, terutama kelompok rentan, ketimbang sekadar kepentingan elitis (Habermas, 1984). Representasi lokal yang kuat memungkinkan pemerintah daerah mendengar langsung aspirasi warga, yang berujung pada kebijakan yang lebih responsif (Faguet, 2014).

Namun, desentralisasi juga menghadapi tantangan koordinasi antar-pemerintah. Pemberian kewenangan tidak boleh memicu fragmentasi kebijakan yang menghambat efisiensi nasional. Tanpa koordinasi yang efektif, kebijakan daerah sering kali tidak sejalan dengan agenda nasional, mengakibatkan tumpang tindih regulasi (Bardhan, 2002). Oleh karena itu, dibutuhkan sinergi yang kokoh antara pemerintah pusat dan daerah untuk menjamin keberhasilan tujuan pembangunan yang lebih besar.

Teori desentralisasi kembali menekankan pentingnya pembangunan daerah yang berkelanjutan. Fokus utamanya adalah pengelolaan potensi lokal guna meningkatkan kualitas hidup masyarakat tanpa mengabaikan kelestarian

lingkungan (Sachs, 2015). Di Indonesia, implementasi desentralisasi telah berlangsung sejak era Reformasi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbarui menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Tujuannya adalah memberikan otonomi bagi daerah dalam merencanakan pembangunan secara mandiri. Meskipun demikian, realitas implementasinya masih menghadapi hambatan serius, terutama ketimpangan sumber daya antar-wilayah. Daerah dengan kapasitas fiskal rendah sering kali kesulitan mengelola kewenangan, yang mengakibatkan disparitas kualitas layanan publik (Oates, 1972). Selain itu, koordinasi yang buruk tetap menjadi kendala utama. Program pembangunan sering kali terhambat akibat komunikasi yang lemah antara jenjang pemerintahan, sehingga memicu ketidaksinkronan kebijakan nasional dan lokal. Untuk memastikan keberhasilan desentralisasi, penguatan instrumen koordinasi dan pemerataan kapasitas daerah menjadi syarat mutlak yang tidak dapat diabaikan (Bardhan, 2002).

2.2.7. *Cross-Sector Collaboration*

Kolaborasi lintas sektor (*cross-sector collaboration*) merupakan bentuk kerjasama yang melibatkan berbagai sektor yang berbeda, baik itu sektor publik, swasta, maupun masyarakat sipil, dengan tujuan untuk menangani masalah yang kompleks dan multidimensi yang tidak dapat diselesaikan oleh satu sektor saja. Dalam konteks pembangunan sosial, ekonomi, dan lingkungan, kolaborasi lintas sektor sangat penting untuk menciptakan solusi yang efektif dan berkelanjutan. Pendekatan ini menekankan pentingnya

integrasi berbagai keahlian, sumber daya, dan perspektif dalam rangka mencapai tujuan yang lebih besar, terutama dalam pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014).

Kolaborasi lintas sektor dapat didefinisikan sebagai suatu proses di mana berbagai aktor dari sektor yang berbeda bekerja sama untuk merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan atau program yang saling terkait. Kolaborasi ini tidak hanya melibatkan pemerintah, tetapi juga sektor swasta, LSM, akademisi, dan kelompok masyarakat yang terlibat dalam masalah sosial tertentu (Agranoff & McGuire, 2001). Dalam kolaborasi ini, masing-masing sektor membawa keahlian dan sumber daya yang dapat saling melengkapi, yang memungkinkan tercapainya solusi yang lebih efektif dan holistik. Dalam konteks pembangunan, kolaborasi ini dapat mencakup berbagai bidang seperti kesehatan, pendidikan, lingkungan hidup, dan ekonomi (Gray, 1985).

