

## SINERGITAS PERENCANAAN KEBIJAKAN PROGRAM ANTAR SEKTOR DI KABUPATEN GRESIK

### PLANNING SYNERGY OF PROGRAM POLICY BETWEEN SECTORS IN GRESIK RESIDENT

**Bambang Kusbandrijo**

Universitas 17 Agustus Surabaya  
Jl. Semolowaru No. 45 Surabaya 60118, Telp : 031-5931800, Fax : 031-5927817  
Email : bk.untag@gmail.com

Diterima : 25 April 2014; direvisi : 17 November 2014; disetujui : 26 November 2014

#### ABSTRAK

*Untuk meningkatkan kualitas pemerintahan lokal dengan semangat membangun, melayani dan memberdayakan masyarakat, diperlukan sinergitas antar sektor. Penelitian ini bermaksud; mendeskripsikan dan menganalisis perumusan program antar sektor, dan membangun model sinergitas perumusan dan pelaksanaan program antar sektor di kabupaten Gresik. Metode yang digunakan adalah metode kualitatif. Hasil penelitian sebagai berikut; meskipun kebijakan, sarana dan prasarana pendukung telah ada ternyata sinergitas antar SKPD kurang optimal. Perlu pembenahan birokrasi dan budaya birokrasi. Paradigma good governance harus dipahami dan dijalankan sehingga pelaksanaan musrenbang bukan sekedar memenuhi peraturan tetapi suatu kewajiban menampung aspirasi untuk meningkatkan pelayanan sesuai harapan warga masyarakat. Perlu peraturan tentang prosedur pelayanan birokrasi, meliputi pembagian tugas, koordinasi dan SOP.*

**Kata kunci:** *Sinergitas, antar sektor, musrenbang, pemerintah local, good governance*

#### ABSTRACT

*To improve the quality of local governance in the spirit of building, serving and empowering people, synergy between sectors is required. This study intends; describe and analyze the formulation of programs between sectors, and build a model of synergy between sectors in the planning and implementation of the program in Gresik regency. The method used was a qualitative method. The following results; although policies, facilities and infrastructure to support existing synergy between SKPDs apparently less than optimal. Need to reform the bureaucracy and bureaucratic culture. Paradigm of good governance must be understood and implemented so that not only carry out planning forums rules but a duty to accommodate the aspirations (responsive) to improve citizen services as expected. Necessary bureaucratic regulations on service procedures, includes the division of labor, coordination and SOP.*

**Keywords:** *Synergy, between sectors, musrenbang, local government, good governance*

#### PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Sumber daya adalah potensi, kemampuan, dan kondisi lokal dikelola bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Kabupaten/Kota merupakan daerah otonom, yaitu daerah yang memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan partisipasi, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat bertujuan pada pemberdayaan daerah dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 dan Permendagri Nomor 54 tahun 2010 mengamanatkan

pemerintah daerah melakukan rapat Forum SKPD, sebagai forum koordinasi antar pelaku pembangunan untuk membahas prioritas program dan kegiatan pembangunan hasil Musrenbang Kecamatan dengan SKPD yang ada di daerah. Koordinasi forum SKPD terutama dalam menentukan prioritas pembangunan. Penentuan arah pembangunan terhadap prioritas diatur dalam PP Nomor 8 tahun 2008 pasal 17 yakni program prioritas berorientasi pada pemenuhan hak-hak dasar masyarakat dan pencapaian keadilan yang berkesinambungan dan berkelanjutan. Program prioritas berorientasi pada pemenuhan hak-hak dasar masyarakat, terutama kelompok marjinal dan miskin sedangkan pencapaian keadilan perlu memperhatikan aspek keadilan untuk mengatasi kesenjangan, kesempatan antar wilayah dan antar sektor.

Proses merancang perencanaan setiap SKPD haruslah berdasarkan sumberdaya bukan hanya sekedar keinginan sebagaimana di amanatkan oleh undang-undang. Diorientasikan dalam rangka optimalisasi pelaksanaan pembangunan dengan menghindari ego sektoral serta menghindarkan terjadi pemborosan keuangan pada kegiatan-kegiatan yang tidak penting. Sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD dan kebutuhan serta aspirasi masyarakat dapat menyatu.

Sinergitas antar Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di jajaran pemerintahan Kabupaten Gresik dinilai masih kurang sehingga berbagai konsentrasi program pembangunan yang dilakukan oleh Pemkab Gresik masih cenderung tumpang tindih dan cenderung tidak efektif dan efisien. Terlihat sejumlah kegiatan program pembangunan berjalan sendiri-sendiri.

