

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian dilakukan oleh Monik (2016) dengan judul Perencanaan Pembangunan Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Cilacap (Studi di Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Cilacap). Penelitian yang dilakukan Monik bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis tentang proses perencanaan pembangunan pertanian tanaman pangan di Kabupaten Cilacap serta menganalisis inovasi dalam perencanaan pembangunan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses perencanaan pembangunan pertanian tanaman pangan di Kabupaten Cilacap didominasi pendekatan teknokratik dan *top-down*. Keterlibatan petani dalam proses perencanaan dirasakan masih kurang. Faktor-faktor yang mendukung perencanaan tersebut yaitu aspek hukum, aspek geografis dan aspek demografis Kabupaten Cilacap. Sedangkan faktor-faktor yang menghambat perencanaan yaitu anggaran, sumberdaya manusia, koordinasi lapangan, serta teknologi dan inovasi. Inovasi belum dipertimbangkan dalam proses perencanaan, sedangkan penerapan teknologi sebagai pelaksanaan program yang bersifat rutinitas.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Fadlina (2013) yang berjudul Perencanaan Pembangunan Pertanian Berkelanjutan di Kota Batu (Kajian tentang Pengembangan Pertanian Organik di Kota Batu) menekankan prinsip interaktif pada perencanaan. Idealnya perencanaan pengembangan pertanian harus memenuhi tiga prinsip yaitu prinsip partisipatif, prinsip kesinambungan, dan prinsip holistik. Perencanaan pada studi Fadlina melalui pendekatan *top-down*

dan *bottom-up*, pendekatan politik, pendekatan teknokratis dan pendekatan partisipatif. Perencanaan yang dilakukan telah melibatkan *stakeholder* utama (petani dan kelompok tani), *stakeholder* penunjang (Dinas, perguruan tinggi, aparat desa, PPL, POPT, praktisi, media massa) serta *stakeholder* kunci (Walikota dan anggota DPRD).

Studi Fadlina sangat menyarankan bahwa perencanaan pembangunan pertanian berkelanjutan harus dilakukan secara terpadu dan menyeluruh (holistik) dengan mempertimbangkan keterkaitan sektor hulu-hilir secara berkesinambungan. Penguatan sektor hulu dan hilir dilakukan secara bersama-sama dari mulai perencanaan dengan dikoordinir oleh sektor terkait dalam satu payung perencanaan pembangunan daerah. Tentunya, tambah Fadlina, keberlanjutan perencanaan akan terasa lebih efektif bila ada keterlibatan langsung *top-management* yakni kepala daerah serta pimpinan SKPD terkait lalu ditetapkan melalui SK oleh Walikota.

Penelitian lain mengenai pembangunan pertanian dilakukan oleh Khuroidah (2011) dengan judul Perencanaan Pembangunan Bidang Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian Kabupaten Pasuruan (Studi pada Kantor Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian Kabupaten Pasuruan). Penelitian yang dilakukan Khuroidah bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan perencanaan pembangunan di bidang ketahanan pangan sekaligus faktor-faktor yang menjadi kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman dalam perencanaan tersebut. Hasil penelitian yang dilakukan Khuroidah menunjukkan pendekatan *top-down* mendominasi dalam perencanaan pembangunan bidang ketahanan pangan di Kabupaten Pasuruan. Mekanisme perencanaan dilakukan melalui forum musrenbang (pendekatan partisipatif) dan pendekatan teknokratik. Faktor-

faktor yang mempengaruhi perencanaan pembangunan bidang ketahanan pangan yaitu kekuatan sumberdaya alam, adanya SKPD yang membidangi ketahanan pangan dan regulasi; kelemahan kurangnya tenaga SDM, kurangnya pemahaman SKPD mengenai pembangunan ketahanan pangan, kurangnya koordinasi, belum tersedianya data subsistem, dan pola konsumsi masyarakat yang belum beragam; peluang inovasi teknologi, program mandiri pangan dan diklat fungsional perencana; dan ancaman pertumbuhan penduduk yang semakin tinggi, konversi lahan produktif semakin tinggi, adanya daerah rawan pangan, bencana banjir dan serangan hama penyakit, dan SKPD terkait cenderung ego sektoral.

Begitu pula penelitian yang dilakukan oleh Rinintyasari (2011) dengan judul Proses Perencanaan Program dan Kegiatan Bidang Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Bima (Studi pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Bima). Studi Rinintyasari mengemukakan bahwa perencanaan yang dilakukan menggunakan beberapa pendekatan yaitu *top-down*, *bottom-up* dan partisipatif. Usulan masyarakat yang terakomodir melalui forum musyawarah hanya sedikit karena terbatasnya anggaran dan kualitas usulan. Studi Rinintyasari melihat bahwa faktor pendukung dalam penelitiannya adalah aspek hukum, kondisi geografis dan demografis. Faktor penghambatnya adalah aspek pendanaan dan jumlah sumberdaya manusia perencana yang tersedia. Dengan kata lain, Rinintyasari menekankan Pemerintah Daerah harus kreatif dan inovatif dalam menambah sumber pendanaan untuk program dan kegiatan pembangunan pertanian, serta ketersediaan sumberdaya manusia yang berkualitas menjadi kunci keberlanjutan atau keberhasilan suatu perencanaan.

Manhokwe (2010) dalam penelitiannya yang berjudul *Top-down or bottom-up? District Development Planning in Mudzi District, Zimbabwe* menganalisis dan mendeskripsikan tentang konsep desentralisasi, perencanaan dan partisipasi masyarakat di lima kawasan yang tercakup dalam distrik Mudzi, Zimbabwe yaitu Goronga, Musau, Chikwizo, Mukota dan Nyamukoho. Setelah memperoleh kemerdekaan, pemerintah Zimbabwe mereformasi sejumlah peraturan pemerintah daerah yang bermasalah yang diwariskan oleh penjajah kolonial yang rasis. Lalu peraturan pemerintah daerah menetapkan *Ward Development Committee* (WADCO) atau Komite Pembangunan Kawasan dan *Village Development Committee* (VIDCO) atau Komite Pembangunan Desa untuk memfasilitasi masyarakat melalui pendekatan *bottom-up* untuk berperan serta dalam pembangunan wilayah. Kedua organisasi *grassroot* tersebut dirancang untuk mengartikulasikan aspirasi dan kebergantungan masyarakat ke dalam perencanaan pembangunan kawasan dan desa, lalu diinternalisasikan ke dalam perencanaan pembangunan distrik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan di empat dari lima kawasan di Distrik Mudzi menggunakan pendekatan *top-down*. Kekurangan sumberdaya terutama finansial menjadi penyebab kelemahan perencanaan pembangunan yang dihadapi oleh *Mudzi Rural District Council* (MRDC) atau Dewan Distrik Rural Mudzi. Dalam menganalisis partisipasi masyarakat, Manhokwe menggunakan model Arnstein's *hierarchical ladder* yang terbagi dalam tiga kategori yaitu *nonparticipation level*, *tokenism*, dan *citizen control*. Dari kelima kawasan yang diteliti menggunakan model tersebut didapatkan bahwa Goronga telah berada pada tahap partisipasi murni atau *citizen control*; sedangkan Musau, Chikwizo, Mukota berada pada tahap

tokenism; dan terakhir Nyamukoho masih pada tahap *nonparticipation*. Kesimpulan dari studi Manhokwe adalah untuk membangun sebuah wilayah, pemerintah daerah perlu melibatkan masyarakat melalui pendekatan partisipatif dimana aspirasi masyarakat tertuang dalam perencanaan pembangunan daerah dan juga pendekatan *top-down*, *bottom-up* dimana perencanaan pembangunan dapat direalisasikan dan dirasakan manfaatnya bagi masyarakat di daerah tersebut. Kekurangan anggaran sebaiknya dapat diantisipasi oleh pemerintah daerah agar pembangunan tidak terhambat.

Hapsari (2014) dalam penelitiannya yang berjudul Perencanaan Pengembangan Wilayah Komoditas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura di Kabupaten Pacitan dengan Pendekatan Sistem, menggambarkan situasi *real world* yang menjadi masalah dalam perencanaan pengembangan wilayah komoditas pertanian tanaman pangan dan hortikultura serta menyediakan model konseptual atau *problem solving* dalam perencanaan pengembangan wilayah komoditas pertanian tanaman pangan dan hortikultura. Studi Hapsari menjelaskan bahwa daerah belum mempunyai dokumen arahan pengembangan wilayah komoditas pertanian tanaman pangan dan hortikultura yang lebih detail karena Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) mengalami kesulitan untuk menjabarkan dokumen tata ruang yang berskala kecil.

Studi yang dilakukan Hapsari juga memberikan beberapa pertimbangan terhadap perencanaan pengembangan wilayah komoditas pertanian tanaman pangan dan hortikultura berdasarkan potensi wilayah, aspirasi dan preferensi masyarakat, kearifan lokal, ketersediaan infrastruktur, pasar, kepentingan politik, persepsi pemimpin serta ketersediaan dana. Studi Hapsari juga mengingatkan bahwa dalam pembangunan daerah selain menggunakan pendekatan spasial

(ruang), juga perlu pendekatan sektoral dan aktor. Ketiganya saling terkait dan terikat.

Catatan studi Hapsari yang perlu diperhatikan oleh peneliti yaitu pertama, perencanaan yang dilakukan daerah menggabungkan pendekatan teknokratis, politis, partisipatif, *top-down* dan *bottom-up*. Kedua, perencanaan program yang didanai APBN menggabungkan pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Baik perencanaan oleh daerah maupun pusat cenderung sentralistik dan *top-down*. Studi Hapsari memberi *warning* kepada peneliti bahwa dukungan Pemerintah Pusat menjadi *limiting factor* bagi pembangunan pertanian di daerah serta upaya perbaikan membutuhkan dukungan dan komitmen dari pimpinan di daerah. Dukungan dan komitmen dari pimpinan menjadi pengungkit bagi keberlanjutan atau keberhasilan pembangunan pertanian di daerah.

Cook dkk. (2015) dalam jurnalnya yang berjudul *Re-conceptualizing urban agriculture: an exploration of farming along the banks of the Yamuna River in Delhi, India* menggambarkan bahwa seiring bertambahnya populasi penduduk di perkotaan dengan adanya urbanisasi, maka akan semakin tinggi pula ketergantungan masyarakat terhadap pasokan makanan/pangan, dan kebutuhan menciptakan lapangan pekerjaan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari menjadikan pertanian perkotaan (*urban agriculture*) sebagai alternatif mata pencaharian di perkotaan. Pertanian perkotaan dianggap sebagai solusi berkelanjutan untuk menutup kesenjangan pada sistem pangan lokal dan memiliki keuntungan sosial, lingkungan dan ekonomi pada masyarakat perkotaan. Penelitian yang dilakukan oleh Cook dkk. adalah melalui pendekatan *bottom-up* dengan tujuan mengeksplorasi pengaruh kondisi perkotaan terhadap keputusan masyarakat untuk mencari mata pencaharian dan melihat praktik

pertanian perkotaan yang telah dilakukan. Penelitian Cook dkk. menggunakan studi kasus yang mendalam pada pertanian perkotaan di Delhi, India dengan melihat praktik pertanian yang mereka lakukan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan mata pencaharian mereka. Penelitian dilakukan oleh sejumlah orang atau tim. Metode yang digunakan dalam penelitian Cook dkk. adalah *multi-method Rapid Assessment Process* (RAP), lalu data dikumpulkan melalui wawancara informan kunci, observasi lapang, wawancara semi terstruktur dengan petani perkotaan, dan pemetaan *Geographic Information System* (GIS). RAP adalah penelitian yang didesain untuk menginvestigasi situasi yang kompleks dimana permasalahan yang ada tidak terdefiniskan secara baik serta sumberdaya maupun waktu yang tidak cukup selama penelitian jangka panjang.

Studi Cook dkk. menyajikan deskripsi secara mendalam *market-oriented* dari pertanian perkotaan di negara-negara berkembang, lalu mengeksplorasi keputusan petani dalam menetapkan mata pencaharian tersebut, serta potensi pertanian perkotaan sebagai sistem yang berkelanjutan. Manfaat yang diperoleh para petani dari pertanian perkotaan ini adalah petani mampu memperoleh pendapatan sepanjang tahun dari memasarkan hasil cocok tanamnya melalui sejumlah lokasi pasar yang telah diakses oleh petani. Mereka juga mampu mengakses sumberdaya untuk memfasilitasi pertaniannya seperti pupuk, pestisida dan dana pinjaman. Studi Cook dkk. juga telah mengidentifikasi dua hambatan dalam pertanian perkotaan secara berkelanjutan, pertama, kurangnya pengetahuan petani, kemampuan, dan sumberdaya untuk mengimplementasikan praktik yang berkelanjutan; kedua, tidak adanya dukungan pemerintah baik kebijakan maupun praktik yang terkait dengan pertanian perkotaan.

Rekomendasi yang diberikan Cook dkk. untuk mengatasi hambatan pada pertanian perkotaan yaitu, (1) mempertahankan kepemilikan lahan untuk petani, (2) mengedukasi petani tentang praktik pertanian alternatif, dan (3) meningkatkan akses petani terhadap sumberdaya alternatif.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Dezelan dkk. (2014) dengan judul *Capacity of Local Development Planning in Slovenia: Strengths and Weaknesses of Local Sustainable Development Strategies* menganalisis tentang visi yang berkelanjutan di empat pemerintahan daerah (dua kota dan dua municipal) di Slovenia berdasarkan kapasitas mereka untuk mengembangkan masyarakat berkelanjutan dalam menjalankan Agenda 21. Selanjutnya peneliti mengidentifikasi manfaat dan aspek masalah dari dokumen yang diperoleh untuk menilai strategi pembangunan berkelanjutan dari empat pemerintahan daerah tersebut. Analisis menunjukkan bahwa periode transisi di Slovenia telah meninggalkan pengaruh yang signifikan pada perencanaan pembangunan. Dalam penelitian, Dezelan dkk. menggunakan *purposive sample* dalam memilih pemerintahan daerah mengenai strategi pembangunan berkelanjutan daerah. Sampel diambil dari dua region yaitu Gorenjska dan Podravska, dan masing-masing region diambil dua municipal yaitu Kranj dan Maribor serta Jesenice dan Slovenska Bistrica. Keempat sampel diseleksi berdasarkan dua kriteria yaitu (1) tanggal penyusunan, dan (2) periode kesahihan. Dua kriteria tersebut dipakai untuk memasukkan tantangan yang dihadapi oleh pemerintah daerah di Slovenia setelah tahun 2008. Metode yang dipakai adalah metode George & Kirkpatrick untuk mengevaluasi proses perencanaan strategis di empat municipal terpilih. Sedangkan untuk menganalisis partisipasi masyarakat peneliti menggunakan model Arnstein's *hierarchical ladder*. Strategi pembangunan berkelanjutan

terfokus pada capaian ekonomi, lingkungan dan sosial secara seimbang dan terpadu.

