

---

## Reformasi Birokrasi Mengurai Patologi Koordinasi dalam Perencanaan Pembangunan

**Febrie Hastiyanto**  
**Mahasiswa Pasca Sarjana Prodi Magister Administrasi Publik FIA**  
**Universitas Brawijaya**

### Abstraksi

Kata kunci pengorganisasian mesin birokrasi adalah koordinasi. Koordinasi merupakan elan vital yang sesungguhnya menggerakkan struktur birokrasi untuk taat asas dalam melaksanakan fungsi dan tugas pokoknya. Pada praktiknya koordinasi telah menjelma menjadi idiom yang mudah diucapkan namun demikian sulit diwujudkan. Dalam proses perencanaan pembangunan, miskordinasi atau malkordinasi sebagai praktik patologi koordinasi terjadi karena kegagalan atau ketidakefektifan antaraktor untuk bekerjasama. Salah satu peraturan perundangan yang mengatur mekanisme koordinasi di Indonesia adalah Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Keberadaan Permendagri No. 54 Tahun 2010 seharusnya dapat menjadi rujukan bagi proses koordinasi dalam perencanaan pembangunan. Namun perbedaan perspektif, cara pandang, cara bersikap, pilihan kebijakan, motivasi hingga kemampuan mengorganisasi dapat disebut sebagai sebab-sebab pokok terjadinya patologi koordinasi.

**Kata kunci: Patologi, Koordinasi, Birokrasi, Perencanaan, Pembangunan**

### Pendahuluan

Dalam banyak level pemerintahan, baik pusat dan daerah, idiom koordinasi tidak hanya menjadi metode pengorganisasian birokrasi, tetapi telah menjadi bagian dari kerja birokrasi itu sendiri. Koordinasi yang secara epistemologis kedudukannya sebagai teknik, atau fungsi birokrasi pada praktiknya telah menjadi satu mata kegiatan (*project*) dari rutinitas birokrasi sehari-hari. Sehingga kita kerap menjumpai pelaksanaan rapat koordinasi di setiap level pemerintahan untuk hampir semua urusan. Kalau kita cermati, pelaksanaan rapat koordinasi seringkali lebih tepat disebut sebagai forum sosialisasi kebijakan institusi pemerintahan yang lebih tinggi kepada satuan pemerintahan di bawahnya dan atau yang dikendalikannya. Dinamika forum rapat koordinasi jauh dari citra sebagai forum “rapat” itu sendiri. Secara sederhana kita dapat memaknai rapat sebagai forum lalu lintas gagasan, yang menghasilkan kesepakatan-kesepakatan, yang kemudian ditetapkan menjadi keputusan. Forum “rapat koordinasi” dalam pemerintahan yang menghasilkan keluaran (*output*) berupa keputusan memang jarang terjadi, walaupun terjadi lebih banyak sebagai koordinasi antarpimpinan instansi dalam forum-forum yang lebih kecil.

Sering dan banyaknya forum rapat koordinasi yang dilakukan pemerintah—apalagi di waktu-waktu akhir tahun anggaran—sesungguhnya mencerminkan kegagalan koordinasi itu sendiri. Frekuensi forum rapat koordinasi seharusnya menjadi tengara, semakin sedikit jumlahnya semakin efektif koordinasi yang dilakukan. Begitu juga sebaliknya, semakin royal pelaksanaannya (frekuensinya, kualitas pelaksanaannya (tempat, lokasi, waktu)) semakin menjauhkan makna forum rapat koordinasi dengan tujuan koordinasi itu sendiri. Bahkan secara epistemologis keharusan melakukan

koordinasi sesungguhnya mencerminkan kelemahan struktur, fungsi dan tugas pokok (*job description* dan *job division*) dalam birokrasi. Bila struktur, fungsi dan tugas pokok birokrasi berjalan dengan baik, maka sesungguhnya koordinasi tidak lagi diperlukan karena setiap satuan pemerintahan telah dapat melaksanakan tugasnya tanpa harus dikomando terlebih dahulu.