Renstra SKPD perlu dan penting, karena "*ailing to plan is planning to fail*", kegagalan merencanakan sama dengan merencanakan kegagalan. Keberadaan kriteria yang tepat akan sangat membantu memperbaiki kualitas Renstra SKPD di saat perencanaan. Isu strategis pada urusan perencanaan pembangunan adalah belum efektifnya perencanaan dari bawah (*bottom up planning*) yang disebabkan oleh kurang akuratnya data pendukung perencanaan pembangunan, kurangnya kemampuan masyarakat dalam mengidentifikasi kebutuhan pembangunan dan masih rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam Musrenbang.

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah;

1. Bagaimanakah perumusan perencanaan program Sektor dan antar Sektor di kabupaten Gresik ?
2. Bagaimanakah model sinergitas perencanaan dan pelaksanaan program Sektor dan antar Sektor di kabupaten Gresik ?

Tujuan Penelitian

1. Mendeskripsikan dan menganalisis perumusan penyusunan program Sektor dan antar Sektor di kabupaten Gresik
2. Membangun model sinergitas penyusunan dan pelaksanaan program antar Sektor di kabupaten Gresik

## TINJAUAN PUSTAKA

Dalam konteks pelaksanaan pembangunan daerah, sesuai dengan peran pemerintah daerah di era otonomi, perencanaan pembangunan daerah diperlukan karena pelaksanaan pembangunan didesentralisasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Perencanaan pembangunan menurut Riyadi, Deddy Supriady Bratakusumah (2004), perencanaan pembangunan merupakan suatu tahapan awal dalam proses pembangunan. Sebagai tahapan awal, perencanaan pembangunan akan menjadi bahan/pedoman/acuan dasar bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan (*action plan*).

Sjafrizal (2009), secara umum menyatakan perencanaan pembangunan adalah cara atau teknik untuk mencapai tujuan pembangunan secara tepat, terarah, dan efisien sesuai dengan kondisi negara atau daerah bersangkutan. Karena itu perencanaan pembangunan hendaklah bersifat implementif (dapat dilaksanakan) dan aplikatif (dapat diterapkan).

Perencanaan pembangunan menurut D. Conyers dan Hills (1984), adalah proses kontinyu, terdiri dari keputusan atau pilihan dari berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang ada dengan sasaran untuk mencapai tujuan tertentu di masa mendatang. Menurut Riyadi dan Bratakusumah (2004), perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk

melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/ aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun nonfisik (mental dan spiritual) dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik.

Perencanaan Pembangunan Daerah memerlukan koordinasi dari semua unsur yang terlibat dalam rangka menghasilkan sebuah program dan kegiatan yang holistik dan komprehensif. Perencanaan Pembangunan Daerah harus mampu menentukan prioritas program dan kegiatan berdasarkan fakta dan data dari potensi daerahnya serta harus mempunyai sumberdaya yang mempunyai kemampuan yang baik secara interdisipliner. Koordinasi sangat diperlukan dalam pembuatan sebuah perencanaan pembangunan yang terintegrasi, tersinkronisasi, dan menyeluruh.

Ketika perencanaan telah dipengaruhi oleh sistem politik suatu kota atau daerah sebagaimana pernyataan di atas, maka sebenarnya yang terjadi adalah wilayah rasional yang menjadi dasar dalam perencanaan telah kehilangan independensinya. Selanjutnya perencanaan akan menjadi tidak efektif dan efisien, bersifat mendua antara idealisme “kepakaran seorang perencana” atau mengikuti selera atau kemauan-kemauan, sehingga berimplikasi pada kualitas perencanaan dalam pencapaian goal (tujuan) dan objektif (sasaran) yang dituju. Disamping itu karena perencanaan merupakan pekerjaan yang menyangkut wilayah publik maka komitmen seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang terlibat sangat dibutuhkan sehingga hasil perencanaan dapat dibuktikan dan dirasakan manfaatnya.

Paparan visi, misi, dan program Kepala Daerah terpilih akan menjadi bahan utama penyusunan agenda kerja selama 5 (lima) tahun yang dituangkan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Berdasarkan UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, juga menegaskan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM-D) disusun berpedoman pada Rencana Jangka Panjang Daerah (RPJP-D) dan memperhatikan Rencana Jangka Menengah Nasional (RPJM-Nas).

RPJM Daerah wajib disusun oleh daerah yang telah memiliki Kepala Daerah hasil pemilihan langsung (PILKADA), dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. RPJM Daerah Kabupaten berpedoman pada RPJP Daerah Kabupaten serta memperhatikan sasaran pembangunan dalam RPJM Daerah dan Standar Pelayanan Minimal yang telah ditetapkan oleh Pemerintah;
2. Memperhatikan seluruh aspirasi pemangku kepentingan pembangunan melalui penyelenggaraan musrenbang RPJM Daerah;
3. Apabila RPJM Daerah belum tersedia, maka penyusunan RPJM Daerah Kabupaten memperhatikan Renstrada Provinsi;
4. Sebelum RPJP Daerah ditetapkan, penyusunan RPJM Daerah tetap dilaksanakan dengan mengesampingkan RPJP Daerah sebagai laporan.