Kesimpulan yang didapatkan dari studi Dezelan dkk. yaitu, (1) ketidak konsistenan antara strategi dan pelaksanaan dalam perencanaan pembangunan; (2) pentingnya partisipasi aktif masyarakat dalam proses perencanaan dan implementasi; (3) dalam implementasi pembangunan seringkali kekurangan anggaran; dan (4) terkecuali municipal Kranj, dokumen pembangunan (berkelanjutan) jangka panjang hanya memberikan solusi bagi masalah di tingkat daerah. Studi Dezelan dkk. memberikan rekomendasi agar pemerintah daerah memperhatikan tujuan dan sasaran dari perencanaan pembangunan daerahnya sehingga dapat mencapai kesejahteraan masyarakat, dan pentingnya keterlibatan aktif masyarakat dalam merumuskan perencanaan pembangunan daerah.

Milutinovic dan Zivkovic (2014) dalam jurnalnya *Planning Local Sustainable Development in Western Balkans* berupaya mengkaji proses perencanaan pembangunan berkelanjutan daerah baik dari segi strategi maupun praktiknya di Drina River Basin (sebuah wilayah yang terletak dekat Sungai Drina dan terbagi ke dalam tiga negara, Bosnia-Herzegovina, Montenegro dan Serbia). Metode penelitian menggunakan wawancara ke sejumlah pejabat pemerintah pusat dan daerah serta pengisian kuisioner untuk menilai proses perencanaan. Wilayah Balkan sebelah barat mengalami pertumbuhan yang cepat baik secara lokal maupun regional. Secara signifikan kota-kota yang terletak di wilayah Drina River Basin melakukan improvisasi dalam proses perencanaan pembangunan berkelanjutan. Hampir sebanyak 86% municipal yang terletak di Drina River Basin menjalankan Local Agenda 21 dan mengintegrasikan perencanaan strategis

ke dalam manajemen municipal. Masing-masing pemerintah daerah di wilayah Drina River Basin menerapkan pendekatan, metode, dan metodologi yang berbeda dalam merumuskan pembangunan daerahnya. Namun begitu ada beberapa hal yang perlu diperbaiki dalam proses perencanaan pembangunan di wilayah ini yaitu lemahnya monitoring dan evaluasi yang dijalankan oleh masing-masing pemerintah daerah, proses dan strategi penganggaran daerah juga lemah, serta kapabilitas kelembagaan dalam proses implementasi mengikuti ukuran dan tingkat pembangunan municipal, semakin besar municipal maka kapabilitasnya juga semakin baik. Dalam partisipasi publik, sejumlah lembaga pendidikan dan sosial serta organisasi non pemerintah memiliki komitmen yang cukup baik untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan pembangunan daerah. Kesimpulan studi Dezelan dkk. adalah masih lemahnya perencanaan pembangunan berkelanjutan daerah di wilayah Drina River Basin meskipun diterima secara positif oleh masyarakat dan pemerintah setempat. Kerangka berpikir dalam metodologi perencanaan pembangunan berkelanjutan daerah masih tersekat oleh arahan pendonor dan kurangnya koordinasi antar organisasi pendonor. Hal inilah yang menjadi penyebab perbedaan sektor strategis di masing-masing municipal dan lemahnya sinergi di antara mereka, terutama di Serbia dan Montenegro. Rekomendasi yang diberikan oleh peneliti agar perencanaan pembangunan berkelanjutan daerah di wilayah ini berjalan sukses yaitu menyelaraskan visi dan tujuan perencanaan pembangunan daerah, bekerja secara sistematis dengan sumberdaya yang dimiliki termasuk dana yang diperoleh dari pendonor, dan menggunakan kemampuan lokal untuk pembangunan daerah. Selain itu juga diperlukan pelatihan bagi para pemangku kepentingan, fasilitator, manajemen dan tenaga ahli municipal dalam

merumuskan perencanaan pembangunan daerah, kerjasama kawasan di wilayah Drina River Basin untuk pembangunan berkelanjutan dan kerjasama internasional untuk seluruh municipal baik di kawasan Balkan maupun Eropa.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Sukmawani dkk. (2014) dengan judul *Papaya Development Model as a Competitive Local Superior Commodity*. Penelitian yang dilakukan Sukmawani dkk. bertujuan untuk mempelajari keunggulan komparatif dan kompetitif pepaya sekaligus merancang model pengembangannya melalui pendekatan pembangunan pertanian berbasis lokal. Pendekatan penelitian secara kuantitatif dengan metode survei. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pepaya merupakan komoditas lokal yang memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif. Perkembangan pepaya di Kabupaten Sukabumi cukup baik, namun agar pepaya benar-benar menjadi penggerak utama perkembangan ekonomi dan berdaya saing maka pengembangannya harus memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Pengembangan pepaya sebagai komoditas unggulan lokal dan berdaya saing perlu mengupayakan: (1) peningkatan keterampilan para petani; (2) perbaikan manajemen usahatani; (3) produktivitas pepaya dengan menerapkan teknologi dan pengkajian teknologi budidaya pepaya spesifik lokasi; (4) penumbuhan dan pengembangan kemitraan; (5) penyediaan informasi pasar serta (6) perbaikan infrastruktur.

Saran yang diberikan oleh peneliti yaitu (1) pemerintah hendaknya dapat menetapkan kebijakan pembangunan pertanian secara terfokus melalui pengembangan komoditas unggulan, (2) pemerintah dalam menentukan komoditas unggulan yang akan dikembangkan hendaknya tidak hanya berdasarkan karena tren atau adanya program semata dan luasnya usahatani

tersebut dilakukan, agar komoditas yang terpilih benar-benar unggul dan diharapkan dapat meningkatkan nilai tambah bagi petani serta daya ungkit daerah, (3) pemerintah hendaknya memperhatikan faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi pengembangan komoditas unggulan dan mengupayakan perbaikan-perbaikan terhadap kelemahan yang ditemukan.

Secara garis besar penelitian-penelitian yang dibahas memberikan gambaran mengenai perencanaan pembangunan daerah dan beberapa pendekatan yang dilakukan dalam merumuskannya serta faktor-faktor yang turut mempengaruhinya. Selain itu ditawarkan konsep pertanian perkotaan yang saat ini sedang digalakkan di negara-negara berkembang serta pengembangan komoditas lokal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Adapun yang ditawarkan oleh penelitian ini yaitu bagaimana perencanaan pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumberdaya lokal dapat dikembangkan sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat meskipun dengan luas lahan yang terbatas serta faktor-faktor yang mendukung dan yang menghambat perencanaan tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah disajikan, peneliti dapat menyajikan ringkasannya sebagaimana disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.1 Tinjauan Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti, Tahun, Judul dan Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian	Kontribusi Penelitian Terdahulu
01	Monik Ajeng Puspitoarum DW., 2016, Perencanaan Pembangunan Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Cilacap (Studi di Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten	Pendekatan dalam proses perencanaan yang perlu diberikan perhatian adalah pendekatan partisipatif. Menurut Monik proses perencanaan masih didominasi pendekatan teknokratik dan <i>top-down</i> , sedangkan keterlibatan petani	Penelitian ini mengacu pada tahapan perencanaan pembangunan sebagaimana tertuang dalam UU No.25 Tahun 2004 tentang SPPN, sehingga lebih terarah dan sesuai dengan kondisi nasional secara keseluruhan saat ini.	Memberikan pengetahuan tentang proses perencanaan pembangunan pertanian dan pengaruh inovasi pada proses perencanaan pembangunan pertanian.

No.	Peneliti, Tahun, Judul dan Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian	Kontribusi Penelitian Terdahulu
	Cilacap) Deskriptif kualitatif	dalam proses perencanaan dirasakan masih kurang, serta belum menerapkan inovasi dalam perencanaan pembangunan.		
02	Inneke Meilia Fadlina, 2013, Perencanaan Pembangunan Pertanian Berkelanjutan di Kota Batu (Kajian tentang Pengembangan Pertanian Organik di Kota Batu) Deskriptif kualitatif	Perencanaan pengembangan pertanian organik di Kota Batu belum ideal karena hanya memenuhi prinsip partisipatif dan prinsip kesinambungan, adapun prinsip holistik tidak terpenuhi. Sekalipun perencanaan yang telah dilakukan melibatkan banyak <i>stakeholder</i> namun mekanisme koordinasi yang dilakukan belum mampu memberikan komitmen kuat diantara pihak-pihak yang terlibat.	Meskipun sama-sama membahas tentang <i>sustainability</i> , namun penelitian ini menyoroti tentang alih fungsi lahan pertanian di perkotaan yang telah menjadi isu global sehingga tantangan yang dihadapi tentu semakin kompleks. Sedangkan penelitian Fadlina hanya didasarkan atas penurunan daya dukung tanah dan residu pestisida.	Memberikan pengetahuan tentang perencanaan pembangunan pertanian berkelanjutan. Perencanaan harus dilakukan secara terpadu dan menyeluruh (holistik) dengan mempertimbangkan keterkaitan sektor hulu-hilir secara berkesinambungan. Demikian juga perencanaan akan terasa lebih efektif bila ada keterlibatan langsung <i>top-management</i> yakni kepala daerah serta pimpinan SKPD terkait lalu ditetapkan melalui SK oleh Walikota.
03	Luluk Khuroidah, 2011. Perencanaan Pembangunan Bidang Ketahanan Pangan Kabupaten Pasuruan (Studi pada Kantor Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian Kabupaten Pasuruan) Deskriptif kualitatif, analisis data model interaktif & analisa SWOT	Perencanaan yang dilakukan masih didominasi pendekatan <i>top-down</i> . Beberapa faktor yang turut mempengaruhi perencanaan yaitu sumberdaya alam, sumberdaya manusia, koordinasi antar sektor, dan lingkungan.	Perbedaannya selain fokus pada bidang ketahanan pangan, penerapan perencanaan pembangunan tersebut tentu relatif berbeda mengingat lokus yang secara hirarki pemerintahan lebih rendah yaitu pada level Kantor. Sedangkan lokus penelitian ini adalah Dinas, sehingga sumberdaya yang dimiliki tentu berbeda.	Sebagai masukan untuk proses perencanaan pembangunan pertanian, dan faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan.

No.	Peneliti, Tahun, Judul dan Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian	Kontribusi Penelitian Terdahulu
04	Erlindi Rinintyasari, 2011. Proses Perencanaan Program dan Kegiatan Bidang Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Bima (Studi pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Bima) Deskriptif kualitatif	Proses perencanaan program dan kegiatan bidang pertanian tanaman pangan di Kabupaten Bima merupakan perpaduan pendekatan <i>top-down</i> , <i>bottom-up</i> , dan partisipatif. Faktor pendanaan dan jumlah sumberdaya manusia perencana menjadi faktor penghambat, sedangkan aspek hukum dan geografis dan demografis menjadi faktor pendukung dalam proses perencanaan.	Penelitian Rinintyasari terbatas pada konteks perencanaan program dan kegiatan, tidak membahas penyusunan rencana pembangunan sebagai tahapan perencanaan pembangunan nasional.	Sebagai masukan untuk proses perencanaan pembangunan pertanian serta faktor-faktor yang mendukung dan yang menghambat perencanaan.
05	Lucia Manhokwe, 2010. <i>Top-down or bottom-up? District Development planning in Mudzi District, Zimbabwe</i> Deskriptif kualitatif, dalam menganalisis tingkat partisipasi publik menggunakan model Arnstein's <i>hierarchical ladder</i>	Proses perencanaan pembangunan dilakukan secara <i>top-down</i> dan <i>bottom-up</i> . Sedangkan tingkat partisipasi masyarakat masih tergolong rendah, serta faktor anggaran turut mempengaruhi perencanaan pembangunan daerah.	Penelitian tersebut hanya menganalisis tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah, sedangkan penelitian ini menganalisis penyusunan rencana pembangunan termasuk di dalamnya keterlibatan masyarakat dalam kegiatan musrenbang.	Memberikan masukan mengenai tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah terutama bagi daerah yang tergolong miskin sumberdaya dan anggaran.
06	Heilda Thaurusia Hapsari, 2014. Perencanaan Pengembangan Wilayah Komoditas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura di Kabupaten Pacitan dengan Pendekatan Sistem Kualitatif dengan pendekatan sistem	Pemerintah daerah belum mempunyai dokumen arahan pengembangan wilayah komoditas pertanian. Selain itu pembangunan daerah harus menggunakan pendekatan spasial (ruang), pendekatan sektoral dan aktor.	Penelitian tersebut mengarah pada pengembangan wilayah komoditas pertanian, sedangkan penelitian ini lebih mengarah pada pertanian perkotaan yang tentunya relatif berbeda pendekatannya, baik di tingkat pemerintah maupun masyarakat	Memberi masukan kepada peneliti bahwa dukungan pemerintah pusat menjadi <i>limiting factor</i> bagi pembangunan pertanian di daerah serta upaya perbaikan membutuhkan dukungan dan komitmen dari pimpinan di daerah.