Pada dasarnya, kolaborasi lintas sektor berfokus pada tiga prinsip utama yaitu: (1) Saling ketergantungan; (2) Tujuan bersama; dan (3) Pengelolaan konflik. Saling ketergantungan mengacu pada kebutuhan sektor-sektor yang terlibat untuk bekerja sama agar dapat mencapai tujuan yang lebih besar yang tidak bisa dicapai oleh sektor tersebut sendiri. Tujuan bersama adalah adanya visi yang jelas dan konsisten mengenai apa yang ingin dicapai oleh semua pihak yang terlibat. Pengelolaan konflik adalah kemampuan untuk menyelesaikan perbedaan yang muncul selama proses kolaborasi, baik itu

dalam hal kepentingan, prioritas, atau metode yang digunakan (Huxham & Vangen, 2000).

Terdapat berbagai model kolaborasi lintas sektor yang bisa diterapkan, mulai dari model yang lebih sederhana hingga model yang kompleks. Salah satu model yang banyak digunakan adalah model koalisi antar sektor yang menggabungkan berbagai pihak dengan tujuan untuk mencapai suatu hasil bersama yang bermanfaat untuk seluruh pihak. Model ini sering diterapkan dalam program-program pembangunan berbasis komunitas, di mana masyarakat, pemerintah, dan sektor swasta bekerja sama untuk mengatasi permasalahan lokal (Bryson et al., 2014). Selain itu, terdapat model jaringan kolaboratif yang lebih mengutamakan hubungan tidak formal antar sektor yang saling mendukung, seperti yang diterapkan dalam penanggulangan bencana atau dalam pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan (Agranoff & McGuire, 2003).

Kolaborasi lintas sektor merupakan instrumen strategis dalam pembangunan daerah dan nasional yang menawarkan tiga keunggulan utama. Pertama, efisiensi sumber daya. Melalui sinergi antaraktor, tumpang tindih program dapat dihindari. Sektor swasta berkontribusi pada pendanaan dan teknologi, pemerintah pada regulasi, sementara masyarakat sipil pada implementasi lapangan (Huxham & Vangen, 2000). Kedua, peningkatan kualitas kebijakan. Integrasi berbagai perspektif menghasilkan kebijakan holistik yang lebih sensitif terhadap konteks lokal. Pelibatan masyarakat sipil memastikan kebijakan bersifat inklusif, adil, dan tidak hanya menguntungkan

pihak tertentu (Kenis & Schneider, 1991). Ketiga, penguatan kapabilitas inovasi. Pertukaran ide lintas sektor memicu solusi kreatif atas tantangan kompleks seperti kemiskinan dan perubahan iklim (Sachs, 2015).

Dalam konteks kebijakan pembangunan, kolaborasi lintas sektor sangat diperlukan untuk mengatasi masalah yang bersifat lintas batas dan kompleks. Misalnya, dalam hal pembangunan berkelanjutan, sektor lingkungan, ekonomi, dan sosial harus bekerja sama untuk memastikan bahwa kebijakan yang diterapkan mendukung tujuan pembangunan yang ramah lingkungan, adil sosial, dan berkelanjutan secara ekonomi. Kolaborasi antar sektor ini dapat menciptakan kebijakan yang lebih terintegrasi dan berdampak luas (Sachs, 2015). Selain itu, dalam pengembangan sektor pendidikan dan kesehatan, kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sangat penting untuk menciptakan kebijakan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat, serta untuk memperbaiki akses dan kualitas layanan pendidikan dan kesehatan bagi masyarakat di berbagai daerah.

2.2.8. Kelompok Rentan

Sebelum memahami tentang kelompok rentan, perlu untuk diketahui apa itu kerentanan. Humaedi et al. (2020) mendefinisikan kerentanan merupakan perasaan tidak aman di kehidupan individu, keluarga dan komunitas ketika menghadapi perubahan diluar lingkungannya. Kerentanan dapat dikatakan sebagai kondisi yang ditentukan oleh faktor fisik, sosial, ekonomi, dan lingkungan atau suatu proses yang meningkatkan kerentanan masyarakat terhadap dampak bahaya (Pratama et al., 2020; Zuardin, 2016).