Setiap rencana kerja berfungsi sebagai dokumen perencanaan dan dokumen koordinasi implementasi rencana dan menjadi landasan dalam mengevaluasi kegiatan dan program jangka menengah. Untuk menjamin kesinambungan rencana kerja pemerintah (RKP) daerah, RPJMD memuat sasaran hasil pembangunan tahunan untuk setiap tahun rencana ditambah dengan sasaran hasil pembangunan satu tahun setelah 5 tahun kepala daerah menjabat. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan, terhitung setelah Kepala Daerah dilantik.

Renstra SKPD adalah dokumen perencanaan SKPD yang berjangka waktu 5 (lima) tahun, disusun dalam rangka mengoperasionalkan RPJM Daerah sesuai tugas dan fungsi masing-masing SKPD sesuai bidang urusan yang menjadi kewenangan daerah. Renstra SKPD disusun dengan berpedoman pada RPJM Daerah dan SPM, dengan materi dan substansi utama memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan. Setiap SKPD berkewajiban melaksanakan program dan kegiatan untuk mencapai sasaran pembangunan jangka menengah Daerah, dengan tidak mengabaikan tingkat kinerja pelayanan/ pembangunan yang sudah dicapai pada periode sebelumnya. SKPD melalui Renstra SKPD perlu memastikan bahwa kegiatan yang disusun sudah memadai untuk mencapai sasaran hasil pembangunan yang ditetapkan dalam RPJM Daerah, serta estimasi biaya yang dibutuhkan setelah mencermati kapasitas fiskal Daerah serta pagu indikatif jangka menengah. Renstra SKPD

akan memudahkan untuk menyusun anggaran yang diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program dan kegiatan. Renstra SKPD ditetapkan dengan Keputusan Kepala SKPD.

Renja SKPD merupakan dokumen rencana pembangunan masing-masing SKPD yang berjangka waktu 1 (satu) tahun, memuat kebijakan, program, dan kegiatan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD yang bersangkutan berdasarkan urusan yang menjadi kewenangan daerah, sasaran (indikator) hasil dan keluaran yang terukur, beserta rincian pendanaannya.

Dokumen Renja SKPD mengoperasionalkan RKP Daerah disertai upaya mempertahankan dan meningkatkan capaian kinerja pelayanan masyarakat yang sudah dicapai oleh SKPD, dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat sesuai kesepakatan yang dicapai dalam musrenbang tahunan (yang berjenjang dari musrenbang kelurahan/desa, musrenbang kecamatan, forum SKPD dan musrenbang Kabupaten). Renja SKPD yang telah ditetapkan dengan Keputusan Kepala SKPD menjadi dasar dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD).

Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 mengamanatkan, bahwa perencanaan (RKPD) harus mempertimbangkan sinergitas antar sector dan antar wilayah serta penjangkauan aspirasi secara bertahap melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang secara partisipatif dilakukan mulai dari Tingkat Desa/ Kelurahan, Kecamatan dan Kabupaten yang selanjutnya diformulasikan melalui forum SKPD dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

Dokumen RKPD ini merupakan dokumen publik, sehingga pelibatan semua stakeholders dalam proses penyusunan rencana program dan kegiatan menjadi pengarus utamaan (*mainstreaming*) dalam proses penyusunan dokumen ini. Dengan prinsip tersebut, diharapkan dokumen RKPD ini harus dapat diakses oleh semua *stakeholders* baik dalam tahap pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

## METODOLOGI PENELITIAN

### Pendekatan

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif evaluatif. Penelitian deskriptif yang dimaksud adalah bahwa penelitian ini berupaya mendeskripsikan fenomena tertentu. Sedangkan penelitian evaluasi dimaksudkan untuk mengevaluasi pelaksanaan suatu sistem yang dilaksanakan dan mencari kekuatan dan kelemahannya demi perbaikan kedepan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang diterapkan dengan mengumpulkan data kualitatif yang diperoleh dari hasil wawancara mendalam. Melalui pendekatan kualitatif, akan dilakukan interpretasi fenomena-fenomena yang ada untuk memperkaya analisis dan penarikan kesimpulan Data yang dikumpulkan mencakup data primer maupun data sekunder. Data primer dikumpulkan dengan menggunakan teknik kuesioner dan wawancara mendalam (*in depth interview*) dengan menggunakan instrumen yang berupa pedoman wawancara (*interview guide*). Sedangkan data sekunder diperoleh dari laporan dinas dan dokumen. Data sekunder dikumpulkan dengan menggunakan instrumen pedoman telaah dokumen (*document review guide*).