No.	Peneliti, Tahun, Judul dan Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian	Kontribusi Penelitian Terdahulu
07	<p>Cook dkk., 2015.</p> <p><i>Re-conceptualizing urban agriculture: an exploration of farming along the banks of the Yamuna River in Delhi, India</i></p> <p>Kualitatif, dengan menggunakan metode <i>Rapid Assessment Process (RAP)</i></p>	<p>Ketergantungan masyarakat terhadap pangan akan bertambah seiring tingginya arus urbanisasi. Sehingga perlu menciptakan lapangan pekerjaan bagi para urban. Konsep pertanian perkotaan menjadi sebuah solusi bagi pemerintah daerah untuk dituangkan dalam perencanaan daerah perkotaan.</p>	<p>Meskipun sama-sama menyoroti pertanian perkotaan, namun penelitian ini lebih fokus pada penyusunan rencana pembangunan pertanian, sedangkan penelitian tersebut pada upaya pemberdayaan masyarakat urban</p>	<p>Memberi masukan mengenai konsep pertanian perkotaan sebagai solusi bagi masyarakat urban.</p>
08	<p>Dezelan dkk., 2014.</p> <p><i>Capacity of Local Development Planning in Slovenia: Strengths and Weaknesses of Local Sustainable Development Strategies</i></p> <p>Kualitatif, dalam menganalisis tingkat partisipasi publik menggunakan model Arnstein's <i>hierarchical ladder</i></p>	<p>Terdapat ketidak konsistenan antara strategi dan pelaksanaan dalam perencanaan pembangunan; pentingnya partisipasi aktif masyarakat dalam proses perencanaan dan implementasi; dalam implementasi pembangunan seringkali kekurangan anggaran; dokumen pembangunan (berkelanjutan) jangka panjang hanya memberikan solusi bagi masalah di tingkat daerah.</p>	<p>Penelitian tersebut menganalisis tingkat partisipasi publik di empat municipal dalam rangka strategi pembangunan berkelanjutan, sedangkan penelitian ini menganalisis penyusunan rencana pembangunan di satu municipal sebagai upaya berkelanjutan dari perencanaan pembangunan.</p>	<p>Memberi masukan mengenai pentingnya partisipasi publik dalam merumuskan perencanaan pembangunan daerah</p>
09	<p>Slobodan Milutinovic dan Snezana Zivkovic, 2014.</p> <p><i>Planning Local Sustainable Development in Western Balkans</i></p> <p>Deskriptif kualitatif</p>	<p>Perencanaan pembangunan berkelanjutan daerah akan sukses apabila ada penyesuaian visi dan tujuan perencanaan pembangunan daerah, bekerja secara sistematis dengan sumberdaya yang dimiliki, dan menggunakan kemampuan lokal untuk pembangunan daerah. Selain itu juga diperlukan pelatihan bagi para pemangku kepentingan, fasilitator, manajemen dan tenaga ahli</p>	<p>Fokus penelitian tersebut tentang perencanaan pembangunan daerah melalui pendekatan partisipatif. Sejauhmana tantangan dan hambatan dalam proses perencanaan strategi pembangunan berkelanjutan di masing-masing wilayah municipal dalam satu kawasan, sedangkan penelitian ini berfokus pada penyusunan rencana pembangunan daerah di satu municipal</p>	<p>Sebagai masukan untuk merumuskan perencanaan pembangunan daerah perlu penajaman visi dan misi pembangunan, bekerja secara sistematis, mendayagunakan kemampuan sumberdaya lokal, dan melakukan pelatihan yang dapat meningkatkan kemampuan untuk merumuskan dengan baik perencanaan pembangunan</p>

No.	Peneliti, Tahun, Judul dan Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian	Kontribusi Penelitian Terdahulu
		municipal dalam merumuskan perencanaan pembangunan daerah, dan kerjasama kawasan baik regional maupun internasional untuk pembangunan berkelanjutan.	beserta faktor-faktor yang mendukung dan yang menghambat perencanaannya.	daerah secara berkelanjutan.
10	Sukmawani dkk., 2014. <i>Papaya Development Model as a Competitive Local Superior Commodity</i> Penelitian survei dengan pendekatan kuantitatif	Pengembangan komoditas lokal yang berdaya saing perlu mengupayakan: peningkatan keterampilan tenaga kerja; perbaikan manajemen usahatani; peningkatan produktivitas dengan menerapkan teknologi dan melaksanakan pengkajian teknologi budidaya spesifik lokasi; penumbuhan dan pengembangan jalinan kemitraan; penyediaan informasi pasar dan jaringan informasi teknologi serta perbaikan infrastruktur.	Meskipun sama-sama mengangkat pertanian berbasis sumberdaya lokal, penelitian tersebut lebih mengarah pada konsep daya saing komoditas unggulan lokal dengan luas lahan yang masih besar, sedangkan penelitian ini lebih pada penyusunan rencana pembangunan pertanian pada komoditas lokal dengan luas lahan yang semakin menyempit akibat alih fungsi lahan.	Memberi masukan mengenai pengembangan komoditas lokal melalui peran serta masyarakat dan pemerintah secara bersama-sama dan saling sinergi agar tercapai tujuan pembangunan yang berkelanjutan.

2.2 Administrasi Publik dan Administrasi Pembangunan

2.2.1 Administrasi Publik

Istilah administrasi mengalami perkembangan yang cukup beragam, mulai dari yang memandang administrasi sebagai usaha, manajemen, proses sampai pada pemerintahan. Dalam pengertian yang sempit, administrasi diartikan sebagai tata usaha atau catat mencatat (Indradi, 2016:2). Menurut Tjiptoherijanto dan Manurung (2010:103) pengertian administrasi dapat disusun dari beberapa sudut pandang yaitu proses, instrumen dan wilayah penerapannya. Sedangkan istilah publik, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Pustaka diartikan sebagai orang banyak (umum), semua orang yang datang (Indradi, 2016:102). Sehingga

secara istilah administrasi publik diartikan sebagai usaha, manajemen, proses atau pemerintahan yang dilakukan oleh orang banyak. Adapun ruang lingkup administrasi publik dibatasi pada kepentingan publik. Oleh karena itu administrasi publik dapat diartikan sebagai usaha, manajemen, proses maupun pemerintahan yang dilakukan oleh orang banyak atau organisasi yang bertujuan untuk kepentingan publik.

Adapun dalam kaitannya dengan pendefinisian administrasi publik, Shafritz dan Russel (1997) (dalam Keban, 2008:6) mengatakan bahwa sangat sulit untuk memberikan definisi tunggal terhadap administrasi publik. Oleh karena itu keduanya memberikan definisi berdasarkan empat kategori yaitu kategori politik, legal/hukum, manajerial dan mata pencaharian. Berdasarkan kategori politik, administrasi publik sebagai "what government does" yaitu sebagai tahapan siklus pembuatan kebijakan publik, implementasi kepentingan publik, dan kegiatan yang dilakukan secara kolektif. Berdasarkan kategori legal/hukum, administrasi publik sebagai penerapan hukum (*law in action*), sebagai regulasi, kegiatan pemberian sesuatu dari penguasa kepada rakyatnya, dan sebagai bentuk "pengambilan paksa" terhadap pihak-pihak yang kaya untuk dibagikan ke kalangan miskin. Berdasarkan kategori manajerial, administrasi publik dipandang sebagai fungsi eksekutif dalam pemerintahan, sebagai bentuk spesialisasi dalam manajemen, atau sebagai bentuk "akal-akalan" untuk menghasilkan sesuatu dengan anggaran besar tetapi dengan hasil yang kecil. Berdasarkan kategori mata pencaharian, administrasi publik merupakan suatu bentuk profesi di sektor publik, sebagai upaya cerdas untuk merebut program dan proyek yang didanai oleh pemerintah, atau sebagai penerapan idealisme, dan sebagai suatu bidang

akademik yang akan terus dikembangkan perhatiannya terhadap seni dan ilmu manajemen untuk diterapkan di sektor publik.

Adapun sebagai sebuah teori, Pasolong (2007:17) mendefinisikan teori administrasi publik sebagai sekumpulan konsep yang terkait dengan kepublikan yang telah diuji kebenarannya melalui riset, dalam hal pencapaian tujuan secara efisien dan efektif.

2.2.2 Administrasi Pembangunan

Para ahli dan peneliti cenderung menganggap administrasi pembangunan sebagai usaha untuk mensukseskan pembangunan di negara-negara berkembang dan terkait masalah-masalah pembangunan yang terjadi di negara-negara Dunia Ketiga. Batasan pengertian dari administrasi pembangunan menurut Siagian (2016:5) adalah seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu negara bangsa untuk bertumbuh berkembang, dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan negara bangsa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhirnya. Sedangkan menurut Mustopadidjaya (1988:83) administrasi pembangunan adalah “ilmu dan seni” tentang bagaimana pembangunan suatu sistem administrasi publik dilakukan sehingga sistem administrasi tersebut mampu menyelenggarakan berbagai fungsi umum pemerintahan dan pembangunan secara efisien dan efektif. Artinya disini terletak peran pemerintah dan masyarakat secara bersama-sama menyelenggarakan pembangunan dalam upaya mencapai kesejahteraan dengan memanfaatkan sumberdaya yang dimiliki.

Untuk dapat melaksanakan kegiatan pembangunan tersebut diperlukan pemahaman mengenai administrasi publik. Menurut Tjokroamidjojo (1995a:9-10) administrasi pembangunan memiliki ciri-ciri yang lebih maju daripada

administrasi publik. Meskipun demikian prinsip-prinsip administrasi publik masih dipakai dalam administrasi pembangunan. Ciri-ciri yang dimaksud adalah pertama, administrasi pembangunan lebih memberikan perhatian terhadap lingkungan masyarakat yang berbeda-beda; kedua, administrasi pembangunan memiliki peran aktif terhadap tujuan-tujuan pembangunan; ketiga, berorientasi kepada usaha-usaha yang mendorong inovasi ke arah keadaan yang dianggap lebih baik untuk suatu masyarakat di masa depan; keempat, lebih berorientasi pada pelaksanaan tugas-tugas pembangunan; kelima, mengaitkan diri dengan substansi perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan tujuan-tujuan pembangunan di berbagai bidang; keenam, administrator dalam aparatur pemerintah juga bisa merupakan penggerak perubahan; dan ketujuh, lebih berpendekatan lingkungan, berorientasi pada kegiatan (*action oriented*) dan bersifat *problem solving*. Dengan kata lain menurut Tjokroamidjojo (1995a:10) administrasi pembangunan merupakan pemikiran baru dari ilmu administrasi publik.

Selanjutnya untuk mengawali proses administrasi diperlukan sebuah perencanaan, sebagaimana yang dikatakan Tjokroamidjojo (1995a:32) bahwa di dalam administrasi pembangunan, perencanaan merupakan awal mula dari proses administrasi dan sebagai bagian yang tak terpisahkan dalam proses administrasi. Selain itu, perencanaan diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan yang dikehendaki. Proses perencanaan dapat dimulai dengan suatu rencana pembangunan atau dengan formulasi kebijaksanaan pembangunan yang efektif dengan berbagai langkah kegiatan untuk merealisasinya.

2.3 Perencanaan

2.3.1 Pengertian Perencanaan

Perencanaan merupakan proses mempersiapkan sesuatu, menyiapkan sumberdaya, dan melibatkan kerjasama dengan orang lain untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai. Perencanaan juga bisa diartikan sebagai proses membuat kebijakan atau keputusan untuk melakukan tindakan tertentu atau tidak melakukan tindakan. Pemahaman mengenai teori perencanaan (*planning theory*) telah mengalami banyak perdebatan dikalangan para ahli teori perencanaan dan para profesional disebabkan luasnya bahasan dan perkembangannya.

Menurut Fainstein dan DeFilippis (2016:1-2) teori perencanaan menjadi sulit didefinisikan disebabkan beberapa alasan, pertama, banyak sekali pertanyaan mendasar mengenai perencanaan yang mengarah kepada peran negara dalam transformasi sosial dan spasial. Akibatnya teori perencanaan cenderung *overlap* dengan teori-teori di berbagai disiplin ilmu sosial dan menjadi sulit sekali untuk membatasi cakupannya; kedua, tataran perencanaan terbagi berdasarkan objeknya (pola ruang dan lingkungan alam yang luas) dan metodenya (proses membuat keputusan). Akibatnya terjadi pemisahan antara pertanyaan-pertanyaan teoritik dan prioritas yang merusak definisi tunggal perencanaan; ketiga, teori perencanaan selanjutnya terbagi ke dalam dua cara pemahaman yaitu yang memahami perencanaan melalui analisis praktik-praktik yang ada dan yang lain berteori dalam usaha mentransformasi praktik-praktik perencanaan. Dengan demikian teori perencanaan dapat bersifat menjelaskan maupun normatif. Dalam fokus yang lebih sempit, batasan antara *planner* (perencana) dengan professional terkait tidak benar-benar terpisah, dimana seorang *planner* tidak hanya membuat perencanaan, dan *non-planner* dapat juga

membuat perencanaan. Akibatnya, banyak pendekatan yang dipakai dalam perencanaan dengan meminjam alat analisis, metode, dan teori-teori dari berbagai bidang ilmu.

Secara mendalam, Conyers (1991:8-9) menjelaskan konsep perencanaan mempunyai sejumlah pengertian yang lebih khusus. Pertama, perencanaan yang dimaksudkan disini lebih melibatkan banyak hal daripada sekedar membuat suatu dokumen rencana. Pada awal perencanaan pembangunan terdapat kecenderungan untuk memberi arti yang sedemikian pentingnya terhadap suatu dokumen perencanaan sehingga para perencana memusatkan perhatian mereka dalam membuat dokumen tersebut, yang pada gilirannya, timbullah suatu anggapan bahwa apabila mereka telah berhasil menyusun suatu dokumen yang menarik maka dianggap bahwa mereka telah berhasil juga dengan tujuan mereka. Kedua, suatu rencana seharusnya dianggap sebagai alat pelengkap, dan bukan sekedar hasil akhir suatu kerja para perencana, sedangkan kedua persiapan yang dibuat janganlah dianggap hanya sebagai satu-satunya kegiatan para perencana dan bahkan mungkin dianggap sebagai bentuk kegiatan mereka yang paling penting. Ketiga, perencanaan dianggap sebagai suatu proses yang berlangsung secara terus menerus, bukan sekedar sesuatu yang dikerjakan sesekali saja. Keempat, konsep perencanaan ini memiliki implikasi penting yang bertalian dengan konsep dan peran si perencana.

Menurut Tjokroamidjojo (1995a:189), perencanaan adalah proses yang kontinyu. Proses yang kontinyu ini meliputi dua aspek yaitu formulasi rencana dan pelaksanaan. Ada kesalahan pendapat yang menganggap bahwa dengan tersusunnya rencana maka dengan sendirinya terselenggara suatu proses perencanaan (pembangunan). Proses perencanaan dapat dimulai dengan suatu

rencana pembangunan atau mungkin hanya dengan formulasi kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan yang efektif untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan, kemudian diikuti dengan berbagai langkah-langkah kegiatan untuk mewujudkannya. Walaupun diakui bahwa suatu rencana pembangunan memang merupakan suatu alat yang lebih baik untuk proses perencanaan dan pelaksanaannya. Dengan melihat perencanaan sebagai suatu proses yang meliputi formulasi rencana dan implementasinya, dapatlah diusahakan rencana itu bersifat realistis dan dapat menanggapi masalah-masalah yang benar-benar dihadapi. Rencana dengan demikian merupakan alat bagi implementasi, dan implementasi hendaknya berdasar suatu rencana.

Dalam bukunya yang berjudul *Management*, Robbins dan Coulter (2012:205) menempatkan 'perencanaan' (*planning*) sebagai dasar bagi fungsi manajemen yakni *organizing*, *leading* dan *controlling*. Selain itu perencanaan memiliki empat fungsi yaitu pertama, perencanaan memberikan arah yang jelas. Dengan perencanaan, individu-individu yang tergabung dalam sebuah organisasi akan melakukan upaya kontribusi dan saling bekerja sama untuk mencapai tujuan organisasi dan dapat menyelamatkan organisasi dari penyimpangan tujuan. Kedua, perencanaan akan mengurangi ketidakpastian. Perencanaan dapat mengantisipasi perubahan, pengaruh dari perubahan tersebut dan mengembangkan tanggung jawab. Ketiga, perencanaan meminimalisasi pemborosan dan kejenuhan. Aktivitas yang terkoordinasi dalam sebuah perencanaan akan mengurangi inefisiensi. Dan keempat, perencanaan menetapkan tujuan atau standar pengawasan. Setiap organisasi akan melihat bahwa rencana mereka berkembang dan mendekati tujuannya.