Kerentanan biasa dirasakan oleh individu atau kelompok yang tinggal di wilayah tertentu yang dapat membahayakan jiwa dan aset yang dimilikinya (Sary et al., 2024).

Faktor pendorong kerentanan tersendiri adalah kondisi wilayah yang rawan bencana, monopoli perdagangan dan premanisme yang tidak jarang membuat kerugian pada individu ataupun kelompok sehingga mengakibatkan rasa tidak aman dan kurang nyaman dalam beraktivitas (Najwa et al., 2024). Hal tersebut dapat mempengaruhi keseharian masyarakat di wilayah tertentu. Kerentanan dapat digambarkan sebagai situasi perubahan yang membingkai kehidupan manusia baik individu, keluarga maupun masyarakat (Najwa et al., 2024). Konteks kerentanan merujuk pada situasi yang rentan yang dapat mempengaruhi atau dapat membuat suatu perubahan besar dalam kehidupan masyarakat. Pengaruh dari adanya kerentanan biasanya dapat merugikan kehidupan baik individu maupun masyarakat walaupun tidak menutup kemungkinan bahwa situasi rentan tersebut dapat memberikan dampak yang positif bagi masyarakat.

Dari penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa kerentanan merupakan situasi yang dapat mempengaruhi atau menciptakan suatu perubahan di kehidupan individu, kelompok ataupun masyarakat. Suatu perubahan yang diciptakan oleh adanya kerentanan dapat dikatakan sebagai ancaman bagi mereka yang merasakan dampak positif maupun dampak negatif. Karena adanya kondisi yang lemah dan mudah dipengaruhi oleh berbagai pihak

yang merasa dirinya kuat, kebanyakan kerentanan berpengaruh negatif bagi individu, keluarga maupun masyarakat di wilayah tertentu.

Humaedi et al. (2020) mendefinisikan tiga jenis kerentanan sebagai berikut: (1) Kejutan/kaget/guncangan (*Shocks*) yang dapat meliputi konflik, penyakit, banjir, badai, kekeringan, hama pada tumbuhan; (2) Perubahan musiman (*Seasonalities*) meliputi penetapan harga dan kesempatan bekerja; (3) Kecenderungan (*Critical trends*) yaitu kependudukan, lingkungan, ekonomi, pemerintah, dan kecenderungan teknologi. Ketiga jenis kerentanan tersebut adalah kerentanan yang biasa timbul di masyarakat yang memberikan lebih banyak dampak negatif dibandingkan dampak positif yang memengaruhi kehidupan masyarakat di wilayah tertentu. Perubahan tersebut biasanya terjadi secara tiba-tiba yang membuat tidak aman dan nyaman yang dapat meningkatkan perasaan bahaya atau waspada masyarakat.

Definisi kelompok rentan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tidak dirumuskan secara eksplisit, seperti yang tercantum pada Pasal 5 Ayat (3) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih. Kelompok rentan tersebut antara lain adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat. *Human Rights Reference* mendefinisikan kelompok rentan adalah *Refugees* (Pengungsi), *Internally Displaced Person/IDP's* (Pengungsi Internal), *National Minorities* (Minoritas Nasional),

Migrant Workers (Pekerja Migran), *Indigenous Peoples* (Penduduk Asli), *Children* (Anak-anak), dan *Women* (Wanita).

Adanya kelompok rentan diakibatkan karena aset dan akses yang terbatas sehingga dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat (Humaedi et al., 2020). Keterbatasan aset terbagi menjadi fisik dan non fisik. Keterbatasan fisik adalah kurang dapat berfungsinya anggota badan baik itu kecelakaan atau bawaan lahir seperti pada kalangan disabilitas, sedangkan keterbatasan non fisik adalah adanya kekurangan pada kepemilikan baik itu lahan, harta atau tempat tinggal seperti pada kalangan masyarakat miskin. Keterbatasan akses dapat terjadi akibat adanya pihak yang menghalangi akses seseorang dalam memenuhi kebutuhannya. Hal tersebut dapat terjadinya disorganisasi yang mengakibatkan rawan terjadinya konflik atau karena wilayah yang ditempati rawan terjadi bencana alam.