Lofland dan Lofland (lihat Moleong, 2000), mengemukakan bahwa, sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan-tindakan, bisa juga berupa data tambahan seperti dokumentasi dan lain-lain. Selain itu sumber data adalah informan, kegiatan yang bisa diamati dan dokumen. Informan menurut Miles dan Huberman (1992) bisa dibedakan menjadi pelaku utama dan bukan pelaku utama.

Informan kunci, informan awal dipilih secara *purposive*. Hal ini dimaksudkan untuk memilih informan yang benar-benar relevan dan kompeten dengan masalah penelitian sehingga data yang diperoleh dapat digunakan untuk membangun teori. Sedangkan informan selanjutnya diminta kepada informan awal untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi, dan kemudian informan ini diminta pula untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi, dan seterusnya sampai menunjukkan tingkat kejenuhan informasi. Artinya, bila dengan menambah informan hanya

diperoleh informasi yang sama, berarti jumlah informan sudah cukup (sebagai informan terakhir) karena informasinya sudah jenuh (Muhajir, 1996). Cara serupa ini lazim disebut "snowball sampling", yaitu informan dipilih secara bergilir sampai menunjukkan tingkat kejenuhan informasi.

Sumber data sekunder adalah dokumen renstra dan penyusunan program tahun 2009 s/d 2011. Informan utama penelitian ini adalah pejabat dimasing-masing satker (sektor), informan tambahan adalah pimpinan dan anggota DPRD, tokoh organisasi kemasyarakatan, tokoh organisasi profesi, akademisi, tokoh LSM dan masyarakat dipilih secara acak. Data yang telah diperoleh dideskripsikan, diklasifikasi dan kemudian dikategorisasikan, selanjutnya dianalisis sesuai dengan fokus permasalahannya. Sejalan dengan itu, dilakukan penyelarasan antara data primer dan sekunder, maupun antara data kuantitatif dan data kualitatif. Analisis dan interpretasi data dilakukan secara deskripsi.

### Fokus Penelitian

Pandangan dan sikap aktor/*stakeholders* perencanaan pembangunan, meliputi kesiapan sumber daya, kebutuhan masyarakat dan RPJMD. Keterlibatan atau partisipasi masyarakat sebagai salah satu aktor/*stakeholders* penting, dalam perencanaan pembangunan. Di lihat dari substansi *good governance*, masyarakat/ organisasi kemasyarakatan terlibat dalam perencanaan pembangunan.

### Analisis Data

Analisis dilakukan untuk menemukan pola. Caranya dengan melakukan pengujian sistematis untuk menetapkan bagian-bagian, hubungan antar kajian, dan hubungan terhadap keseluruhannya. Untuk dapat menemukan pola tersebut peneliti akan melakukan penelusuran melalui catatan-catatan lapangan, hasil wawancara dan bahan-bahan yang dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman terhadap semua hal yang dikumpulkan dan memungkinkan menyajikan apa yang ditemukan.

Proses analisis data ini peneliti lakukan secara terus menerus, bersamaan dengan pengumpulan data dan kemudian dilanjutkan

setelah pengumpulan data selesai dilakukan. Di dalam melakukan analisis data peneliti mengacu kepada tahapan yang dijelaskan Miles dan Huberman (1987) yang terdiri dari tiga tahapan yaitu: reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*) dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclusion drawing verification*).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Perencanaan Kebijakan Program

RKPD harus berhubungan dengan dokumen perencanaan lainnya, yakni disusun dengan memperhatikan RPJM Nasional tertuang dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2009, RPJMD Provinsi Jawa Timur 2009 - 2014 (Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2005). Juga mempertimbangkan asas kesinambungan dari penjabaran program-program pembangunan termuat dalam RPJMD Kabupaten Gresik, mempertimbangkan arah pembangunan kewilayahan termuat dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gresik, dan mempertimbangkan hasil kajian dan konsepsi RPJPD Kabupaten Gresik.

RKPD Kabupaten Gresik 2012 berisi sasaran, arah kebijakan, program, dan prioritas kegiatan, menjadi rujukan sekaligus landasan penyusunan KUA dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS), RAPBD, dan Renja SKPD serta penyusunan Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban (LKPJ) kepala daerah, sekaligus menjadi tolak ukur kinerja kepala daerah.