Perencanaan mencakup tujuan (*goals*) dan rencana (*plans*). Secara formal, sebuah tujuan mencakup periode waktu tertentu yang telah disepakati. Robbins dan Coulter (2012:207) menggambarkan tipe-tipe perencanaan dari sebuah organisasi yang meliputi luas cakupan (*breadth*), jangka waktu (*time frame*), kekhususan (*specificity*) dan frekuensi pelaksanaan (*frequency of use*). Adapun dalam rangka penetapan tujuan (*goal setting*) ada beberapa langkah yang harus dilakukan yaitu pertama, mereview misi atau rencana organisasi; kedua, mengevaluasi sumberdaya yang tersedia; ketiga, memastikan tujuan-tujuan individual atau masukan dari yang lain; keempat, menuliskan tujuan-tujuan itu lalu saling komunikasi ke pihak yang berkepentingan; dan terakhir, mereview hasil saat tujuan dicapai. Bilamana tujuan belum tercapai, maka perlu dilakukan perbaikan.

Menurut Robbins dan Coulter (2012:211) faktor yang turut mempengaruhi perencanaan adalah adanya level kepemimpinan dalam organisasi. Porsi perencanaan yang bersifat operasional (*operational planning*) akan lebih besar dilakukan oleh anggota atau bawahan dibandingkan atasan atau pimpinan. Sedangkan porsi perencanaan yang bersifat strategis (*strategic planning*), ada pada atasan atau pimpinan dibandingkan anggota atau bawahan. Lebih jelas kaitan antara perencanaan dengan level kepemimpinan organisasi dapat dilihat pada gambar berikut:



Sumber: Robbins dan Coulter (2012:211)

Gambar 2.1 Kaitan Perencanaan dan Level Kepemimpinan

Keberadaan organisasi dipandang penting oleh Daft (2010:14) karena pertama, mampu membawa sumberdaya yang dimiliki untuk mencapai tujuan (*goals*) dan hasil (*outcome*); kedua, memproduksi barang dan pelayanan secara lebih efisien; ketiga, organisasi dapat menciptakan inovasi; keempat, organisasi juga mampu mengembangkan teknologi informasi dan manufaktur yang modern dalam rangka meningkatkan pelayanannya; kelima, organisasi beradaptasi terhadap perubahan lingkungan sekaligus mempengaruhi lingkungan; keenam, menciptakan nilai bagi pemilik (*owner*), pelanggan (*customer*) dan pekerja (*employee*); dan terakhir, organisasi mampu mengatasi tantangan dan menampung keberagaman para pekerja dengan tanggung jawab etika dan sosial sebagai jalan memotivasi mereka untuk saling bekerja sama sehingga dapat mencapai hasil dan tujuan organisasi.

Pemahaman mengenai teori-teori perencanaan tersebut dapat menjadi titik tolak dan kerangka berpikir untuk lebih memahami dengan jelas tentang perencanaan. Sehingga perencanaan dapat diartikan sebagai sebuah metode, tahapan, konsep sekaligus kumpulan prosedur.

Perencanaan, menurut Abipraja (2002:27) merupakan cara atau metode untuk mencapai tujuan sebaik-baiknya dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif. Selanjutnya, dalam perencanaan harus memiliki tujuan yang akan dicapai, bagaimana caranya, bilamana dan oleh siapa. Singkatnya

perencanaan merupakan modal untuk merencanakan masa depan dengan menggunakan sumberdaya yang dimiliki untuk mencapai hasil yang maksimal.

Conyers dan Hills (1994:3) berpendapat bahwa “perencanaan merupakan suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang”. Definisi Conyers dan Hill (1994:3-7) tersebut mengandung empat aspek dasar perencanaan yaitu:

- (1) *Memilih*, artinya proses memilih di antara berbagai program dan kegiatan yang diinginkan, karena tidak semua yang diinginkan itu dapat dilakukan dan dicapai dalam waktu yang bersamaan.
- (2) *Sumberdaya*, artinya menunjukkan segala sesuatu yang dianggap berguna dalam pencapaian suatu tujuan tertentu. Jadi, perencanaan dianggap sebagai alat untuk mengerahkan sumberdaya. Sumberdaya mencakup sumberdaya manusia, sumberdaya alam dan sumberdaya modal dan keuangan.
- (3) *Tujuan*. Dengan merumuskan perencanaan berarti sedang menyiapkan tujuan. Penetapan tujuan diletakkan terlebih dahulu sebelum merumuskan perencanaan. Oleh karena itu penetapan tujuan justru lebih mendesak daripada merumuskan perencanaan.
- (4) *Waktu*, artinya perencanaan sedang merancang masa depan. Perencanaan yang akan dirancang juga dibatasi oleh waktu. Oleh karena itu perencanaan yang baik selalu menetapkan waktu agar tujuan dari perencanaan tersebut bisa tercapai.

Sebuah perencanaan yang baik hendaknya dapat memenuhi unsur-unsur perencanaan sehingga dapat dideskripsikan dengan jelas. Riyadi dan Bratakusumah (2004:3) menjabarkan unsur-unsur perencanaan sebagai berikut:

- (1) Adanya asumsi-asumsi yang berdasarkan fakta. Perencanaan hendaknya dirumuskan dengan asumsi yang didukung dengan fakta dan bukti.
- (2) Adanya alternatif kegiatan atau rencana,
- (3) Adanya tujuan yang ingin dicapai,
- (4) Adanya prediksi untuk mengantisipasi kemungkinan yang akan mempengaruhi pelaksanaan kegiatan,
- (5) Adanya kebijaksanaan sebagai hasil keputusan.

Sedangkan Kartasasmita (1997:49) mengemukakan delapan unsur dalam perencanaan yang mencakup yaitu pertama, tujuan akhir yang dikehendaki; kedua, sasaran dan prioritas; ketiga, periode atau jangka waktu; keempat, masalah yang dihadapi; kelima, pengalokasian sumberdaya; keenam, kebijaksanaan untuk melaksanakannya; ketujuh, orang, organisasi atau badan pelaksananya; dan kedelapan, mekanisme pemantauan, evaluasi, dan monitoring pelaksanaannya.

Rustiadi dkk. (2011:336) menyimpulkan bahwa selalu terdapat dua unsur penting dalam perencanaan yakni (1) “hal yang ingin dicapai” dan (2) “cara untuk mencapainya”. Visi, tujuan dan sasaran adalah istilah-istilah yang menjelaskan mengenai unsur perencanaan yang pertama (hal yang ingin dicapai), sedangkan misi dan aktivitas adalah istilah-istilah mengenai unsur perencanaan yang kedua (cara untuk mencapai).

Ada satu konsep mengenai perencanaan yang dapat diterapkan oleh para pemangku kepentingan di daerah perkotaan seperti halnya Kota Depok yaitu

perencanaan berkelanjutan (*planning for sustainability*). Konsep ini dilatar belakangi oleh adanya fakta ketimpangan yang diakibatkan derasnya pembangunan di daerah perkotaan di negara-negara Eropa dan Amerika Serikat. Permasalahan mengenai penggunaan lahan, transportasi, kualitas air bersih, dan perumahan, merupakan wajah perkotaan hampir di seluruh dunia, tak terkecuali Kota Depok. Menurut Wheeler (2013:1) pembangunan yang dijalankan sampai saat ini telah banyak “memakan” sumberdaya alam dan lahan, menyebabkan kerusakan ekosistem, menyebarkan polutan dan bahan berbahaya kimia, menaikkan pemanasan global, menggerogoti sumberdaya lokal, dan menurunkan kualitas hidup. Tantangan yang dihadapi saat ini adalah kemampuan merumuskan perencanaan yang dapat berperan sentral untuk mengatasi semua permasalahan tersebut secara berkelanjutan. Lebih lanjut Wheeler (2013:13) menjelaskan bahwa perencanaan berkelanjutan mencakup aktivitas yang dapat menyelamatkan lingkungan dari kerusakan, revitalisasi urban, pengembangan ekonomi, dan keadilan sosial. Dengan demikian laju pembangunan bukan sekedar meningkatkan profit setinggi-tingginya namun juga bagaimana caranya kegiatan pembangunan dapat pula melestarikan lingkungan dan menjaga kualitas hidup agar lebih baik.

2.3.2 Jenis Perencanaan

Perencanaan menurut Arsyad (1999:49) dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa kategori berdasarkan 1) alokasi sumberdaya, 2) tingkat keluwesan, dan 3) cara pelaksanaannya.

1. Perencanaan berdasarkan alokasi sumberdaya:

(a) Perencanaan keuangan, yaitu perencanaan yang mengalokasikan dana.

- (b) Perencanaan fisik, yaitu perencanaan yang berkenaan dengan pengalokasian sumberdaya secara fisik seperti manusia, bahan dan alat.
2. Perencanaan berdasarkan tingkat keluwesan:
- (a) Perencanaan indikatif. Perencanaan ini dilakukan oleh pemerintah dengan mengawasi dan mengatur sektor swasta sehingga sektor swasta dapat bekerjasama dalam mencapai sasaran dan prioritas perencanaan.
 - (b) Perencanaan *imperative*. Pada perencanaan ini negara mengawasi seluruh faktor produksi dan sumberdaya sehingga segala sesuatu harus disesuaikan dengan kebijaksanaan pemerintah.
3. Perencanaan berdasarkan cara pelaksanaannya:
- (a) Perencanaan sentralistik, atau disebut juga *top-down planning* yaitu pengambilan keputusan tentang perencanaan negara berada di bawah badan perencanaan pusat sehingga tidak ada desentralisasi pengambilan keputusan.
 - (b) Perencanaan desentralistik, atau disebut juga *bottom-up planning*. Perencanaan ini dirumuskan oleh badan perencanaan pusat setelah berkonsultasi dengan berbagai unit administrasi negara dengan menggabungkan rencana daerah/wilayah.

Sedangkan perencanaan berdasarkan periode atau jangka waktunya menurut Munir (2002) (dalam Syaifullah, 2007:17) mencakup:

- (a) Perencanaan jangka panjang, dengan rentang waktu antara 10 – 25 tahun. Perencanaan ini sebagai *blueprint* pembangunan yang harus dilaksanakan dalam jangka panjang.

- (b) Perencanaan jangka menengah, dengan rentang waktu antara 4 – 6 tahun. Meskipun masih umum, tetapi sasaran-sasaran dalam kelompok besar (sasaran sektoral) di perencanaan ini sudah diproyeksikan dengan jelas.
- (c) Perencanaan jangka pendek, dengan rentang waktu 1 tahun, disebut juga rencana operasional tahunan dan bersifat lebih akurat.

Jenis perencanaan berdasarkan dimensi pendekatan dan koordinasi yang dikemukakan oleh Kuncoro (2012:38) yaitu:

- (a) Perencanaan makro. Perencanaan yang dilakukan secara menyeluruh.
- (b) Perencanaan sektoral. Perencanaan yang dilakukan dengan pendekatan sektor.
- (c) Perencanaan regional. Perencanaan yang menitikberatkan pada aspek lokasi dimana kegiatan dilakukan.
- (d) Perencanaan mikro. Perencanaan yang dilakukan secara terperinci dan detail dalam perencanaan tahunan sebagai penjabaran rencana-rencana, baik makro, sektoral maupun regional ke dalam urusan proyek dan kegiatan.

Sebagai tambahan, Conyers dan Hills (1994:9-11) juga turut mengelompokkan jenis perencanaan ke dalam empat kriteria yaitu:

- (a) *The nature of planning goals*. Pengelompokkan perencanaan sesuai dengan sifat tujuan yang dirancang. Klasifikasi ini dinamakan klasifikasi “berorientasi tujuan” atau suatu fungsional.
- (b) *The scope of planning activities*. Pengelompokan ini mempertimbangkan ruang lingkup kegiatan perencanaan yang dirancang untuk dipengaruhi. Pendekatan ini menghasilkan klasifikasi pada jalur disiplin atau profesional. Sebuah perencanaan kadang dibagi sesuai sektor seperti perencanaan pertanian, perencanaan industri, dan perencanaan pendidikan. Pendekatan

ini menganjurkan klasifikasi tidak hanya pada subjek latihan perencanaan namun juga pada profesional atau posisi orang yang terlibat di dalamnya.

- (c) *The spatial level of planning activity*. Perencanaan bisa dilakukan di tingkat manapun, mulai dari individu hingga tingkat dunia, sehingga dapat dibedakan kategori seperti perencanaan desa atau kota/kabupaten, perencanaan lokal atau regional, dan perencanaan nasional atau internasional.
- (d) *The operational level of planning activity*. Perencanaan dalam suatu negara, dimana untuk mengidentifikasinya melalui tingkat operasional yang berbeda untuk menjalankan tugas perencanaan yang ditangani.

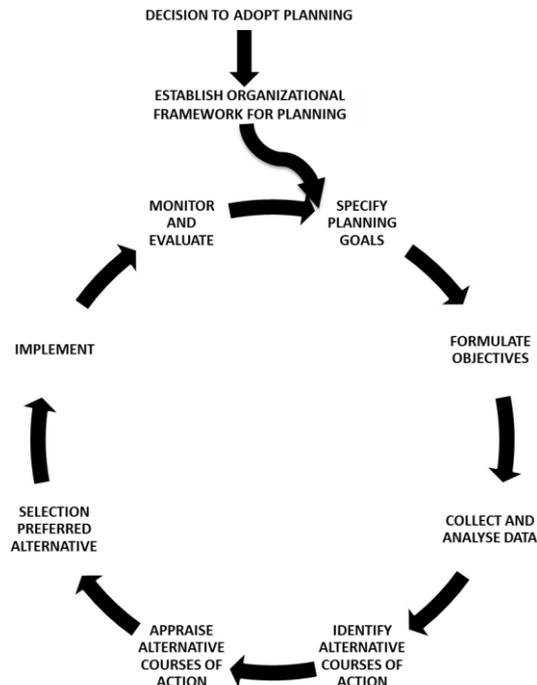
2.3.3 Proses Perencanaan

Tjokroamidjojo (1995b:57-58) mengemukakan bahwa seringkali terdapat kesalahpahaman seakan-akan perencanaan berarti kegiatan penyusunan rencana saja. Sedangkan perencanaan adalah suatu proses kegiatan usaha yang terus menerus dan menyeluruh dari penyusunan suatu rencana, penyusunan program kegiatan, pelaksanaan serta pengawasan dan evaluasi pelaksanaannya. Hal yang terakhir ini sering juga disebut sebagai pengendalian. Oleh karena itu, Tjokroamidjojo menguraikan tahap-tahap dalam suatu proses perencanaan sebagai berikut:

- 1) Penyusunan rencana, mencakup:
 - (a) tinjauan keadaan,
 - (b) perkiraan keadaan masa yang akan dilalui,
 - (c) penetapan tujuan rencana dan pemilihan cara-cara pencapaian tujuan rencana tersebut,
 - (d) identifikasi kebijaksanaan dan/atau kegiatan usaha yang perlu dilakukan dalam rencana, dan

- (e) persetujuan rencana.
- 2) Penyusunan program rencana. Dalam tahap ini dilakukan perumusan yang lebih detail mengenai tujuan atau sasaran dalam jangka waktu tertentu, jadwal kegiatan, pembiayaan, serta penentuan lembaga atau kerjasama antar lembaga.
 - 3) Pelaksanaan rencana. Dalam tahap pelaksanaan ini perlu dipertimbangkan kegiatan-kegiatan pemeliharaan.
 - 4) Pengawasan atas pelaksanaan rencana. Tujuannya adalah mengupayakan supaya pelaksanaan rencana berjalan sesuai rencananya; apabila terdapat ketidaksesuaian maka perlu diketahui seberapa jauh ketidaksesuaian tersebut dan penyebabnya; kemudian dilakukan tindakan korektif.
 - 5) Evaluasi rencana. Evaluasi ini membantu kegiatan pengawasan. Hasil-hasil evaluasi ini merupakan perbaikan terhadap perencanaan selanjutnya atau penyesuaian yang diperlukan.