Kelompok rentan memiliki bentuk keberagaman yang unik dan spesifik, sehingga membutuhkan akses yang lebih untuk mendapatkan pelayanan dasar (Sebayang, 2023). *United Nations Development Programme* (UNDP) sebuah jaringan pembangunan global Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mendefinisikan kelompok rentan adalah populasi yang tinggal dalam kemiskinan, tidak mempunyai akses pada tempat tinggal yang aman, ketersediaan air, kebersihan dan gizi, serta orang yang mengalami stigmatisasi, diskriminasi, ataupun terpinggirkan oleh masyarakat dan bahkan diskriminasi dalam hukum, kebijakan dan praktik. Kelompok rentan terdiri dari perempuan,

penyandang disabilitas, anak, dan kelompok masyarakat adat (Sebayang, 2023).

Definisi kelompok rentan menurut Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia adalah semua orang yang menghadapi hambatan atau keterbatasan dalam menikmati standar kehidupan yang layak. Dapat disimpulkan bahwa kelompok rentan adalah kelompok yang tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup yang layak yang perlu mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah. Berdasarkan berbagai referensi yang memiliki perbedaan dalam menentukan kelompok-kelompok rentan peneliti kemudian membatasi yang termasuk kelompok rentan dalam penelitian ini yang terdiri atas tiga kelompok rentan yaitu: (1) Kelompok Disabilitas; (2) Kelompok Perempuan; dan (3) Kelompok Anak.

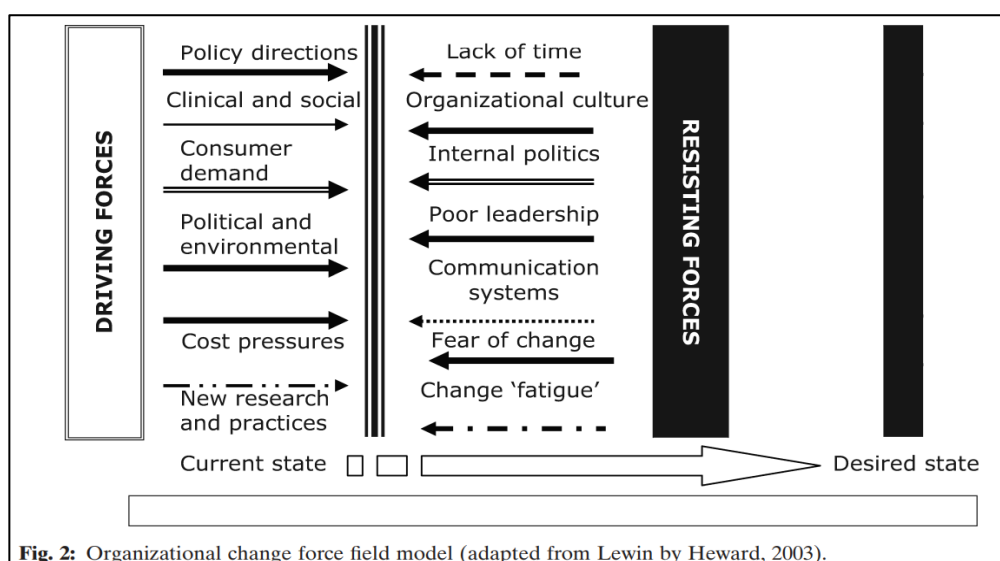
2.2.9. *Push and Pull Factor Analysis*

Penyusunan strategi dalam organisasi publik atau pemerintahan merupakan elemen krusial bagi keberhasilan implementasi program dan pencapaian tujuan organisasi. Perumusan strategi tersebut menjadi komponen mendasar dalam proses perencanaan strategis. Dalam konteks perencanaan deliberatif, penyusunan strategi berperan penting untuk menjamin efektivitas proses komunikasi, dialog, serta pencapaian kesepakatan melalui negosiasi antar-pemangku kepentingan.