### Tinjauan Pustaka

Koordinasi merupakan salah satu elemen penting dalam manajemen birokrasi. Menurut teori sibermatika administrasi Siagian, administrasi digambarkan dalam kuadran yang melingkupi organisasi, manajemen, kepemimpinan, keputusan/kebijakan dan *human relationship*. Dalam skema prinsip-prinsip administrasi yang disusun Luther H. Gulick dan Lyndall Urwick dalam *Paper on the Science of Administration* kepada Komisi Presiden AS tentang ilmu administrasi tahun 1937, prinsip-prinsip administrasi dikenal dengan akronim POSDCORB sebagai kependekan dari *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting* dan *budgeting* (Islamy, 2003: 4-5). Menurut pandangan Gullick dan Urwick yang oleh Nicholas Henry (1975 dalam Islamy, 2003: 2-3) dianggap sebagai Paradigma 2 dalam administrasi publik, yakni Prinsip-Prinsip Administrasi, kedudukan koordinasi dalam administrasi merupakan bagian integral bagi terwujudnya perencanaan dan implementasi administrasi yang baik.

Dalam perspektif birokrasi ideal Weber, peran koordinasi oleh pemerintah atau birokrasi semakin sentral. Birokrasi yang ideal menurut Weber haruslah memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: (i) terdapat pembagian tugas (*division of labour*) yang masing-masing pegawai memiliki keahlian khusus (*specialized expert*) dan uraian tugas (*job description*) yang terperinci; (ii) terdapat prinsip hirarkhi dalam organisasi; (iii) pelaksanaan tugas berdasarkan peraturan dan sistem (*system of rules*); (iv) dalam bekerja pegawai bebas nilai dan independen terhadap pekerjaannya (*formalistic impersonality* dan *sine ira et studio*); (v) terdapat sistem karier (*career system*) serta rekrutmen dilakukan secara profesional (*merit system*) (Makmur, 2003: 19). Birokrasi yang hierarkhis mengharuskan koordinasi antarhirerarkhi yang solid agar pencapaian tujuan organisasi dapat dilakukan secara efektif, efisien dan ekonomis.

Pada praktiknya, tipologi koordinasi setidaknya dibedakan dalam 3 (tiga) jenis, yaitu: (i) berbagi informasi (*information-sharing*); (ii) berbagi sumber daya (*resource sharing*); dan (iii) kerjasama atau aksi bersama (*joint action*). Tipologi koordinasi menurut Brinkerhoff dan Crosby (2002: 123-124) ini memiliki konsekuensi dalam implementasinya. Model berbagi informasi merupakan tipe koordinasi yang paling minimal, namun strategis. Proses koordinasi dengan saling membagi informasi yang dimiliki masing-masing aktor dibutuhkan dalam merumuskan kebijakan (*policy*) yang nanti akan ditindaklanjuti secara berturut-turut dengan koordinasi model berbagi sumber daya dan kerja sama atau aksi bersama. Dua model terakhir ini dibedakan menurut intensitas koordinasi yang dilakukan. Bila model berbagi sumber daya dilakukan pada level manajerial, untuk menyalurkan perintah dan mendistribusikan tugas pada masing-masing gugus tugas, maka model koordinasi berbentuk kerjasama merupakan bentuk koordinasi yang lebih operatif, meliputi agenda kerja yang lebih terperinci.

Di level perencanaan, praktik patologi koordinasi atau dapat disebut juga sebagai miskoordinasi dan malkoordinasi, yaitu kegagalan atau ketidakefektifan dapat terjadi karena berbagai sebab. Secara sederhana, patologi koordinasi terjadi karena perbedaan perspektif, cara pandang, cara bersikap, pilihan kebijakan (*policy choice*) antaraktor dalam perencanaan. Menurut Wrihatnolo dan Nugroho (2006: 116), patologi

koordinasi dalam perencanaan oleh pemerintah pusat disebabkan oleh: (i) perbedaan perspektif antaraktor, yakni DPR (mengejar target pendapatan nasional), Bappenas (efektivitas program), Kemenkeu (efisiensi program), Kemendagri (orientasi otonomi daerah), kementerian teknis (target program sektoral), lembaga donor (tersalurkannya utang); juga (ii) perbedaan kepentingan (*conflict of interest*) antara Bappenas dan Kemenkeu dalam kewenangan anggaran *pembiayaan* pembangunan (perspektif Kemenkeu) dengan kewenangan *pengendalian* implementasi pembangunan (perspektif Bappenas).