Maksud penyusunan RKPD ini untuk mewujudkan sinergitas antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan antar wilayah, antar sector pembangunan dan antar tingkat pemerintahan serta mewujudkan efisiensi alokasi berbagai sumberdaya dalam pembangunan daerah.

Tujuan penyusunan RKPD sebagai pedoman dalam penyusunan perencanaan pembangunan tahunan daerah Kabupaten Gresik bersumber dari dana APBD maupun dana non APBD, dan merupakan dasar hukum perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan bagi:

1. Penyusunan Renja SKPD, KUA dan PPAS, serta APBD;
2. Memfasilitasi berbagai potensi sumberdaya masyarakat/swasta/ institusi non pemerintah

dalam mendukung pelaksanaan pembangunan Kabupaten Gresik.

RKPD Kabupaten Gresik Tahun 2012 disusun untuk memberikan arah terhadap rancangan kerangka ekonomi dan kebijakan keuangan daerah, prioritas dan sasaran pembangunan daerah, rencana program dan kegiatan yang terukur serta pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun dengan mendorong partisipasi masyarakat dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah dan program kewilayahan tahun 2012.

Tujuan penyusunan dokumen RKPD Kabupaten Gresik Tahun 2012 adalah:

1. Menciptakan kebijakan sebagai komitmen Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan melalui penjabaran kebijakan strategis ke dalam rencana operasional dan memelihara konsistensi antara capaian tujuan perencanaan strategis jangka menengah dengan tujuan perencanaan dan penganggaran tahunan pembangunan daerah;
2. Menciptakan sinergitas pelaksanaan pembangunan daerah di Kabupaten Gresik, antar SKPD dan antar sektor pembangunan daerah serta sinergitas seluruh stakeholder pembangunan daerah dalam penyusunan perencanaan, pelaksanaan serta partisipasi dalam pembangunan daerah tahun 2012; dan
3. Menjadi acuan dalam penyusunan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) Tahun 2012 yang selanjutnya menjadi pedoman bagi penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Kabupaten Gresik Tahun 2012, serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Gresik Tahun 2012.

Penyusunan RKPD Tahun 2012 berpedoman pada Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 13 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Gresik Tahun 2009-2014 (Lembaran Daerah Tahun 2009 Nomor 13 Seri E7), dan memperhatikan hasil kinerja pembangunan yang dicapai pada tahun sebelumnya, fenomena yang ada, isu strategis yang dihadapi pada tahun

pelaksanaan RKPD dengan mempertimbangkan sinergitas antar sektor dan antar wilayah, serta memperhatikan azas koordinasi dengan seluruh SKPD serta berbagai pihak, baik politisi, teknokrat, tokoh masyarakat maupun para pemangku kepentingan lainnya.

Kriteria yang dapat dipakai untuk mengukur sinergitas program dan kegiatan adalah sebagai berikut:

1. Program dan kegiatan dari tiap SKPD terkait, merupakan solusi tepat hasil kesepakatan bersama dari seluruh SKPD yang terkait tersebut.
2. Tiap output kegiatan tersebut saling terkait dan mengerucut fokus untuk mewujudkan satu tujuan bersama (tujuan dari tiap SKPD yang terkait tersebut).
3. Tidak ada kasus tumpang tindih (1 output menjadi keluaran dari 2 atau lebih kegiatan yang berbeda).
4. Untuk sebuah tujuan bersama dari beberapa SKPD, jumlah kegiatannya tidak hanya 1 saja, tetapi tiap SKPD berperan aktif sesuai batas tupoksinya masing-masing.

Apakah program dan kegiatan SKPD sudah sinergis?. Dengan keempat kriteria di atas, maka pertanyaan ini sudah lebih mudah dijawab. Jika keempat hal di atas terpenuhi, maka sinergitas memang sudah ada dan nyata terjadi. Kriteria seperti ini pastilah sangat berguna bagi SKPD dan Bappeda. Apakah implikasi dari kriteria di atas? Implikasinya adalah bahwa rapat untuk peningkatan sinergitas antar SKPD dalam forum semacam Forum SKPD atau Forum Lintas SKPD harus dirancang secara baik. Dengan tetap mengacu pada kriteria di atas, maka idealnya, forum-forum tersebut harus menghasilkan program dan kegiatan untuk tiap SKPD yang menjadi solusi tepat, hasil kesepakatan bersama dari seluruh SKPD terkait tersebut.

Meski peraturan, juklak-juknis, sarana dan prasarana pendukung telah ada, namun demikian, dari hasil wawancara dengan narasumber, ternyata sinergitas antar SKPD di jajaran pemerintahan Kabupaten Gresik kurang optimal. Hal itu terlihat belum sinkronnya kebijakan program antar SKPD.