Identifikasi hambatan implementasi strategi dapat dilakukan dengan menggunakan *Force Field Analysis* (FFA). Analisis ini memungkinkan organisasi untuk membedakan antara kekuatan pendorong (*driving forces*)

yang berasal dari faktor eksternal—seperti tuntutan masyarakat atau kebijakan baru—dengan kekuatan penghambat (*restraining forces*) yang bersifat internal, seperti resistensi terhadap perubahan atau keterbatasan kapasitas adaptasi organisasi. Pemetaan kekuatan-kekuatan ini menjadi langkah krusial sebelum melakukan analisis SWOT, terutama dalam mengevaluasi faktor eksternal dan merumuskan solusi atas tantangan yang ada.

Model FFA yang diajukan oleh Kurt Lewin menyatakan bahwa perubahan dalam organisasi atau masyarakat dipengaruhi oleh dua kekuatan yang saling bertentangan. Kekuatan pendorong (*Push/Driving Factors*) merupakan faktor yang memicu atau menuntut terjadinya perubahan, seperti kebijakan baru atau dinamika lingkungan eksternal. Sebaliknya, kekuatan penghambat (*Pull/Restraining Factors*) merupakan faktor yang menghalangi keterlibatan aktor dalam proses perubahan, termasuk di dalamnya ketakutan terhadap ketidakpastian atau hambatan budaya organisasi.



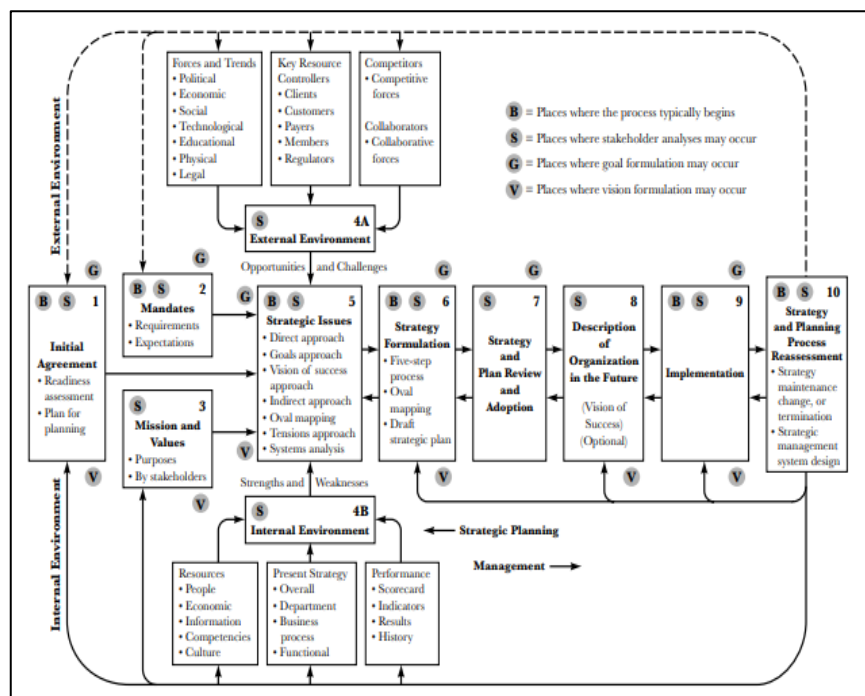
Gambar 2.9. Model Force Fields Analysis Lewin
Sumber: Heward, Hutchins, & Keleher (2007)

Merujuk pada Gambar 2.9, Model FFA yang telah diadaptasi terdiri atas *Driving Factors* dan *Resisting Factors*. Indikator dalam *Driving Factors* meliputi: (1) arah kebijakan; (2) aspek klinis dan sosial; (3) permintaan konsumen; (4) dinamika politik dan lingkungan; (5) tekanan anggaran; serta (6) penelitian dan praktik baru. Adapun indikator dalam *Resisting Factors* mencakup: (1) keterbatasan waktu; (2) budaya organisasi; (3) dinamika politik internal; (4) kepemimpinan yang lemah; (5) sistem komunikasi yang tidak efektif; (6) ketakutan akan perubahan; dan (7) kejenuhan terhadap perubahan (*change fatigue*).