Problem lain dalam implementasi koordinasi juga diidentifikasi oleh Brinkerhoff dan Crosby (2002; 119-122) dalam 3 (tiga) jenis, yaitu: tantangan dalam otoritas (*threats of autonomy*), konsensus antaraktor (*lack of task consensus*) dan konflik hierarki vertikal dan horizontal (*conflicting vertical horizontal requirements*). Problem dalam koordinasi memang banyak terjadi pada level internal, yakni bagaimana mengelola sumber daya organisasi, mengelola aktivitas sumber daya aparatur dalam organisasi, serta mengelola aktivitas antarlembaga dalam organisasi. Sudah barang tentu, pada proses ini idiom “mengelola” akan semakin bergeser maknanya dari idiom yang *scientific* menjadi idiom yang lebih “artistik”; alias menjadi perwujudan dari “seni mengelola organisasi.”

Usaha untuk mengurai patologi koordinasi tak kurang dilakukan oleh sejumlah ahli administrasi publik. Paradigma-paradigma administrasi publik lahir, sebut saja *old public administration*, *new public management*, *new public service* dan *governance* dengan berbagai variannya. Varian paradig *new public management* diantaranya *New Managerialism*, *The New Right*, *Administrative Modernization*, *neues Steuerungsmodell* (NSM) hingga yang paling fenomenal *Reinventing Government*. Sementara varian paradigma *governance* dapat disebut semenjak *new public governance*, *meta governance*, *global governance* hingga *sound governance*.

Menurut Moore dan Hartley (2011), prinsip-prinsip *governance* antara lain (i) mendelegasikan wewenang ke organisasi basis (organisasi sosial masyarakat); (ii) kemitraan (*partnership*) dengan kelompok masyarakat; (iii) mendelegasikan wewenang ke pemerintah lokal; (iv) merumuskan regulasi baru melibatkan warga negara dalam perencanaan dan implementasi program pembangunan. Secara lebih luas Osborne (2010) menguraikan sistematika bahwa *governance* seharusnya fokus pada: (i) hubungan antar lembaga pemerintah dalam masyarakat (*socio political governance*); (ii) interaksi kebijakan publik antara elite dan masyarakat (*public policy governance*); (iii) efektivitas administrasi publik (*administrative governance*); (iv) pelayanan publik berdasarkan kontrak kerja (*contract governance*); (v) kerjasama antarlembaga (*network governance*). Sedangkan menurut Minogue, Polidano dan Hulme, pemerintahan dengan paradigma *governance* setidaknya harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: (i) memiliki legitimasi yang kuat; (ii) akuntabel; (iii) kompeten; dan (iv) menjunjung tinggi hukum dan HAM (Makmur, 2003: 68).

Oleh Stoker (dalam Makmur, 2003: 72), *good governance* dapat diwujudkan bila: (i) pemerintah membuka diri terhadap partisipasi aktor nonpemerintah, antara lain dunia usaha dan organisasi masyarakat sipil lainnya; (ii) trikotomi pemerintah, swasta dan masyarakat harus melebur dalam kemitraan (*partnership*) *public, private, society*; (iii) pemerintah mengakui bahwa dalam pembangunan dibutuhkan peran pihak lain, dan masing-masing pihak tidak saling bergantung sekaligus tidak saling dominan; (iv) selain kemitraan, pemerintah perlu membangun jejaring (*networking*) yang luas antarsektor untuk mendorong laju pembangunan; (v) pemerintah berperan sebagai katalisator yang

mendorong perubahan dalam masyarakat, termasuk inisiasi perubahan dari aktor nonpemerintah.

Di Indonesia prinsip-prinsip *governance*, dalam hal ini *good governance* telah diadopsi sebagai nilai-nilai birokrasi secara resmi. Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang Baik Bappenas (2008) misalnya, telah merumuskan *grand design* penerapan tata pemerintahan yang baik di Indonesia yang terdiri dari 14 (empat belas prinsip) yakni: (i) wawasan ke depan (*visionary*); (ii) keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*); (iii) partisipasi masyarakat (*participation*); (iv) tanggung gugat (*accountability*); (v) supremasi hukum (*rule of law*); (vi) demokrasi (*democracy*); (vii) profesionalisme dan kompetensi (*professionalism and competency*); (viii) daya tanggap (*responsiveness*); (ix) efisiensi dan efektivitas (*efficiency and effectiveness*); (x) desentralisasi (*decentralization*); (xi) kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat (*private and civil society partnership*); (xii) komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*); (xiii) komitmen pada perlindungan lingkungan hidup (*commitment to environmental protection*); (xiv) komitmen pada pasar yang fair (*commitment to fair market*).