Sebenarnya langkah Perencanaan Pembangunan Daerah kabupaten Gresik tahun 2012 yang dilaksanakan oleh Bappeda Gresik sebagai badan perencana sudah mengikuti SOP. Berdasarkan jadwal agenda kegiatan tahunan Kabupaten Gresik, dimulai dengan penyusunan Dokumen Rencana Kerja Perangkat Daerah (RPKD) dan RENJA SKPD, di minggu pertama dan kedua bulan Januari yang disusun oleh tim internal Bappeda yang bersifat wajib yang menjadi acuan dokumen rencana pembangunan Renja SKPD untuk periode satu (1) tahun yang bertujuan untuk menyelaraskan dan menyerasikan berbagai aspirasi dari seluruh komponen pelaksana pembangunan di Kabupaten Gresik serta mewujudkan sinergitas antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan antar wilayah, antarsektor pembangunan dan antartingkat pemerintahan serta mewujudkan efisiensi alokasi sumber daya dalam pembangunan daerah.

Penyusunan dokumen RPKD Kabupaten Gresik ini melalui tahapan yang memungkinkan masyarakat ikut berpartisipasi dan mengakomodasi kebutuhan masyarakat sebagai bahan pertimbangannya, oleh karena itu tahapan penyusunan dokumen ini melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) mulai dari Musrenbang Desa, Musrenbang Kecamatan, Forum SKPD Kabupaten serta diakhiri oleh kegiatan Musrenbang RPKD Kabupaten. Sehingga proses penyusunan RPKD tersebut mengarah pada perencanaan pembangunan yang lebih partisipatif dimana keterlibatan masyarakat melalui penyaluran seluruh aspirasi dan tuntutan pembangunan dapat terakomodir dengan tetap mempertimbangkan aspek kelayakan dan kemampuan keuangan daerah.

Dalam rangka menyusun Rencana Kerja (Renja) SKPD Kabupaten Gresik Tahun 2012, Bappeda menyelenggarakan forum gabungan SKPD. Kegiatan ini dihadiri seluruh SKPD di Kabupaten Gresik. Forum ini merupakan tindak lanjut dari usulan kegiatan hasil Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) seluruh kecamatan kemudian dikompilasi sebagai bahan pembahasan ada Forum Gabungan SKPD Kabupaten Gresik. Secara teoretik, forum semacam ini ditujukan sebagai arena sinkronisasi program dan kegiatan agar dalam pelaksanaannya selalu sinergis, dan menghindari terjadi tumpang

tindih kegiatan. Adapun yang menjadi dasar pemikirannya adalah bahwa pembangunan merupakan kegiatan yang saling terkait antar-sektor, sehingga dalam pelaksanaannya harus mempertimbangkan keterkaitan, baik antar wilayah, ruang, maupun waktu. Forum Gabungan SKPD, dapat mempertemukan berbagai isu sektoral yang menjadi garapan masing-masing SKPD sehingga menjadi isu bersama (daerah). Dengan demikian akan terjadi sinergi dan menghasilkan sebuah rencana program dan kegiatan yang terpadu.

Pada konteks inisieluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk mengesampingkan ego sektoral dalam planning, pelaksanaan dan program kegiatan. Hal ini sangat penting agar setiap program dan pelaksanaan kegiatan dapat tepat sasaran serta berjalan dengan baik. Untuk itu SKPD perlu meningkatkan koordinasi baik antar SKPD maupun dengan pihak kecamatan maupun desa atau kelurahan. Adanya koordinasi juga sangat dibutuhkan, terlebih dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan dilapangan. Sehingga, SKPD mengetahui, bagaimana kondisi dan kebutuhan di masyarakat. Pentingnya mengesampingkan ego sektoral dan meningkatkan koordinasi ini juga tidak terlepas dari hasil yang dicapai. Untuk itu, SKPD diharapkan memiliki inovasi dalam penyelesaian masalah-masalah maupun dalam pelaksanaan kegiatan. Sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (1) bahwa perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

Proses perencanaan partisipatif merupakan proses perencanaan atas bawah (*top down*) dan bawah atas (*bottom up*) yang diselaraskan melalui musyawarah rencana pembangunan (musrenbang) di tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota dan provinsi, serta nasional. Musrenbang merupakan instrumen proses perencanaan pembangunan, sehingga secara teknis berbagai keputusan dalam pelaksanaan pembangunan dirumuskan secara bersama dan dilaksanakan sesuai dengan jenjang pemerintahan. Salah satu tahapan dalam proses perencanaan daerah adalah Forum SKPD. Forum ini cukup strategis karena mempertemukan kelompok masyarakat sektoral dan spasial.