Force Field Analysis dalam praktiknya berfungsi sebagai instrumen untuk menganalisis dinamika internal organisasi atau masyarakat, sekaligus merumuskan strategi yang mampu menjembatani berbagai kepentingan. Identifikasi kekuatan pendorong dan penghambat memungkinkan perencanaan untuk memprioritaskan langkah taktis demi memaksimalkan hasil serta mengelola potensi hambatan selama masa implementasi. Meskipun konsep awal *Force Field Analysis* dikembangkan oleh Lewin (1943) untuk memetakan dinamika perubahan, dalam perkembangannya, alat ini memberikan perspektif mendalam bagi analisis SWOT. Khususnya, FFA berfungsi mengevaluasi variabel eksternal dan internal yang secara krusial memengaruhi keberhasilan strategi organisasi (Heward, Hutchins, & Keleher, 2007)

Proses perumusan strategi melalui analisis SWOT harus mempertimbangkan lima aspek utama. Pertama, mengidentifikasi dan mengatasi permasalahan paling kritis dalam organisasi. Kedua, melakukan

penilaian terhadap faktor-faktor yang memengaruhi misi dan strategi. Ketiga, menganalisis kekuatan eksternal yang berdampak pada implementasi. Keempat, memadukan pemikiran realistis dengan mempertimbangkan aspirasi pemangku kepentingan, baik internal maupun eksternal. Kelima, memprioritaskan keputusan yang berorientasi pada tindakan selama fase pengembangan rencana.



Gambar 2.10. 10 Fase dalam Perumusan Strategi

Sumber: Bryson (2004)