Adapun Conyers dan Hills (1994:74) menggambarkan proses perencanaan sebagai sebuah siklus tertutup, dimana dalam setiap tahap terdapat tujuan-tujuan tertentu sehingga penting untuk memahami setiap tahapan yang ada seperti terlihat pada Gambar 2.2 di bawah ini:



Sumber: Conyers dan Hills (1994:74)
Gambar 2.2 Proses Perencanaan

- (1) *Decision to adopt planning.* Keputusan awal untuk mengadopsi perencanaan adalah proses krusial dari seluruh rangkaian proses perencanaan, dengan maksud untuk memecahkan masalah pembangunan, mencapai tujuan dan sasaran yang diinginkan.
- (2) *Planning goals, objectives and target.* Tujuan dan sasaran merupakan ekspresi dari prioritas perencanaan, yang merepresentasikan tahap utama dalam siklus proses perencanaan. Tujuan, sasaran dan target harus dijelaskan secara definitif dan *clear* di awal perencanaan sehingga mampu menjelaskan ke langkah selanjutnya.
- (3) *Data collection.* Pada tahap ini mencakup pengumpulan dan analisa data. Hal tersebut dibutuhkan untuk menganalisa situasi, menetapkan sifat perencanaan dan masalah perencanaan. Pengumpulan dan analisa data

membutuhkan sumberdaya keuangan, tenaga kerja terlatih dan akses ke berbagai macam fasilitas.

- (4) *Identify alternative courses of action*, untuk mencari tindakan yang mungkin dilakukan untuk memecahkan masalah dan mencapai tujuan dan sasaran perencanaan yang diinginkan.
- (5) *Plan and project appraisals*. Penilaian pada dasarnya berarti mengidentifikasi kelebihan dan kekurangan dari setiap tindakan, bertujuan untuk menghasilkan informasi bagi pengambil keputusan yang membantu mereka untuk memutuskan tindakan yang harus dipilih.
- (6) *Implementation*, dipandang sebagai sesuatu di luar lingkup perencanaan atau perencana karena implementasi rencana atau program merupakan tanggung jawab operasional teknis dan administratif. Namun implementasi tidak bisa dipisahkan dari tahap sebelumnya. Sehingga penting untuk memperhatikan implementasi rencana, identifikasi berbagai macam aktivitas yang terkait dengan rencana atau proyek, membuat berbagai jadwal sumberdaya.
- (7) *Monitoring and evaluation*, ketika rencana atau proyek diimplementasikan maka monitoring dan evaluasi penting dilakukan untuk mengidentifikasi beberapa masalah yang mungkin terjadi, untuk mengetahui apakah kegiatan tersebut sesuai dengan perencanaan.

Selanjutnya menurut Pasal 8 UU No.25 Tahun 2004 tentang SPPN, tahapan perencanaan pembangunan nasional meliputi:

- (1) Penyusunan rencana;
- (2) Penetapan rencana;
- (3) Pengendalian pelaksanaan rencana; dan
- (4) Evaluasi pelaksanaan rencana.

Secara keseluruhan keempat tahapan tersebut membentuk satu siklus perencanaan yang utuh dan saling terkait. Tahap penyusunan rencana mencakup 3 (tiga) langkah yaitu:

- (1) Penyiapan rancangan rencana pembangunan, diiringi dengan penyiapan rencana kerja masing-masing OPD;
- (2) Pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang);
- (3) Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Adapun tahap penetapan rencana sebagai tahap untuk menghasilkan produk perencanaan yang utuh dan lengkap yang memuat program, kegiatan dan anggaran. Sedangkan pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana merupakan tahapan yang diterapkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan, serta untuk menganalisis sejauhmana keberhasilan rencana tersebut dilaksanakan.

2.4 Pembangunan

2.4.1 Pengertian Pembangunan

Stiglitz (1998) sebagaimana dikutip oleh Asmarani (2010:11) menguraikan dalam tulisannya yang berjudul *Toward New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes* menyatakan bahwa pembangunan melambangkan transformasi/perubahan masyarakat, pergerakan dari hubungan, cara berpikir (tentang kesehatan dan pendidikan), metode berproduksi yang masih tradisional menuju ke cara yang lebih “modern”, dan kunci dari perubahan tersebut adalah cara berpikir yang lebih “ilmiah”, mengidentifikasi variabel-variabel penting yang mempengaruhi *outcome*, berusaha untuk membuat kesimpulan berdasarkan data-data yang tersedia, serta mengenali hal-hal yang kita ketahui dan tidak kita ketahui. Oleh karena itu upaya pembangunan tidak

bisa berjalan tanpa peran serta masyarakat. Hal ini juga sejalan dengan pendapat Siagian (2016:5) yang mendefinisikan pembangunan sebagai rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Ide pokok yang dapat disarikan dari definisi tersebut yaitu:

- (1) Pembangunan merupakan suatu proses, berjalan secara berkelanjutan dan merupakan tahap-tahap yang bersifat tanpa akhir.
- (2) Pembangunan adalah upaya sadar masyarakat untuk mencapai tujuan.
- (3) Pembangunan dilakukan secara terencana.
- (4) Pembangunan bermakna sebagai pertumbuhan secara terus menerus.
- (5) Pembangunan diarahkan menuju ke arah kehidupan yang lebih baik.
- (6) Pembangunan harus mampu menjadikan masyarakatnya lebih sejahtera, berkarakter dan berwibawa.

Kuncoro (2003:14) telah mengingatkan bahwa proses pembangunan pada dasarnya bukanlah sekadar fenomena ekonomi semata. Lebih dari itu pembangunan memiliki perspektif luas mencakup dimensi sosial dan dampak aktivitas ekonomi terhadap kehidupan sosial masyarakat. Hal tersebut sejalan dengan pemikiran Tjokrowinoto (2012:9) yang menyatakan bahwa paradigma pertumbuhan ekonomi yang tinggi telah mengakibatkan momentum pembangunan dicapai dengan pengorbanan kerusakan ekologis, penyusutan sumber alam, timbulnya kesenjangan sosial dan ketergantungan.

Sukirno (1985:5) mendefinisikan pembangunan daerah menjadi dua pengertian, pertama, pembangunan dalam suatu daerah; kedua, pembangunan dari sudut ruang atau wilayah yang dalam konteks ini dinamakan pembangunan wilayah. Dalam pengertian kedua ini, strategi pembangunan daerah

dimaksudkan sebagai suatu langkah untuk melengkapi strategi makro dan sektoral dari pembangunan nasional. Selain itu menurut Todaro dan Smith (2011:27) pembangunan juga memiliki tujuan inti yang perlu diperhatikan oleh pemerintah daerah yakni:

- (1) Peningkatan ketersediaan serta perluasan distribusi berbagai barang kebutuhan pokok seperti sandang, pangan, papan, kesehatan dan perlindungan keamanan;
- (2) Peningkatan standar hidup, yang tidak hanya diartikan sebagai peningkatan pendapatan, tetapi juga penyediaan lapangan pekerjaan serta perbaikan kualitas pendidikan; dan
- (3) Perluasan pilihan-pilihan ekonomis dan sosial bagi setiap individu secara keseluruhan.

Berdasarkan penjabaran tersebut, dapat disarikan bahwa tujuan inti pembangunan adalah tercapainya kesejahteraan, peningkatan standar hidup, dan perbaikan ekonomi dan sosial.

Konsep pembangunan nasional berbeda-beda di setiap negara. Paradigma yang salah terhadap pembangunan akan berakibat negatif, sebagaimana yang dikemukakan oleh Tjokrowinoto (2012:216-218) bahwa akibat paradigma pembangunan untuk mencapai pertumbuhan yang tinggi justru telah membawa dampak buruk terhadap lingkungan. Menurut Tjokrowinoto (2012:216-218) ada tiga paradigma pembangunan yang digunakan dalam pembangunan nasional di beberapa negara, yaitu:

- (a) *Production-centered development*, pembangunan yang direncanakan sentralistik yang berorientasi pada pertumbuhan dengan mengukur peningkatan taraf hidup masyarakat, kepemilikan alat produksi dimana

mekanisme pasar berperan dominan dan terdapat pemanfaatan modal yang optimal dan diharapkan memberikan *trickle down effect*,

- (b) *Welfare paradigm* atau paradigma kesejahteraan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan keadilan sosial; program dan kegiatan bertujuan untuk meningkatkan akses masyarakat pada pelayanan publik dan penyuluhan;
- (c) *People-centered development* yang mempunyai konsep pengelolaan sumberdaya berbasis masyarakat (*community-based resources*) dengan pendekatan ekologi (*balanced human ecology*) untuk keberlanjutan pembangunan dan kesejahteraan serta keadilan masyarakat.

Oleh karena itu hendaknya pemerintah perlu jeli dalam merumuskan rencana dan program pembangunan, tidak semata-mata karena didorong keinginan mencapai pertumbuhan ekonomi namun juga harus melihat secara lebih luas dampak sosial ke masyarakat dan lingkungannya. Kuncoro (2003:10) mengemukakan paradigma baru pembangunan yang meliputi pertumbuhan dengan distribusi, *basic needs*, *self reliant development*, *ecodevelopment*, dan *ethnodevelopment*. Menurutnya, pembangunan harus dilihat sebagai proses multidimensi yang mencakup keseluruhan dimensi selain ekonomi juga harus mencakup perubahan-perubahan utama dalam struktur sosial, perilaku dan kelembagaan.

2.4.2 Pembangunan Pertanian

Dalam bukunya yang berjudul *Visi Pembangunan Pertanian Abad 21*, Solahuddin (1999:38) menyatakan bahwa,

“Pembangunan pertanian merupakan bagian penting dari pembangunan nasional, karena pembangunan pertanian berkaitan erat dengan pembangunan industri, perbaikan pangan dan kesehatan, perbaikan

ekonomi dan penyediaan sandang, papan serta lapangan kerja. Hasil kajian ekonomi di berbagai negara menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan pertanian dapat memacu pembangunan industri, infrastruktur dan jasa serta mempercepat transformasi struktur perekonomian. Sebaliknya kajian itu juga membuktikan bahwa keberhasilan pembangunan sektor industri harus didukung oleh sektor pertanian, jasa dan infrastruktur yang tangguh dan berkelanjutan. ini berarti kemandekan pembangunan pertanian dapat mengakibatkan kemandekan pembangunan industri.”

Hal tersebut sesuai dengan pendapat Pham dan Smith (2014:326) yang menyatakan pembangunan pertanian merupakan instrumen efektif untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan pembangunan ekonomi di negara-negara berkembang pada pertengahan akhir abad 20, dimana lebih dari 80% masyarakatnya masih bergantung pada pertanian untuk kehidupan mereka. Sedangkan pengertian pembangunan pertanian menurut Banoewidjojo (1983:24) merupakan suatu proses penciptaan perubahan sosial penduduk secara terus menerus terutama diarahkan pada segi-segi pertanian, masyarakatnya diajak maju sehingga semakin pandai, semakin terampil, bersemangat dan tekun sehingga produktivitasnya semakin meningkat.

Hanya saja menurut Solahuddin (1999:3) ada kesalahpahaman mengenai tahapan pembangunan pertanian. Adanya pemikiran yang terpaku pada tahapan linear yang berawal dari sektor primer lalu ke sektor sekunder dan terakhir ke sektor tersier menyebabkan kurangberhasilan pembangunan pertanian di Indonesia. Menurutnya, teori tersebut tidak berlaku pada negara yang memiliki jumlah penduduk sangat besar seperti Indonesia. Lagipula, menurutnya, yang dimaksud sektor sekunder seharusnya tidak hanya industri manufaktur, namun juga agroindustri. Sehingga dalam hal ini tercipta model keseimbangan pembangunan antara hulu dan hilir. Pembangunan pertanian di sektor hulu

adalah berupa kegiatan usaha tani atau agrobisnis, dan di sektor hilir berupa industri pengolahan hasil usaha tani atau agroindustri.

Menurut Mosher (1987:79) diperlukan persyaratan untuk menjalankan pembangunan pertanian yang satu sama lain saling melengkapi. Persyaratan tersebut yaitu adanya pasar untuk hasil usaha tani, teknologi terkini yang mudah diaplikasikan, tersedianya sarana produksi dalam jumlah memadai, tersedianya perangsang produksi dan moda pengangkutan yang lengkap.

Mosher (1987:156) juga mensyaratkan lagi lima aspek yang dapat memperlancar pembangunan pertanian, yaitu pendidikan berupa pelatihan maupun penyuluhan pertanian, kredit produksi, kegiatan kelompok tani, perbaikan serta perluasan lahan, dan perencanaan nasional mengenai pembangunan pertanian.

Soekartawi (1995:44) memberikan pandangan mengenai paradigma pembangunan pertanian pada masa mendatang dan perlu mendapatkan perhatian oleh para perencana dan pelaksana pembangunan pertanian, yaitu (a) dari pendekatan sentralisasi ke desentralisasi; (b) dari pendekatan komoditas ke sumberdaya; (c) dari pendekatan pendapatan petani ke peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan; (d) dari skala usaha pertanian subsisten ke komersial; (e) dari padat karya ke mesin; (f) dari komoditi primer ke komoditi yang mempunyai nilai tambah tinggi; (g) dari pendekatan “tarik tambang” ke “dorong gelombang”; dan (h) dari dominasi pemerintah ke partisipasi swasta yang lebih besar.