### Model Perencanaan Kebijakan Program

Koordinasi antar satuan kerja perangkat daerah masih lemah sebagai contoh dalam penyusunan atau penataan struktur organisasi perangkat daerah yang masing-masing satuan kerja perlu berdiri sendiri dan merasa paling penting. Besarnya ego sektoral setiap satuan kerja dan pejabat birokrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kesadaran ego sektoral, sesungguhnya telah disadari oleh setiap satuan kerja dan pejabat. Hal tersebut terungkap dalam wawancara dan diskusi. Namun demikian, kesadaran kendala ego sektoral tidak diikuti untuk melepaskan ego sektoral tersebut. Sebagai contoh yang terjadi dalam beberapa kasus pembentukan Badan Perijinan Terpadu (BPT) atau *one stop service*, kecenderungan institusi yang terkait dengan hal tersebut cenderung tidak mengijinkan sebagian kewenangannya dialihkan ke BPT. Oleh karena itu, syarat utama efektifitas koordinasi yakni melepaskan ego sektoral atau institusi dengan mengutamakan kepentingan organisasi yang lebih besar.

Salah satu kunci utama pencapaian kinerja organisasi secara efektif dan efisien adalah koordinasi yang efektif. Tiga syarat minimal koordinasi efektif yakni pembagian tugas secara jelas dan tegas, manajemen internal dan komitmen pimpinan. Pembagian tugas institusi secara jelas dan tegas harus dilakukan untuk menghindarkan dari tumpang tindih tugas dan fungsi institusi. Manajemen internal antara lain meliputi perencanaan, pelaksanaan, koordinasi dan evaluasi penyelenggaraan tugas dan fungsi. Manajemen internal yang dimaksud adalah internal secara sempit dan secara luas. Syarat penting ketiga adalah komitmen pimpinan dalam melaksanakan kedua syarat sebelumnya.

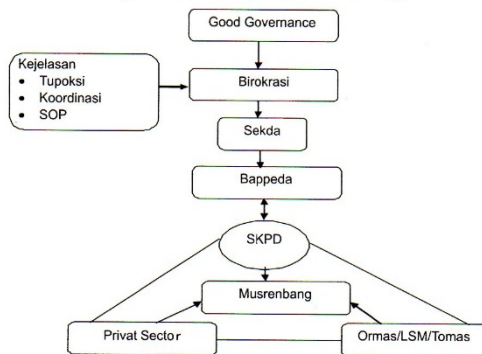
Koordinasi dapat dilaksanakan bila terdapat kesadaran saling ketergantungan dari yang terkait. Selain itu, koordinasi yang efektif ditentukan oleh pola komunikasi yang digunakannya. Hal ini dibutuhkan untuk mengurangi timbul kesalahan paham diantara pelaku-pelaku koordinasi. Mintzberg (Mintzerg, 1979) membagi pola hubungan menjadi tiga sebagai berikut:

1. *Mutual Adjusment* merupakan suatu hubungan antara dua pihak atau lebih untuk saling memahami dan saling menyesuaikan (hubungan ini sangat bersifat sederhana dan tidak

terlalu kaku/formal).

2. *Direct Supervision* yang merupakan salah satu bentuk pengawasan langsung oleh seorang atasan kepada dua atau lebih bawahan untuk menciptakan keserasian hubungan antar bawahannya dan antara atasan dan bawahan (atasan dapat memberikan arahan/pedoman apa, kapan, bagaimana dan dengan siapa sesuatu dilakukan dan bawahan untuk menterjemahkannya menjadi suatu tindakan-tindakan).
3. *Standardization* yang meliputi standarisasi proses/prosedur/tata kerja, standarisasi skill, dan standarisasi output, dan pekerjaan skill. Dengan standarisasi ini hubungan yang terjadi bukan lagi antar personal langsung tetapi melalui norma-norma dan sebagainya, karena standarisasi dalam hal ini dapat diartikan sebagai proses atau bentuk hubungan antara dua orang/bagian atau lebih yang mendasarkan diri pada proses/ prosedur kerja yang sudah disepakati bersama. Kesepahaman akan prosedur kerja yang digunakan membuat pekerjaan yang sama dan atau berbeda bisa saling terkait dengan harmonis, karena setiap orang tahu dengan pasti hal-hal yang harus ia lakukan dan atau bagian mana (dari suatu keseluruhan pekerjaan) yang menjadi tugas untuk dikerjakannya.