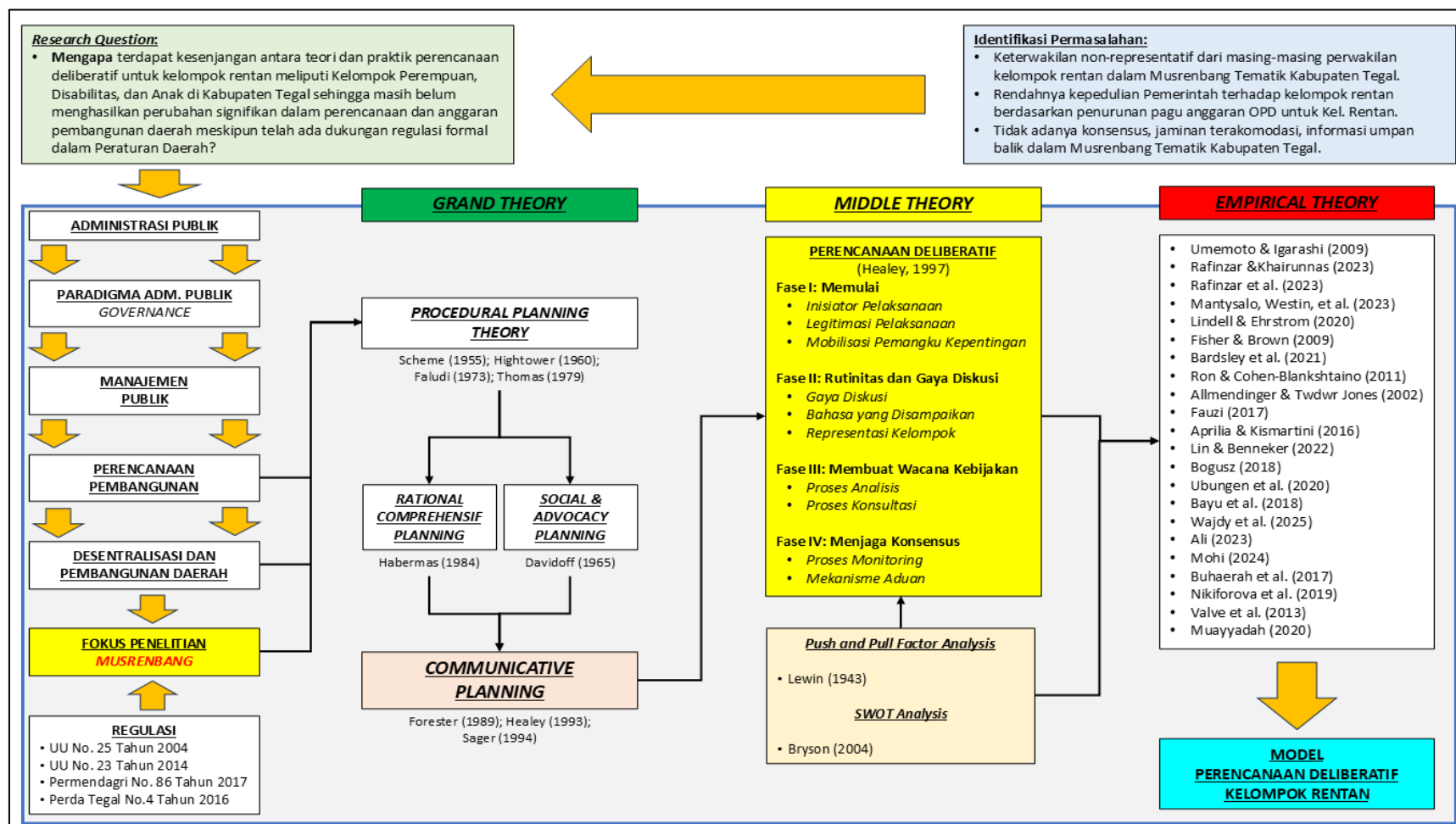
Bryson (2004) merumuskan sepuluh langkah sistematis dalam proses perumusan strategi bagi organisasi. Langkah tersebut dimulai dengan menyepakati proses perencanaan strategis dan mengidentifikasi mandat organisasi. Selanjutnya, dilakukan perumusan misi dan nilai organisasi secara jelas, diikuti dengan penilaian lingkungan internal serta eksternal (SWOT). Tahapan berikutnya mencakup identifikasi isu strategis, perumusan strategi

untuk mengelola isu tersebut, serta peninjauan dan pengadopsian strategi. Proses ini diakhiri dengan penetapan visi masa depan, pengembangan proses implementasi, serta penilaian kembali terhadap strategi dan proses perencanaan yang telah dilaksanakan (Pamalis & Djumiarti, 2021).