Pada poin (b), Soekartawi (1995:44) menekankan bahwa “seharusnya para perencana pembangunan pertanian berpikir holistik, dimana pendekatan pembangunan pertanian harus memikirkan bagaimana pengaruh kenaikan

produksi tersebut ke aspek yang lain: bagaimana pengolahannya, pemasarannya, dan *multiplier-effect*-nya terhadap sumberdaya setempat.”

Cara pandang yang benar terhadap pembangunan pertanian akan menghasilkan tidak hanya produktivitas saja namun juga keberlanjutan program-program pembangunan pertanian. Hal ini disampaikan oleh Aziza (2009:1) dalam tulisannya yang berjudul “Menilik Kebijakan Pembangunan Pertanian” menguraikan bahwa,

“Sejak awal tahun 1970, paradigma pembangunan pertanian di Indonesia berubah drastis seiring perubahan paradigma pembangunan ekonomi kapitalistis yang bertumpu pada modal besar. Dalam kerangka pembangunan ekonomi saat itu, sektor pembangunan pertanian tidak lagi ditempatkan sebagai fondasi ekonomi nasional, tetapi dijadikan *buffer* (penyangga) guna menyukseskan industrialisasi yang dijadikan lokomotif pertumbuhan ekonomi. Perubahan paradigma ini menciptakan *missing link* dalam pelaksanaan pembangunan pertanian dari satu periode ke periode lain. Pertanian tidak lagi dipandang dalam aspek menyeluruh, tetapi direduksi sebagai sekadar persoalan produksi, teknologi, dan harga. Oleh karena itu, peningkatan peran sektor pertanian sebagai salah satu alternatif sumber penghasilan bagi petani merupakan pilihan yang masih relevan dan sangat mendesak untuk diperbaharui”.

Menurut Susanto (2005:2) menurunnya kontribusi sektor pertanian terhadap struktur perekonomian nasional tidak terlepas dari adanya beberapa titik lemah dalam kebijakan dan implementasi yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi (termasuk pertanian) yaitu:

- (1) Ketimpangan kebijakan makro dan mikro ekonomi. Perhatian pada kepentingan non-pertanian khususnya industri (pertanian menjadi residual) jauh lebih besar dan melecehkan pemenuhan kebutuhan penduduk serta kesejahteraan petani sering kali terabaikan, sehingga potensi sektor pertanian secara luas belum dikelola secara optimal;
- (2) Pembangunan pertanian bias perkotaan. Selama ini pembangunan pertanian cenderung lebih bias perkotaan (menguntungkan penduduk kota dan nilai

tambahnya lebih banyak dinikmati penduduk kota) dan nyaris mengabaikan tujuan kesejahteraan masyarakat pertanian yang sebagian besar tinggal di perdesaan (pertanian dan perdesaan termajinalkan);

- (3) Bias pembangunan pertanian pada beras. Pembangunan pertanian masa lalu amat bias pada padi dan beras. Sebagian besar upaya inovasi dan pembangunan teknologi program pertanian masa lalu difokuskan pada padi dan beras, sehingga inovasi dan pengembangan teknologi bagi produk pertanian berjalan sangat lamban bahkan tertinggal. Akibatnya ketika kebijakan diversifikasi konsumsi pangan digalakkan untuk mengurangi ketergantungan pada beras, kemampuan untuk menyediakan produk pangan non-beras Indonesia tidak memadai sehingga kesempatan ini diisi oleh aneka pangan impor;
- (4) Lemahnya kelompok pendukung kebijakan. Kebijakan lahir karena desakan masyarakat kepada *policy makers*. Kebijakan akan berjalan dengan baik bila didukung oleh pemerintah yang memahami tentang makna dan tujuan kebijakan tersebut disertai kelompok pendukung kebijakan tersebut baik kelompok formal (Partai dan Ormas) maupun non-formal di masyarakat. Lemahnya peran kelompok pendukung kebijakan pertanian untuk mengingatkan 'penguasa' menyebabkan kebijakan diresidualkan bahkan disimpangkan implementasinya.

Oleh karena itu pembangunan pertanian seharusnya menjadi modal dasar bagi pembangunan nasional secara keseluruhan. Mengingat sampai hari ini pun jumlah rumah tangga maupun tenaga kerja yang bergantung pada sektor pertanian masih sangat tinggi. Hal demikian harus disadari oleh para pengambil keputusan mulai dari level daerah hingga level pusat. Dalam kerangka

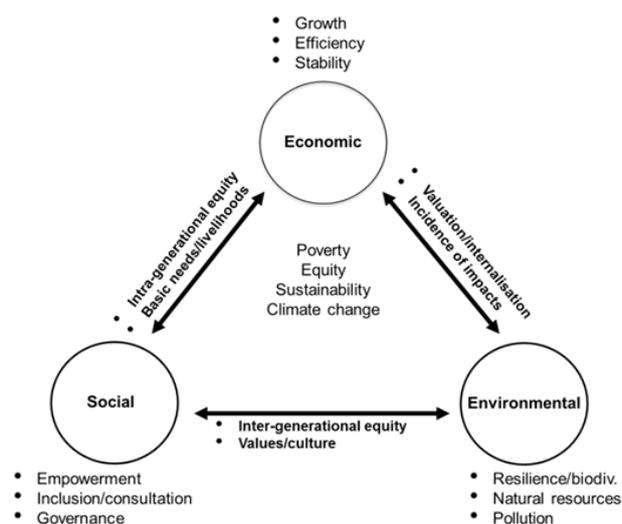
mengubah cara berpikir dari mendapatkan keuntungan sesaat ke cara berpikir jangka panjang maka langkah tepat dan strategisnya posisi perencanaan pembangunan pertanian dalam lingkup nasional, regional bahkan global. Bahkan saat ini desakan untuk mengembalikan kejayaan pertanian nasional sudah tak terbendung lagi untuk segera diwujudkan.

2.4.3 Pembangunan Pertanian Berkelanjutan

Selain pengertian dan konsep pembangunan di atas, ada satu konsep pembangunan yang saat ini sedang digaungkan oleh masyarakat internasional yaitu pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Istilah pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) berawal dari laporan *World Commission on Environment and Development* tahun 1987 yang menjadi konsep diskursus internasional mengenai lingkungan dan pembangunan. Konsep ini lalu diusung oleh *United Nations Conference on Environment and Development* pada *Rio Earth Summit* tahun 1992 dan selanjutnya menjadi acuan penting bagi *United Nations Commission on Sustainable Development* dan *Agenda 21* yang ditetapkan melalui *Brundtland Commission*. Berdasarkan dokumen *Our Common Future* yang dikeluarkan oleh *World Commission on Environment and Development* tahun 1987 halaman 43, istilah pembangunan berkelanjutan memiliki pengertian sebagai “pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka” (Meadowcroft, 1999:12-13; Pham dan Smith, 2014:327). Secara operasional, Turner dkk. (1993) (dalam Saptana dan Ashari, 2007:126) berpendapat bahwa pembangunan berkelanjutan sebagai upaya memaksimalkan manfaat bersih pembangunan dengan syarat dapat mempertahankan dan meningkatkan kualitas dan kuantitas sumberdaya alam.

Oleh karena itu menurut Tjokrowinoto (2012:12) pembangunan berkelanjutan bukanlah suatu situasi harmoni yang tetap dan statis, melainkan suatu proses perubahan dimana pemanfaatan sumberdaya alam, arah investasi, perkembangan teknologi, perubahan kelembagaan selaras dengan kebutuhan pada saat ini dan di masa datang.

Terdapat banyak sekali defnisi tentang pembangunan berkelanjutan, namun definisi yang diterima secara luas adalah yang bertumpu pada tiga pilar yaitu ekonomi, sosial dan lingkungan (Munasinghe, 2004:1; Suryana, 2005:45; Saptana dan Ashari, 2007:127) sebagaimana tertera pada Gambar 2.3.



Sumber: Munasinghe (2004:2)

Gambar 2.3 Tiga Pilar Pembangunan Berkelanjutan

Ketiga pilar pembangunan berkelanjutan tersebut merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan. Dimensi ekonomi berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang bersentuhan langsung dengan pembangunan, sementara dimensi sosial berkaitan dengan interaksi sesama masyarakat sehingga tidak terjadi konflik yang menyebabkan pembangunan dapat terhenti, lalu dimensi lingkungan berkaitan dengan kelestarian alam dimana proses pembangunan yang mengabaikan lingkungan

akan menyebabkan terjadinya ketimpangan di masyarakat seperti dalam memperoleh mata pencaharian.

Menurut Wheeler (2000:133) konsep pembangunan berkelanjutan lebih tepat dialamatkan kepada daerah metropolitan dimana tingkat urbanisasi sangat tinggi sehingga perlu penyelamatan lingkungan seperti masalah penggunaan lahan, transportasi, kualitas udara, kualitas air, perlindungan ekosistem, penyediaan pemukiman, dan keadilan sosial. Masalah-masalah rumit seperti ini tidak akan selesai bilamana tidak ada *political will* dan kemampuan pemerintah untuk menyelesaikannya. Praktik pembangunan yang terjadi saat ini cenderung merusak seperti penggunaan lahan dan sumberdaya alam, kerusakan ekosistem, dan peningkatan polutan serta menciptakan kesenjangan antara masyarakat lokal dengan pendatang. Yang disayangkan justru perencanaan yang dikembangkan selama ini lebih mengarah kepada pembangunan yang tidak berkelanjutan. Oleh karena itu perencanaan berkelanjutan dirasakan sangat penting untuk menyelamatkan lingkungan dan masyarakat dari ketimpangan yang disebabkan jalannya roda pembangunan. Konsep perencanaan berkelanjutan yang ditawarkan oleh Stephen Wheeler ini sebagai upaya jangka panjang dan alternatif bagi para perencana, politisi, akademisi dan pengelola kebijakan untuk menyeimbangkan antara perencanaan untuk pembangunan dan pembangunan yang ditujukan bagi kesejahteraan masyarakat. Sehingga tujuan perencanaan benar-benar mendatangkan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat luas dan dapat menciptakan keadilan sosial.

Pembangunan berkelanjutan selanjutnya menelurkan istilah pertanian berkelanjutan (*sustainable agriculture*). Pertanian berkelanjutan bukanlah sebuah konsep baru, karena istilah ini merupakan perpanjangan tangan dari

pembangunan berkelanjutan (Pham dan Smith, 2014:327). Pertanian berkelanjutan seperti halnya konsep pembangunan berkelanjutan, menurut Pham dan Smith (2014:327) masih samar dan terbuka banyak anggapan serta beda interpretasi. Hingga saat ini belum ada definisi yang diterima secara universal mengenai pertanian berkelanjutan. Lebih dari tujuh puluh definisi yang bisa didapatkan di berbagai literatur. Istilah “berkelanjutan” memiliki dua interpretasi yang luas yaitu pertama, dengan pendekatan pertanian, berupa menggunakan praktik-praktik pertanian organik; kedua, dengan pendekatan properti pertanian, dengan menjaga kesinambungan produktivitas tanpa memperhatikan praktik-praktik yang digunakan. Namun ada beberapa prinsip kunci terkait pertanian berkelanjutan yang ada di negara-negara berkembang yaitu (1) penggunaan lahan secara efisien dan produktivitas bertambah, (2) pemakaian sumberdaya internal secara maksimum dan meminimalisasi penggunaan sumberdaya yang tidak terbarukan, (3) produksi yang efisien dan menguntungkan sehingga menambah pendapatan petani, (4) merawat sumberdaya alam yang mendukung produksi pertanian, dan (5) melibatkan lebih banyak praktik-praktik pertanian lokal dan mendukung strategi konservasi sumberdaya alam. Prinsip lain yang digunakan dalam menaksir pertanian berkelanjutan adalah penggunaan skala. Skala digunakan untuk mengukur perbedaan kondisi sosio-ekonomi dan kondisi lingkungan. Indikator nasional seringkali tidak dapat diterapkan pada skala rumah tangga dan lokal. Untuk merepresentasikan dimensi-dimensi sosial, ekonomi dan lingkungan maka indikator yang digunakan harus bersifat *measurable* (indikator harus dapat dihitung); *available* (bersifat mudah dan terang); *usable* (indikator harus dapat dipraktikkan, mudah dipahami dan diinterpretasikan); *sensitive* (indikator harus sensitif terhadap tekanan sistem); dan *cost-effective* (bersifat

tidak mahal untuk mengumpulkan data penting). (Pham dan Smith, 2014:328-329).

Sejumlah indikator baik kualitatif maupun kuantitatif telah dilaporkan dan digunakan oleh para peneliti dalam menilai dan menaksir pertanian berkelanjutan. Pham dan Smith (2014:329-331) menjelaskan indikator-indikator yang dimaksud yaitu:

- (1) Indikator lingkungan. Tanah dan air merupakan indikator vital dalam pertanian berkelanjutan. Indikator lingkungan umumnya fokus pada pengelolaan kesuburan tanah, sumberdaya air dan pengelolaan hama. Oleh karena itu, kesuburan tanah, penggunaan pupuk kimia, penggunaan pestisida kimia, hama dan penyakit dan efisiensi penggunaan air dilaporkan sebagai indikator untuk menilai kelestarian lingkungan pertanian di negara-negara berkembang pada skala lokal.
- (2) Indikator ekonomi. Indikator ekonomi memberikan informasi mengenai produktivitas, profitabilitas dan stabilitas sistem usahatani. Produktivitas tanaman dan pendapatan bersih dianggap sebagai indikator pertanian berkelanjutan di negara-negara berkembang pada skala lokal.
- (3) Indikator sosial. Ketahanan pangan dan akses terhadap layanan dan sumberdaya adalah dua indikator yang umum dilaporkan untuk menilai keberlanjutan sosial pertanian di negara-negara berkembang pada skala lokal.