### Pembahasan

Prinsip dan kebutuhan koordinasi telah menjadi landasan pemikiran penyusunan Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Pasal 3 Permendagri No. 54 Tahun 2010 menyebutkan bahwa proses perumusan perencanaan pembangunan harus selalu dikendalikan melalui koordinasi antara pemerintah dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) (huruf b), koordinasi antara isu perencanaan, yakni perencanaan pembangunan sebagai sistem yang bersifat nasional (huruf a), dan koordinasi antara perencanaan pembangunan secara umum dengan rencana tata ruang (huruf c). Dari aturan normatif Permendagri No. 54/2010 dapat disimpulkan bahwa koordinasi dalam perencanaan pembangunan meliputi dua hal, yaitu:

- (i) koordinasi antaraktor, yakni antara pemerintah dan pemangku kepentingan (*stakeholders*), maupun antara pemerintah dengan pemerintah (*government to government*);
- (ii) koordinasi antara isu perencanaan pembangunan, yaitu koordinasi antara perencanaan pembangunan secara umum dengan perencanaan tata ruang serta perencanaan pembangunan nasional dengan perencanaan pembangunan daerah.

Koordinasi antaraktor yakni antara pemerintah dan pemangku kepentingan oleh Permendagri No. 54 Tahun 2010 dikodifikasi sebagai prinsip partisipatif dalam perencanaan pembangunan (Pasal 6 huruf b). Pendekatan partisipatif ini dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 8, yaitu prinsip partisipatif dengan memperhatikan: (i) relevansi pemangku kepentingan yang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, di setiap tahapan penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah; (ii) kesetaraan antara para pemangku kepentingan dari unsur pemerintahan dan nonpemerintahan dalam pengambilan keputusan; (iii) adanya transparansi dan akuntabilitas dalam proses perencanaan serta melibatkan media massa; (iv) keterwakilan seluruh segmen masyarakat, termasuk kelompok masyarakat rentan termarjinalkan dan pengarusutamaan gender; (v) terciptanya rasa memiliki terhadap dokumen perencanaan pembangunan daerah; dan (vi) terciptanya konsensus atau kesepakatan pada semua

tahapan penting pengambilan keputusan, seperti perumusan prioritas isu dan permasalahan, perumusan tujuan, strategi, kebijakan dan prioritas program.

Sementara dalam koordinasi antara pemerintah dengan pemerintah (*G to G*), dalam hal ini antarpemerintah provinsi, Permendagri No. 54 Tahun 2010 menyebutkan bahwa tujuan koordinasi adalah untuk (i) menciptakan sinkronisasi dan sinergi pelaksanaan pembangunan daerah dalam upaya mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya; (ii) memantapkan hubungan dan keterikatan daerah provinsi yang satu dengan daerah provinsi yang lain dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; (iii) mensinergikan pengelolaan potensi antarprovinsi dan/atau dengan pihak ketiga, serta meningkatkan pertukaran pengetahuan, teknologi dan kapasitas fiskal; (iv) keterpaduan antara rencana pembangunan daerah provinsi yang didanai melalui APBD dengan rencana pembangunan di daerah provinsi yang didanai APBN; (v) mengurangi kesenjangan daerah dalam penyediaan pelayanan umum, khususnya yang ada di wilayah terpencil, pulau-pulau terluar, perbatasan antardaerah/antarnegara dan daerah tertinggal; dan (vi) meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pendapatan asli daerah (Permendagri No. 54/2010 pasal 14).

Sementara koordinasi antarisu pembangunan, yakni isu perencanaan pembangunan nasional dan daerah dan perencanaan pembangunan dengan perencanaan tata ruang diatur dalam Permendagri No. 54 Tahun 2010 Pasal 155, yakni kesesuaian antara (i) kebijakan dengan pelaksanaan dan hasil rencana pembangunan daerah; (ii) RPJPD dengan RPJPN dan RTRW nasional; (iii) Konsistensi antara RPJMD dengan RPJPD dan RTRW daerah; (iv) Konsistensi antara RKPD dengan RPJMD; dan (v) kesesuaian antara capaian pembangunan daerah dengan indikator-indikator kinerja yang telah ditetapkan.