2.3. Argumentasi Penelitian

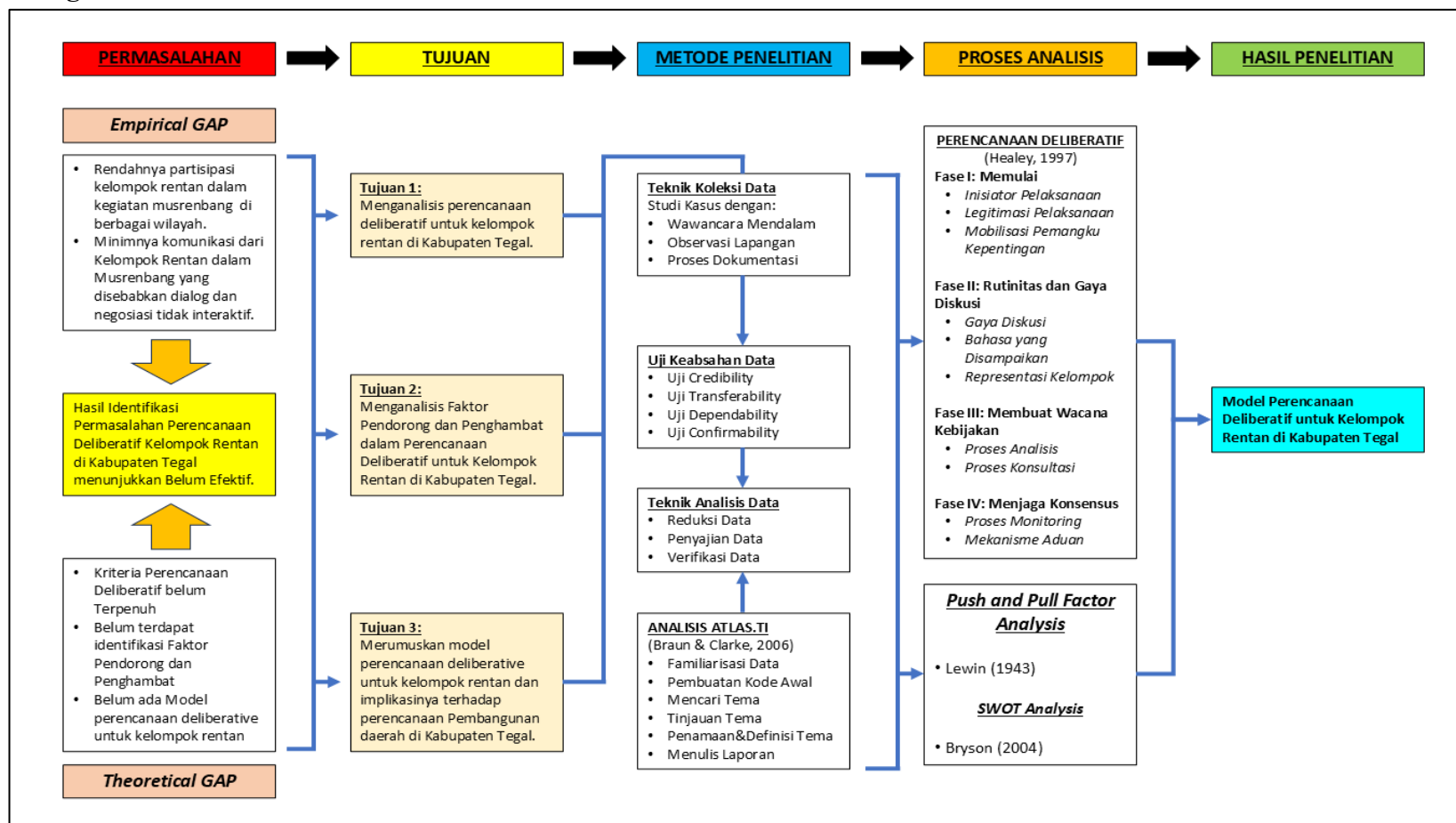
Perencanaan deliberatif merupakan bentuk alternatif bagi proses perencanaan pembangunan di Indonesia, yang selama ini diimplementasikan melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di tingkat desa, kecamatan, maupun daerah. Mekanisme tersebut secara formal menggunakan pendekatan perencanaan partisipatif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Namun, peneliti berargumen bahwa pendekatan partisipatif tersebut memerlukan penyempurnaan karena dalam praktiknya cenderung lebih mengedepankan aspek kehadiran fisik (*presence*) dibandingkan dengan proses komunikasi yang intensif dan dialogis.

Pendekatan perencanaan deliberatif menawarkan proses yang lebih mengedepankan komunikasi dua arah, dialog mendalam, serta pembangunan konsensus, terutama bagi kelompok rentan. Hal ini menjadi dasar pemikiran peneliti bahwa perencanaan pembangunan di Indonesia perlu diperkuat melalui kolaborasi antar-pemangku kepentingan yang lebih inklusif. Transformasi dari sekadar partisipasi menjadi deliberasi diharapkan dapat menjamin terakomodasinya aspirasi kelompok rentan secara lebih bermakna dalam proses pengambilan keputusan pembangunan daerah.



Gambar 2.11. Kerangka Teori Penelitian
Sumber: Formulasi Peneliti, (2024)

2.4. Kerangka Pikir Peneliti



Gambar 2.12. Kerangka Pikir Penelitian

Sumber: Formulasi Peneliti, (2024)