Dari berbagai literatur ada banyak faktor terkait pertanian keberlanjutan. Berikut ini menurut Pham dan Smith (2014:331-335) beberapa faktor yang terkait pertanian berkelanjutan yaitu:

- (1) Faktor demografi dan alam. Tercakup didalamnya berupa pertumbuhan populasi penduduk, luas lahan pertanian, pendidikan, urbanisasi dan pemanasan global. Pertumbuhan populasi penduduk di negara-negara berkembang cenderung semakin tinggi sehingga menyebabkan akses untuk memanfaatkan lahan bercocok tanam semakin sulit. Pertumbuhan populasi penduduk yang terus bertambah tersebut menyebabkan petani harus menggunakan teknologi yang terbaru agar dapat bertahan dan meningkatkan produktivitasnya. Sedangkan untuk luas lahan memiliki hubungan terbalik dengan produktivitas. Dalam jangka pendek, lahan yang kecil dapat menghasilkan produktivitas yang tinggi, namun dalam jangka panjang produktivitas cenderung menurun. Di sisi lain, latar belakang pendidikan menjadi bagian penting untuk keberlanjutan pertanian itu sendiri. Pendidikan dan keterampilan petani memberikan efek positif bagi produktivitas pertanian. Sementara itu laju urbanisasi yang terjadi di perkotaan negara-negara berkembang mengancam ketahanan pangan. Urbanisasi menyebabkan hilangnya lahan pertanian dan menyebabkan hilangnya mata pencaharian sebagai petani karena beralih ke pekerjaan lain. Selain itu terjadinya pemanasan global juga turut mengancam pertanian. Kenaikan temperatur global menyebabkan hilangnya sejumlah tanaman budidaya. Perubahan iklim juga sering menyebabkan terjadinya banjir bandang, intrusi air laut serta kekeringan. Hal tersebut menjadikan petani harus mengubah waktu pola tanam mereka dan waktu panennya.
- (2) Faktor Sosio-ekonomi. Diantara aspek yang tercakup sosio-ekonomi yaitu pendapatan per kapita, pola konsumsi makan, stabilitas harga, infrastruktur, teknologi, kemiskinan, deforestasi dan pendapatan *off-farm*.

(3) Faktor politik dan kelembagaan. Pemerintahan dan kapasitas kelembagaan, investasi di sektor pertanian dan organisasi berbasis masyarakat menjadi aspek yang mendukung pertanian berkelanjutan.

Menurut Saptana dan Ashari (2007:127) keberhasilan pertanian yang berkelanjutan ditentukan oleh pelaksanaan revitalisasi pertanian. Krisnamurthi (2006) sebagaimana dikutip Saptana dan Ashari (2007:127) mengemukakan bahwa revitalisasi pertanian memiliki makna kesadaran akan pentingnya pertanian bagi kehidupan bangsa dan rakyat Indonesia, juga sebagai bentuk harapan masa depan tentang kondisi pertanian dan sebagai strategi besar untuk melakukan revitalisasi itu sendiri. Disinilah letak peran pemerintah daerah untuk selalu mendampingi para petani dalam mengelola usaha pertaniannya sejak pembibitan hingga akhir masa panen. Bukan tak mungkin para petani menghadapi persoalan non teknis terkait budidaya dan pengembangan hasil pertaniannya.

Dari seluruh paparan di atas nampak jelas bahwa pada dasarnya pembangunan harus mampu mentransformasi masyarakat dari kondisi kurang baik kepada kondisi terbaiknya yang berjalan secara terus-menerus dan berkesinambungan, sekaligus memperhatikan daya dukung lingkungan dan kondisi sumberdaya yang ada.

2.5 Perencanaan Pembangunan Daerah (PPD)

2.5.1 Pengertian PPD

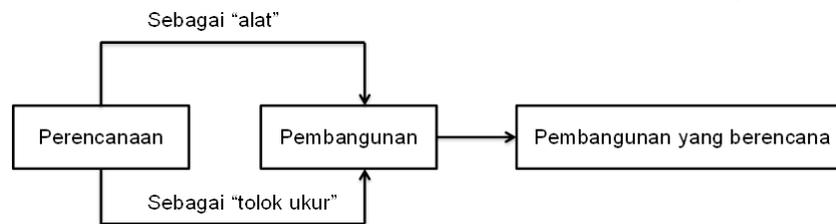
Setelah mengkaji konsep “perencanaan” dan “pembangunan” di atas, maka setidaknya perlu ada penekanan mengenai kedua konsep tersebut sebelum melangkah ke perencanaan pembangunan daerah. Menurut Soekartawi (1990:7)

ada beberapa aspek yang perlu diperhatikan dalam perencanaan pembangunan yaitu:

- (1) Pendekatan yang bagaimana yang dipakai dalam penyusunan perencanaan tersebut. Pendekatan ini sering pula disebut dengan “strategi” yang bagaimana yang akan ditempuh;
- (2) Kemampuan perencanaan untuk menggabungkan atau mengaitkan antara aspek mikro dan makro.
- (3) Kemampuan perencanaan dalam mengusahakan dana yang tersedia untuk pembangunan, apakah dana itu digali dari tabungan masyarakat atau digali berdasarkan pinjaman luar negeri atau hadiah dari pihak lain;
- (4) Perlu dukungan administrasi pembangunan yang memadai; dan
- (5) Aspek konsistensi dan aspek kesinambungan yang berencana. Pembangunan yang dilaksanakan tanpa perencanaan yang berkesinambungan (*sustainable*) akan menyulitkan pelaksanaan pembangunan.

Masih menurut Soekartawi (1990:24-25), perencanaan sering dikaitkan dengan pembangunan itu sendiri. Oleh karena itu aspek perencanaan yang dikaitkan dengan aspek pembangunan dapat diklasifikasikan menjadi dua hal, yaitu (1) perencanaan sebagai “alat” dari pembangunan; dan (2) pembangunan sebagai tolok ukur dari berhasil tidaknya perencanaan tersebut. Oleh karena itu perencanaan yang baik dapat menghasilkan pembangunan yang baik, sebaliknya pembangunan yang berjalan baik dihasilkan dari perencanaan yang baik pula.

Berikut skema kaitan antara perencanaan dan pembangunan,



Sumber: Soekartawi (1990:25)

Gambar 2.4 Skema Kaitan Antara Perencanaan dan Pembangunan

Sedangkan pengertian perencanaan pembangunan adalah proses awal pembangunan dan instrumen pokok pembangunan. Menurut Soekartawi (1990:4) perencanaan pembangunan sebenarnya merupakan suatu proses yang berkesinambungan dari waktu ke waktu dengan melibatkan kebijaksanaan (*policy*) dari pembuat keputusan berdasarkan sumberdaya yang tersedia dan disusun secara sistematis. Perencanaan pembangunan daerah merupakan bagian dari proses pembangunan nasional secara keseluruhan dimana berbagai sumberdaya publik yang tersedia di daerah tersebut digunakan untuk memperbaiki kapasitas sektor swasta dalam menciptakan nilai sumber-sumberdaya swasta secara bertanggung jawab (Kuncoro, 2004:46).

Menurut Sjafrizal (2014:5-6) dan Kuncoro (2012:7), negara-negara berkembang seperti Indonesia menggunakan perencanaan pembangunan sebagai instrumen untuk mendorong dan mengendalikan proses pembangunan secara lebih cepat dan terarah karena beberapa alasan yaitu:

- 1) Mekanisme pasar belum berjalan sempurna (*market failure*).
- 2) Adanya ketidakpastian (*uncertainty*) di masa datang.
- 3) Untuk memberikan arahan dan koordinasi yang lebih baik kepada para pelaku pembangunan baik di kalangan pemerintah, swasta maupun

masyarakat secara keseluruhan sehingga terwujud proses pembangunan yang terpadu, sinergis dan saling menunjang satu sama lain.

Kesimpulan yang dapat ditarik adalah perencanaan pembangunan daerah memungkinkan suatu daerah untuk melakukan perubahan dan perbaikan melalui sebuah proses perencanaan dengan mendayagunakan sumberdaya yang dimiliki untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Hal tersebut sebagai upaya untuk mengantisipasi keadaan di masa datang yang tidak pasti.

Konsep selanjutnya dikemukakan oleh Tjokroamidjojo (1995b:62-65) yang menjelaskan bahwa di dalam perencanaan pembangunan perlu diketahui lima hal pokok yaitu:

- 1) Permasalahan suatu negara/masyarakat yang dikaitkan dengan sumber-sumber pembangunan yang dapat diusahakan, dalam hal sumberdaya-sumberdaya ekonomi;
- 2) Tujuan serta sasaran yang hendak dicapai;
- 3) Cara untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut dengan penggunaan sumberdaya dan pemilihan alternatif-alternatifnya yang terbaik;
- 4) Aktualisasi program atau kegiatan usaha yang konkrit; dan
- 5) Jangka waktu pencapaian tujuan.

Riyadi dan Bratakusumah (2004:7) juga berpendapat, perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai proses atau tahapan dalam merumuskan pilihan-pilihan pengambilan kebijakan yang tepat, dimana dalam tahapan ini dibutuhkan data dan fakta yang relevan sebagai dasar atau landasan bagi serangkaian alur yang sistematis yang bertujuan untuk terwujudnya kesejahteraan masyarakat umum baik secara fisik maupun non fisik. Artinya perencanaan pembangunan merupakan proses mencapai tujuan secara efektif

dan efisien dalam sebuah masyarakat. Lebih lanjut menurut Riyadi dan Bratakusumah (2004:7), perencanaan pembangunan daerah merupakan proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumberdaya yang ada dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap tapi tetap berpegang pada asas prioritas. Masih menurut Riyadi dan Bratakusumah (2004:7), perencanaan pembangunan daerah akan membentuk tiga hal pokok yaitu komunitas, suatu area/daerah, dan sumberdaya. Sehingga dalam hal ini penentuan prioritas perlu dilakukan melalui proses perencanaan.

2.5.2 Pendekatan dalam PPD

Dalam Undang-Undang No.25 Tahun 2004 tentang SPPN dijelaskan secara rinci beberapa pendekatan dalam rangkaian perencanaan yaitu:

(1) Pendekatan politik, pendekatan perencanaan pembangunan yang berasal dari proses politik. Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Kepala Daerah sebagai proses penyusunan rencana, karena masyarakat menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan oleh masing-masing calon Kepala Daerah.

Menurut Conyers dan Hills (1994:76) ada kemungkinan terjadi *trade-offs* dalam pemilihan program dan kegiatan prioritas untuk mencapai tujuan sebagaimana yang ditentukan melalui proses politik.

(2) Pendekatan teknokratik, menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.

- (3) Pendekatan partisipatif, pendekatan dengan melibatkan semua *stakeholders* terhadap pembangunan.
- (4) Pendekatan *top-down* dan *bottom-up*, pendekatan yang dilakukan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil pendekatan *top-down* dan *bottom-up* diselaraskan melalui musrenbang sejak di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, hingga Desa. Menurut Conyers dan Hills (1994:225) pendekatan *top-down* lebih sering dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah berupa kebijakan atau keputusan-keputusan dasar tentang perencanaan.

SPPN disusun untuk (1) mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan; (2) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi, baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintahan, maupun antarpusat dan daerah; (3) menjamin konsistensi serta keterkaitan antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; (4) meningkatkan partisipasi masyarakat; (5) menjamin penggunaan sumberdaya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan (Kuncoro, 2012:52).

Perencanaan pembangunan daerah dapat dilakukan melalui dua pendekatan yaitu pendekatan regional dan pendekatan sektoral. Pendekatan regional adalah perencanaan yang menitikberatkan pada aspek lokasi dimana kegiatan tersebut dilaksanakan. Dalam hal ini Kuncoro (2012:42) menegaskan pemerintah daerah memiliki kepentingan berbeda dengan instansi di pemerintah pusat dalam memandang aspek ruang di suatu daerah. Kementerian/lembaga pusat dengan kepentingan yang bertitikberat sektoral melihat “lokasi untuk kegiatan”, sedangkan pemerintah daerah dengan titikberat pendekatan pembangunan regional melihat “kegiatan untuk lokasi”. Sedangkan pendekatan

sektoral adalah perencanaan yang dilakukan berdasarkan sektor. Menurut Kuncoro (2012:40), yang dimaksud sektor adalah kumpulan kegiatan atau program yang memiliki persamaan ciri-ciri dan tujuannya. Dalam hal ini sektor pertanian dapat dibagi atas subsektor tanaman pangan, dan subsektor hortikultura. Lalu subsektor hortikultura dapat dibagi lagi atas buah-buahan, sayuran dan tanaman hias.

2.5.3 Penyusunan PPD

Penyusunan perencanaan pembangunan daerah berpedoman pada tahapan perencanaan pembangunan nasional sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Berdasarkan Undang-Undang No.25 Tahun 2004 tentang SPPN, perencanaan pembangunan nasional mencakup empat tahapan yaitu penyusunan rencana, penetapan rencana, pengendalian pelaksanaan rencana dan evaluasi pelaksanaan rencana.

Sedangkan Blakely (1989) (dalam Kuncoro, 2012:53) mengemukakan enam tahap dalam proses perencanaan pembangunan daerah yaitu, (1) pengumpulan dan analisis data, (2) pemilihan strategi pembangunan daerah, (3) pemilihan proyek-proyek pembangunan, (4) pembuatan rencana tindakan, (5) penentuan perincian proyek, dan (6) persiapan perencanaan secara keseluruhan dan implementasi.

Berdasarkan aktor yang melakukan proses penyusunan perencanaan pembangunan, Innes dan Booher (2000:12-13) membedakannya dalam beberapa model yaitu :

- (1) *Technical Bureaucratic Planning*, Perencanaan yang berdasar pada penilaian birokrasi atas pilihan-pilihan terbaik untuk mencapai tujuan sekaligus mengembangkan analisis perbandingan serta proyeksi, membuat sebuah

pertimbangan bagi pengambil kebijakan berdasarkan informasi dan penilaian atas dampak politik dan perubahan yang dikehendaki;

- (2) *Political Influence Planning*, Perencana sebagai elit pimpinan daerah atau sebagai anggota dewan yang terpilih. Perencanaan ini berbasis pada aspirasi masing-masing kontituennya;
- (3) *Social Movement Planning*, Perencanaan yang disusun berdasarkan pergerakan masyarakat dan di dalamnya ada individu atau kelompok yang secara struktur tidak memiliki kekuatan, bergabung bersama dengan tujuan yang sama; dan
- (4) *Collaborative Planning*, yaitu setiap partisipan bergabung untuk mengembangkan misi dan tujuannya, lalu menyampaikan kepentingannya untuk dibahas bersama, mengembangkan pengertian satu sama lain atas masalah dan perjanjian yang dibutuhkan, kemudian bekerja melalui serangkaian tugas yang disepakati bersama untuk mencapai kesejahteraan.

Menurut Riyadi dan Bratakusumah (2004:8-14) perencanaan pembangunan daerah harus dilaksanakan secara tim (*team work*), baik dalam arti kerjasama tim antar anggota perencana maupun dalam kelembagaan. Artinya mulai dari proses penyusunan hingga implementasi perencanaan harus saling sinergi antar para pelaku perencana itu sendiri dan dengan pihak para pemangku kepentingan. Lebih lanjut menurut Riyadi dan Bratakusumah, keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah akan mendorong terciptanya hasil perencanaan yang baik dan berkualitas. Sehubungan dengan hal tersebut ada beberapa aspek dalam perencanaan pembangunan daerah yang perlu diperhatikan yaitu aspek lingkungan, aspek

potensi dan masalah, aspek institusi perencana, aspek ruang dan waktu, dan aspek legalisasi kebijakan.