Keselarasan perencanaan pembangunan nasional dan daerah oleh Permendagri No. 54 Tahun 2010 diatur lebih lanjut dalam Pasal 160 (3), yaitu kesesuaian (i) visi, misi, arah, kebijakan dan sasaran pokok pembangunan jangka panjang daerah provinsi, selaras dengan visi, misi, arah, kebijakan dan dan sasaran pokok pembangunan jangka panjang nasional; (ii) arah dan kebijakan pembangunan jangka panjang daerah provinsi, selaras dengan arah dan kebijakan RTRW provinsi masing-masing; (iii) arah dan kebijakan pembangunan jangka panjang daerah, selaras dengan arah dan kebijakan pembangunan jangka panjang daerah provinsi lainnya; (iv) rencana pembangunan jangka panjang daerah, selaras dengan RTRW provinsi lainnya; (v) prioritas pembangunan jangka panjang daerah provinsi, selaras dengan prioritas pembangunan jangka panjang nasional; (vi) pentahapan dan jangka waktu pembangunan jangka panjang daerah provinsi, sesuai dengan pembangunan jangka panjang nasional; dan (vii) dilakukan sesuai dengan tahapan dan tata cara penyusunan RPJPD provinsi.

Koordinasi perencanaan pembangunan menurut Permendagri No. 54 Tahun 2010 pada praktiknya dilakukan dalam bentuk pengendalian dan evaluasi. Pengendalian dan evaluasi dilakukan terhadap: (i) kebijakan perencanaan pembangunan daerah; (ii) pengendalian dan evaluasi terhadap pelaksanaan rencana pembangunan daerah; dan (iii) evaluasi terhadap hasil rencana pembangunan daerah (Permendagri No. 54 Tahun 2010 Pasal 158).

Prasyarat bagi terwujudnya koordinasi yang efektif—bahkan koordinasi mungkin tidak diperlukan lagi—adalah perencanaan yang terintegrasi dengan baik. Untuk mewujudkan perencanaan yang terintegrasi Tjokroamidjojo (1981: 189) menyebut sejumlah prakondisi, antara lain: (i) perencanaan disusun agar implementatif dan bersifat operasional; (ii) bersifat kontinu dan fleksibel; (iii) memiliki sistem

pengendalian pelaksanaan perencanaan termasuk pengendalian terhadap aktor pelaksana (fungsi koordinasi); (iv) memiliki sistem pelaporan dan evaluasi sehingga dapat menjadi umpan balik (*feedback*) bagi penyempurnaan perencanaan di masa yang akan datang.

Patologi koordinasi dapat dihindarkan apabila perencanaan disusun agar implementatif dan dapat dioperasionalkan dengan mudah oleh actor pelaksana. Aktor pelaksana akan mengetahui peran, fungsi, dan kedudukannya dalam organisasi. Perencanaan yang implementatif dan operasional disusun dengan mempertimbangkan prasyarat-prasyarat antara lain: (i) perencanaan disusun dengan memperhitungkan evaluasi pelaksanaan di tahun lalu (*review*), sekaligus melakukan perkiraan perkembangan di masa yang akan datang (*forecast*); (ii) mempertimbangkan perencanaan yang dilakukan sektor swasta dalam perencanaan yang dilakukan pemerintah agar terwujud pembangunan yang selaras (Tjokroamidjojo, 1981: 192).

Pandangan Wrihatnolo dan Nugroho (2006: 226-227) dalam memaknai koordinasi antaraktor terasa lebih responsif dengan konteks saat ini. Dalam konteks perencanaan pembangunan nasional, Wrihatnolo dan Nugroho menyebut sejumlah titik temu sinergi dalam koordinasi antar aktor perencanaan, yaitu:

- a. Titik temu proses politik dengan proses teknokratik dalam pembangunan terjadi pada saat perencanaan pembangunan (penyusunan APBN/D).
- b. Titik temu sistem politik nasional dengan sistem politik daerah berada pada jalur pembangunan (dana alokasi umum, dana alokasi khusus, tugas pembantuan, dana dekonsentrasi, otonomi daerah).
- c. Titik temu sistem pembangunan nasional dan sistem pembangunan daerah berada pada jalur sistem politik (Musrenbang).
- d. Titik temu sistem administrasi negara dan sistem administrasi pemerintahan bertemu pada hubungan antara presiden, gubernur dan bupati/walikota (otonomi daerah dan dekonsentrasi).