Lemahnya koordinasi antar institusi birokrasi antar SKPD memperburuk kinerja birokrasi. Oleh karena itu menciptakan birokrasi yang optimal perlu dilakukan penataan birokrasi dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengorganisasian. Hal lain yang lebih penting adalah melepaskan ego sektoral atau gengsi jabatan dalam koordinasi. Dari paparan diatas maka model sinergitas penyusunan perumusan program, sebagai berikut:



Gambar 1 : Sinergitas Antar Sektor dalam Perencanaan Pembangunan

## KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kebijakan, juklak-juknis, sarana dan prasarana pendukung telah ada untuk terbangunnya sinergitas program antar sector namun demikian ternyata sinergitas antar SKPD) kurang optimal. Hal itu terlihat belum sinkronnya kebijakan program antar SKPD.
2. Untuk membangun sinergitas, terlebih dahulu harus dilakukan pembenahan birokrasi dan budayanya, dengan menanamkan identitas dan perilaku profesional serta moral sebagai pelayan masyarakat. Untuk meningkatkan semangat kepelayanan, paradigma *good governance* harus dipahami dan dijalankan sehingga proses musrenbang bukan sekedar untuk memenuhi aspek formal tetapi menjadi kewajiban menampung aspirasi (*responsive*) untuk meningkatkan pelayanan sesuai harapan warga masyarakat. Rendahnya kualitas birokrasi salah satunya disebabkan ketidakjelasan prosedur pelayanan birokrasi, yakni pembagian tugas, koordinasi dan *Standar Operating Prosedure (SOP)*. Oleh karenanya, penataan institusi birokrasi harus dilakukan dengan mentaati prinsip-prinsip pengorganisasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 1998. *Reformasi Pelayanan Publik Menuju Sistem Pelayanan Yang Responsif Dan Berkualitas*. Program Pascasarjana Universitas Brawijaya
- Alderfer, H.F. 1964. *Local government in developing countries*. New York : Mc.Graw-Hill.
- Bogdan, R.C. dan S.K. Biklen; 1982; *Qualitative Research for Education : an Introduction to Theory and Methods*; Boston : Allyn and Bacon.
- Bovaird, Tonny dan Elke Loffler (2003), *Public Management and Governance*, London: Routledge
- Burns, D., Hambleton, R., & Hoggett, P. 1994. *The Politics of Decentralization - Revitalizing Local Democracy*; London; McMillan.
- Clarke, M. and J Steward, 1992. *Public service orientation-developing the approach, local Government Policy Making* 13, 4,: 23-42
- Flyn, N. 1990. *Public Sector Management*; Harvester Wheatsheaf: London.
- Harper and Row Dowbor, Ladislau, 1998. *Decentralization and Governance. Latin American Perspectives*. Issues 98, Vol 25 No.1, January
- Islamy. M. Irfan, 1997, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Bumi, Aksara, Jakarta*.
- Leach, S., Stewart, J., Walsh, K. 1994. *The Changing Organization and Management of Local Government*; London; McMillan Press Ltd.
- Marini, Frank (ed), 1971. *Toward a New Public Administration: The Minowbrook Perspective*. Scranton, P.A. Chandler
- Milles, M.B. and Huberman, M.A. 1984. *Qualitative Data Analysis*. London: Sage Publication
- Minogue, M., Polidano, C. & Hulme, D. (1998) *Beyond the New Public Management : Changing Ideas and Practices in Governance*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Moleong J.Lexy., September 2000. *Metode Penelitian Kualitatif*. Published by PT. Remaja Rosdakarya. Jakarta
- Norton, A. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government, A Comparative Analysis of Advanced Democracies*; Edward Elgar; Cheltenham, UK.
- Neuman, W Lawrence. 2000. *Social Research Methods : Qualitative and Quantitative Approaches*; Boston : Allyn and Bacon.
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse. City hall to Pentagon*. Reading, MA: Addison Wesley

- Osborne, Davis and Peter Palstrik, 1996. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategy For Reinventing Government*. Addison Wesley Publishing Company, Inc., New York
- Painter, Cris, 1994. *Public Service Reform: Reinventing or Abandoning Government*. The Political Quarterly Publishing Co. Ltd. Blackwell, Cambridge
- Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah. 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama
- Rondinelli, D.A., McCullough, J.S., & Johnson, R.W. 1989. "Analysing decentralization policies in developing countries : a political-economy framework" dalam *Development and Change*, Vol. 20, No. 1, January.
- Schein, E.H. (1991) *Organizational Culture and Leadership*. Jossey-Bass, San Fransisco.
- Sjafrizal. 2009. *Teknik Praktis Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah*. Padang : Baduose media.
- Stretton H. dan Orchard L.1994, *Public Goods, Public Enterprise, Public Choice: Theoretical Foundations of the Contemporay Attacck on Government*. St. Martin's Press, London
- Willcocks dan Harrow, (Ed), 1992. *Rediscovering Public Services Management*. McGraw-Hill Book Company, London, xiii-xxix.