2.5.4 Faktor-faktor yang Mendukung dan yang Menghambat PPD

Secara umum faktor-faktor yang mendukung dan yang menghambat perencanaan pembangunan daerah merujuk kepada faktor-faktor yang mempengaruhi pembangunan. Faktor-faktor yang mendukung dan yang menghambat perencanaan umumnya diarahkan dari visi dan misi lembaga/instansi terkait. Nilai-nilai dari organisasi, asumsi, dan analisis dari lingkungan internal dan eksternal seharusnya membantu dalam menetapkan bagaimana tindakan harus diambil (Pasolong, 2007:136).

Menurut Kuncoro (2004:47) ada dua kondisi yang turut menentukan proses perencanaan pembangunan daerah yaitu:

- (a) Tekanan yang berasal dari lingkungan dalam negeri maupun luar negeri yang mempengaruhi kebutuhan daerah dalam proses pembangunan perekonomiannya; dan
- (b) Kenyataannya bahwa perekonomian daerah dalam suatu negara dipengaruhi oleh setiap sektor secara berbeda-beda, hal ini menyebabkan perspektif masyarakat daerah mengenai arah dan makna pembangunan juga berbeda.

Artinya para perencana maupun pengambil keputusan perlu mengetahui titik berat dari perencanaan pembangunan yang akan dirumuskan, dimana masing-masing sektor memiliki pengaruh yang berbeda sehingga proses perumusannya juga akan berbeda. Seringkali menurut Conyers dan Hills (1994:199) instansi pemerintah terlalu menikmati rutinitas administrasi sehingga target-target yang dibuat hanya berdasarkan "*gestimate*" atau dugaan

berdasarkan pengalaman administrasi saja daripada melakukan analisis data secara lebih akurat.

Faktor-faktor yang mendukung dan yang menghambat perencanaan merujuk kepada faktor-faktor yang mempengaruhi pembangunan dikemukakan oleh Riyadi dan Bratakusumah (2004:16-39) meliputi:

- (1) Faktor lingkungan. Faktor lingkungan, baik eksternal maupun internal yang dapat mencakup bidang sosial, budaya, ekonomi dan politik. Faktor eksternal berasal dari wilayah atau daerah tetangga atau dapat juga merupakan pengaruh yang berkembang baik dalam skala nasional maupun internasional. Sedangkan faktor internal adalah pengaruh yang berasal dari dalam wilayah perencanaan itu sendiri.
- (2) Faktor sumberdaya manusia. Faktor sumberdaya manusia merupakan motor penggerak perencanaan dan pelaksanaannya yang menentukan kualitas perencanaan yang dihasilkan. Kualitas perencanaan yang berkualitas akan lebih memungkinkan tercipta oleh SDM yang tepat dan berkualitas pula, serta lebih mungkin untuk diimplementasikan.
- (3) Faktor sistem perencanaan. Aturan atau kebijakan yang digunakan oleh daerah tertentu sebagai pedoman pelaksanaan perencanaan pembangunan, yang dapat menyangkut prosedur, mekanisme pelaksanaan, pengambilan keputusan, dan pengesahan;
- (4) Faktor perkembangan ilmu dan teknologi. Faktor ilmu pengetahuan dapat memberikan pengaruhnya dari segi peralatan dan berbagai teknik serta pendekatan yang lebih maju. Selain itu letak dan kondisi geografis juga menentukan penggunaan metode, teknik dan peralatan perencanaan, dan

yang terpenting adalah sejauhmana SDM perencana mampu mengimprovisasi perkembangan tersebut secara optimal;

- (5) Faktor pendanaan. Pada dasarnya pendanaan merupakan faktor yang bersiat *given*, maksudnya faktor yang harus ada dalam melakukan suatu kegiatan atau program. Untuk itu dengan perencanaan yang baik diharapkan tidak terjadi pemborosan, pelaksanaannya harus fokus dan komitmen.

2.5.5 Peran Pemerintah dalam PPD

Peran pemerintah dalam perencanaan pembangunan daerah dijabarkan secara gamblang oleh Tjokroamidjojo (1995b:26) yang menyatakan bahwa “di dalam masing-masing perencanaan, yang longgar maupun yang ketat, yang *imperative* maupun yang kurang *imperative*, sebenarnya dapat dilakukan oleh pemerintah dalam berbagai macam tingkat peranan (derajat campur tangan) untuk menggerakkan kegiatan perekonomian masyarakat”.

Lebih lanjut derajat campur tangan pemerintah tersebut dikemukakan oleh Irving Sverdlow (1963) dalam Tjokroamidjojo (1995b:26) yaitu:

- (1) *Operation*. Pelaksanaan operasi sendiri oleh pemerintah. Disini pemerintah menjalankan sendiri kegiatan-kegiatan sosial ekonomi, yaitu pembuatan jalan, pembangunan pabrik, dan operasi rumah sakit;
- (2) *Direct control*. Peranan pemerintah juga dapat diberikan dalam rangka menggerakkan kegiatan ekonomi masyarakat melalui pengendalian secara langsung, yaitu melalui pemberian izin, dan penentuan kuota dan tarif;
- (3) *Indirect control*. Pemerintah melakukan campur tangan untuk mengarahkan kegiatan sosial ekonomi masyarakat melalui penggunaan berbagai ketentuan, kriteria, yang merupakan aturan dan kondisi yang harus dilaksanakan dan ditaati. Dalam campur tangan ini peranan pemerintah

sudah lebih ringan karena kegiatan sosial ekonomi masyarakat tertentu supaya dapat beroperasi tidak perlu mendapatkan izin terlebih dahulu. Asalkan memenuhi persyaratan boleh saja dibangun;

- (4) *Direct influence*. Pemerintah melakukan peranan dengan mempengaruhi secara langsung atau memberikan motivasi supaya masyarakat melakukan kegiatan-kegiatan sosial ekonomi tertentu.;
- (5) *Indirect influence*. Dalam hal ini pemerintah mengarahkan kegiatan sosial ekonomi masyarakat. Cara yang dipakai hanyalah sekedar memberi informasi/penerangan sehingga orang bersedia mengikuti kehendak atau petunjuk pemerintah.

Sedangkan Kuncoro (2004:113-114) mengemukakan ada empat peran pemerintah daerah dalam perencanaan pembangunan daerah yaitu:

- (1) *Entrepreneur*, dimana pemerintah daerah bertanggung jawab dalam menjalankan suatu usaha bisnis;
- (2) *Coordinator*, dimana pemerintah daerah bertindak sebagai koordinator dalam menetapkan kebijakan ataupun mengusulkan strategi-strategi bagi pembangunan daerah;
- (3) *Facilitator*, dimana pemerintah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan; dan
- (4) *Stimulator*, dimana pemerintah dapat menstimulasi pelaku pembangunan agar pembangunan dapat tercapai.

Lebih lanjut Syafrudin (1993:40) menyatakan bahwa pemerintah daerah perlu secara aktif terlibat dalam perencanaan pembangunan daerah yang bertujuan yaitu:

- (1) Membantu pemerintah pusat pada waktu yang sama mengemukakan pendapat dan meneliti proyek-proyek yang akan dilaksanakan di daerah tersebut;
- (2) Untuk menciptakan desentralisasi yang efektif dan selanjutnya menciptakan administrasi yang lebih efisien; dan
- (3) Untuk memberikan informasi kepada sektor swasta sehingga kegiatan-kegiatan mereka dapat dilaksanakan secara efisien dan memberikan sumbangan yang maksimal terutama terhadap pembangunan sosial ekonomi.

2.6 Perencanaan Pembangunan Pertanian Hortikultura Berbasis Sumberdaya Lokal

Untuk perencanaan pembangunan pertanian, Mollet (1990:21) menjelaskan perencanaan yang baik memiliki komponen lebih banyak yang terkait dengan implementasi daripada formulasi. Menurutnya ada duabelas komponen utama perencanaan pembangunan pertanian yang mencakup empat komponen formulasi dan delapan komponen implementasi yaitu:

- (1) *Development objectives,*
- (2) *A stocktaking and diagnostic survey,*
- (3) *Demand and supply projections,*
- (4) *Setting targets and allocating resources,*
- (5) *Choice of strategies and policy,*
- (6) *Policy instruments including projects,*
- (7) *Research and studies,*
- (8) *Consultancy services required,*

- (9) *A programme of public expenditure for financing each year of the plan period, including the sources of finance,*
- (10) *A training programme for officials,*
- (11) *Changes and improvements needed in organizations, institutions, and administration, and*
- (12) *A system of monitoring, reporting and control.*

Penjelasan Mollet di atas lebih kepada perencanaan secara teknis dan spesifik pertanian. Sebagaimana umumnya sebuah perencanaan, Mollet pun menempatkan tujuan dan sasaran (*objectives*) sebagai langkah awal dari sebuah perencanaan pembangunan pertanian sehingga harus jelas dan *clear*. Dengan demikian perencanaan pembangunan pertanian akan mampu menjangkau sasaran sesuai dengan apa yang direncanakan.

Perencanaan pembangunan pertanian merupakan perencanaan pembangunan daerah di sektor pertanian. Adapun hortikultura merupakan subsektor dari sektor pertanian. Pembangunan berbasis lokal menurut Arsyad dkk. (2011:95) adalah memanfaatkan potensi-potensi lokal untuk pembangunan dalam upaya memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat lokal. Sehingga perencanaan pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumberdaya lokal artinya perencanaan pembangunan daerah di sektor pertanian yang dititikberatkan pada komoditas hortikultura dengan memanfaatkan potensi-potensi lokal dalam upaya memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat lokal.

Tantangan terbesar pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumberdaya lokal saat ini sebagaimana pertanian pada umumnya adalah terjadinya alih fungsi lahan dan produktivitas. Solahuddin (1999:40) menyatakan,

“Sektor pertanian tidak saja dihadapkan pada masalah konversi lahan untuk industri atau pemukiman akibat ledakan penduduk, tetapi juga

masalah pasar produk pertanian, mengingat Jawa telah merupakan pasar yang baik bagi produk-produk impor. Oleh karena itu tantangan besar bagi pertanian di Jawa adalah bagaimana memperbesar produktivitas seiring menyempitnya lahan, meningkatkan daya saing produk seiring derasnya arus impor dan kuatnya tuntutan untuk promosi ekspor, membangun citra pertanian, serta meningkatkan kesejahteraan petani”.

Meningkatnya penduduk dan sektor di luar pertanian telah meningkatkan permintaan akan lahan dan air yang berakibat terjadinya konversi lahan pertanian produktif dan degradasi sumberdaya lahan dan air (Susanto, 2005:13). Tantangan berikutnya menurut Susanto (2005:12) berasal dari eksternal berupa ratifikasi beberapa kesepakatan internasional dan regional yang berimplikasi pada daya saing komoditas unggulan dalam negeri. Untuk itu menurut Solahuddin (1999:40), tuntutannya adalah kemampuan pemerintah dan masyarakat untuk memilih komoditas unggulan melalui analisis yang sistematis, pewilayahan komoditas berdasarkan prinsip komparatif sekaligus kompetitif, dan juga sangat potensial untuk dikembangkan agrowisata yang mengaitkan antara konservasi dengan kegiatan wisata.

Nainggolan dan Aritonang (2012:3) menjelaskan komoditas unggulan merupakan komoditas yang mampu memberikan sumbangan pendapatan bagi wilayah yang bersangkutan. Beberapa kriteria yang dapat menjelaskan mengenai keunggulan suatu komoditas dalam sebuah wilayah adalah:

- (a) Dikelola dan dikembangkan secara luas masyarakat setempat;
- (b) Memiliki sumbangan yang signifikan bagi perekonomian masyarakat setempat, dan dapat bersaing dengan komoditas-komoditas serupa maupun tidak serupa. Kemampuan bersaing komoditas ini dapat diketahui berdasarkan indikator pendapatan masyarakat dari bidang usaha tersebut;
- (c) Komoditas ini memiliki kesesuaian secara aspek agroekologis terutama menyangkut lokasi pengembangan. Kondisi agroekologis dapat diidentifikasi

dengan menggunakan indikator produktifitas yang memberikan gambaran efisiensi produksi;

- (d) Komoditas ini memiliki potensi dan orientasi pasar baik domestik maupun ekspor; dan
- (e) Mendapat dukungan kebijakan pemerintah terutama dukungan pasar serta ketersediaan faktor-faktor pendukung seperti; kelembagaan, teknologi, modal, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia.

Keunggulan yang dimiliki suatu komoditas di daerah bersifat komparatif (*comparative advantage*). Artinya komoditas tersebut lebih unggul secara relatif dibandingkan dengan komoditas lain di daerahnya. Tentunya keunggulan ini hanya dalam bentuk perbandingan saja, bukan nilai tambah riil. Apabila keunggulan tersebut dalam bentuk nilai tambah riil maka dinamakan keunggulan absolut. Komoditas yang memiliki keunggulan komparatif lebih menguntungkan untuk dikembangkan dibandingkan komoditas lain yang sama-sama diproduksi oleh suatu daerah. Keunggulan komparatif dapat dijadikan pertanda awal bahwa komoditas tersebut punya prospek untuk memiliki keunggulan kompetitif (*competitive advantage*). Setidaknya komoditas tersebut layak dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan lokal maupun pasar tetangga (Tarigan, 2014:79-82).

Penyusunan perencanaan pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumberdaya lokal dilakukan melalui partisipasi aktif masyarakat lokal yaitu petani, swasta dan pemerintah daerah setempat. Hal tersebut menandakan bahwa masyarakat dapat berkontribusi dan terlibat dalam proses perencanaan pembangunan daerahnya. Kontribusi tersebut dapat berupa saran atau ide dan pendapat. Partisipasi aktif masyarakat lokal selain untuk memperbaiki dimensi ekonomi, serta juga untuk mendorong dan meningkatkan dimensi sosial dan

lingkungan atau budaya yang mempengaruhi kehidupan masyarakat setempat (Arsyad, 2011:96).

Perencanaan pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumberdaya lokal diharapkan dapat memberi dampak signifikan terhadap pembangunan daerah setempat seperti penyerapan jumlah tenaga kerja sehingga dapat mengurangi jumlah pengangguran. Direktorat Jenderal Hortikultura Kementerian Pertanian telah mencanangkan strategi untuk mewujudkan tujuan pembangunan hortikultura yaitu mengembangkan usaha budidaya dan pasca panen, pertanian yang ramah lingkungan, menerapkan teknologi mutakhir dan mengapresiasi kearifan lokal, meningkatkan pengetahuan dan keterampilan petani, menguatkan kelembagaan petani di bidang produksi, pasca panen, pasar dan permodalan, jejaring kerja intra dan antar pelaku kelembagaan usaha hortikultura, serta meningkatkan investasi dan promosi hortikultura.