### Kesimpulan

Mencermati norma perencanaan pembangunan yang diatur dalam Permendagri No. 54 Tahun 2010, sejumlah catatan kritis perlu diajukan, diantaranya:

- a. Kedudukan koordinasi dalam Permendagri No. 54 Tahun 2010 diatur berdasarkan aktor (pemerintah dan *stakeholders*; pemerintah dan pemerintah) serta berdasarkan isu (perencanaan pembangunan dengan perencanaan tata ruang; perencanaan pembangunan nasional dengan perencanaan pembangunan daerah). Perhatian koordinasi antara perencanaan pembangunan dengan perencanaan tata ruang memang dirasa telah tepat, artinya pembangunan seringkali membutuhkan ruang (*space*). Pembagian peruntukan kawasan (*zoning*) perlu menjadi perhatian dalam perencanaan pembangunan. Meskipun perhatian terhadap perencanaan tata ruang dan struktur perencanaan nasional (RPJPN, RPJMN dengan RPJPD dan RPJMD) telah diinisiasi namun perhatian terhadap koordinasi perencanaan sektoral masih belum diwadahi. Saat ini, tren perencanaan sektoral berbentuk rencana aksi (*action plan*) semakin menguat, bahkan diderivasikan dari program internasional. Rencana-rencana aksi tersebut antara lain Rencana Aksi Percepatan Pencapaian Target *Millenium Development Goals* (MDGs), Rencana Aksi Pendidikan Untuk Semua (PUS) sebagai derivasi Rencana Aksi *Education For All* (EFA), Rencana Aksi Hak Asasi Manusia (HAM), Rencana Aksi Pangan dan Gizi.
- b. Fungsi pengendalian dalam koordinasi secara berjenjang melalui monitoring, pengawasan dan evaluasi hanya mengukur kesesuaian kaidah perencanaan

antarjenjang dan kesesuaian perencanaan dengan pelaksanaan namun tidak menyertakan instrumen ancaman hukuman (*punishment*) atau janji penghargaan (*reward*). Ancaman hukuman perlu diatur agar aktor pada masing-masing jenjang perencanaan dapat bersikap konsisten dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Lemahnya sistem sanksi dalam perencanaan pembangunan memungkinkan pelanggaran terhadap dokumen perencanaan yang telah disusun kerap terjadi dan berulang-ulang.

- c. Aspek perencanaan yang diatur oleh Permendagri No. 54 Tahun 2010 adalah perencanaan pembangunan yang dilakukan atau disponsori negara. Menurut Tjokroamidjojo (1981: 192), perencanaan pembangunan yang baik tidak hanya berorientasi pada perencanaan yang dilakukan pemerintah, karena pembangunan pada prinsipnya dapat dilakukan pula oleh aktor nonpemerintah. Koordinasi perencanaan pembangunan yang disusun pemerintah seharusnya juga perlu memperhatikan perencanaan yang disusun swasta atau masyarakat apabila perencanaan tersebut bersinggungan atau bahkan mendukung pembangunan nasional. Swasta dengan skema *Corporate Social Responsibility* (CSR) misalnya, banyak terlibat aktif melaksanakan sebagian fungsi-fungsi negara dalam pembangunan. Begitu juga kelompok-kelompok masyarakat sipil, banyak melaksanakan peran negara dalam pemberdayaan masyarakat. Perhatian terhadap perencanaan yang dilakukan oleh swasta dan kelompok masyarakat sipil antara lain dilakukan agar tidak terjadi duplikasi program maupun sinergi dalam berbagi peran pada satu isu atau *locus* program yang sama.
- d. Dalam konsep *sound governance*, aktor yang berperan selain pemerintah, swasta dan kelompok masyarakat sipil juga kelompok internasional. Peran aktor internasional dalam Permendagri No. 54 Tahun 2010 sama sekali tidak disinggung. Padahal tata dunia hari ini dipengaruhi oleh tata dunia global yang didesain oleh banyak aktor kelompok-kelompok kepentingan internasional. Seharusnya Permendagri No. 54 Tahun 2010 mengakomodasi atau mengantisipasi peran kelompok internasional tersebut dalam perencanaan pembangunan nasional.

#### Daftar Pustaka

- Brinkerhoff, Derick W dan Benjamin L. Crosby. 2002. *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision makers in Developing and Transitioning Countries*. Kumarian: Blomfield USA.
- Islamy, Irfan. 2003. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara: Jakarta.
- Makmur, M. 2003. *Dasar-Dasar Administrasi Publik dan Manajemen Publik*. FIA UB: Malang.
- Moore, Mark, Jean Hartley. 2011. *Public Management Review: Innovations in Governance*. Routledge: London.
- Osborne, S.P. 2010. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge: Oxon.
- Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1981. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. LP3ES: Jakarta.
- Wrihatnolo, Randi R dan Riant Nugroho D. 2006. *Manajemen Pembangunan Indonesia: Sebuah Pengantar dan Panduan*. Elex Media Komputindo: Jakarta.