

Konstruksi Sosial Tentang Perencanaan Pembangunan Pada Kalangan Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo

Munari Kustanto¹

¹Bidang Litbang dan Data Bappeda Kabupaten Sidoarjo

e-mail: munarikustanto@gmail.com

Abstrak

Inkonsistensi antara perencanaan dengan penganggaran maupun pelaksanaan banyak ditemui di beberapa daerah, termasuk Kabupaten Sidoarjo. Pemahaman para Aparatur Sipil Negara (ASN) tentang perencanaan pembangunan menjadi menarik untuk diungkap. Pendekatan kualitatif dipilih untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai perencanaan pembangunan. Informan adalah ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo yang ditentukan secara *snowball* berdasarkan kriteria yang telah ditentukan. Analisa dalam tulisan ini didasarkan pada perspektif teori Konstruksi Sosial dari Peter L Berger dan Thomas Luckmann. Pemahaman mengenai perencanaan pembangunan tentu tidak terlepas dari realitas objektif dan subjektif yang dialami oleh para ASN. Berdasarkan hasil dan analisis yang dilakukan menunjukkan bahwa konstruksi sosial tentang perencanaan pembangunan pada kalangan ASN terjadi melalui tiga momen yaitu eksternalisasi, objektivasi, dan internalisasi. Adapun makna perencanaan pembangunan bagi ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo terbagi dalam tiga kategori yaitu perencanaan pembangunan sebagai mekanisme membelanjakan anggaran, perencanaan pembangunan sebagai rutinitas penggugur kewajiban, dan perencanaan pembangunan sebagai tahapan penting pembangunan daerah.

Kata Kunci : Aparatur Sipil Negara, konstruksi sosial, makna, perencanaan pembangunan

Abstract

Inconsistencies between planning with budgeting and implementation are found in many areas, including Sidoarjo District. Understanding of State Civil Apparatus (ASN) in Sidoarjo District Government about development planning becomes interesting to be revealed. A qualitative approach is chosen to gain a comprehensive understanding of development planning. The informant is ASN in Sidoarjo District Government which is determined by snowball based on predetermined criteria. The analysis in this paper is based on the perspective of Social Construction theory from Peter L Berger and Thomas Luckmann. The understanding of development planning can not be separated from the objective and subjective reality experienced by the ASN. Based on the results and analysis conducted shows that social construction about development planning among ASN occurs through three moments that is externalization, objectivation, and internalization. The meaning of development planning for ASN in Sidoarjo Regency Government is divided into three categories, namely development planning as budget expenditure mechanism, development planning as routine liabilities duty, and development planning as an important stage of regional development.

Keywords: State Civil Apparatus, social construction, meaning, development planning

PENDAHULUAN

Pembangunan merupakan sebuah perubahan yang direncanakan. Dalam hal ini perencanaan dalam pembangunan, termasuk pembangunan daerah memegang peranan yang sangat penting. Melalui perencanaan maka dapat teridentifikasi berbagai alternatif untuk mencapai tujuan pembangunan berdasarkan sumber daya yang dimiliki.

Penyusunan perencanaan pembangunan di Indonesia mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam undang-undang tersebut yang dimaksud dengan perencanaan pembangunan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya

yang tersedia. Pengertian tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Definisi perencanaan pembangunan juga banyak dikemukakan oleh para ilmuwan, salah satunya mengartikan perencanaan pembangunan sebagai sebuah konsep yang menyangkut dua aspek utama yaitu aspek proses perumusan rencana pembangunan dan aspek substansi rencana pembangunan itu sendiri (Tjokrowinoto, 1993). Proses perumusan rencana pembangunan sendiri terkait dengan aktivitas bagaimana sebuah perencanaan pembangunan disusun, kapan dan siapa saja pihak-pihak yang terlibat dalam proses tersebut. Adapun substansi rencana pembangunan akan berbicara mengenai apa isi dari rencana pembangunan yang telah disusun, permasalahan pokok dan isu-isu strategis yang mendesak untuk diselesaikan dalam pembangunan.

Perencanaan pembangunan juga 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 atau aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun nonfisik (mental spiritual), dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik (Riyadi & Bratakusumah, 2003). Dalam konteks daerah maka proses tersebut dinamakan perencanaan pembangunan daerah. Dengan demikian perencanaan pembangunan daerah dapat diartikan sebagai proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah tertentu. Proses tersebut dilakukan dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tapi tetap berpegang pada azas prioritas.

Perencanaan pembangunan merupakan salah satu tahapan penting dan kritis dalam proses pembangunan di suatu daerah. Perencanaan pembangunan harus dilakukan secara komprehensif dengan didukung data-data yang memadai. Tujuan dan sasaran yang hendak dicapai dalam

kurun waktu ke depan juga perlu dirumuskan dalam perencanaan pembangunan sebab hal tersebut akan menentukan arah pembangunan di suatu daerah.

Terdapat dua sumber pembiayaan yang umumnya dilakukan dalam perencanaan pembangunan daerah yaitu APBD dan Non APBD. Perencanaan pembangunan daerah yang dibiayai APBD dilakukan melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Adapun sumber pembiayaan Non APBD umumnya berasal program *Corporate Social Responsibility* (CSR) perusahaan swasta maupun BUMN. Mekanisme perencanaan yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan partisipatif dari masyarakat tingkat bawah (desa/kelurahan) ini dilakukan dengan mensinergikan perencanaan pembangunan daerah yang dibiayai oleh APBD sehingga tidak terjadi *overlapping* atau pembiayaan ganda terhadap suatu proyek pembangunan di daerah (Rusmadi & Dkk, 2006).

Sinergitas perencanaan pembangunan daerah yang dibiayai dari berbagai sumber menjadi mutlak dilakukan sehingga tujuan dan sasaran pembangunan yang ingin dicapai bisa terwujud, baik antar sektor maupun antar waktu. Sinergitas pembangunan antar sektor merupakan kesesuaian program pembangunan antar sektor sehingga tidak ada tumpang tindih dalam program pembangunan, tetapi justru saling mendukung. Sedangkan sinergitas pembangunan antar waktu merupakan keberlangsungan program pembangunan (*sustainable development*) dari waktu ke waktu yang berkelanjutan hingga tujuan dan sasaran pembangunan tersebut tercapai.

Implementasi di lapangan terlihat sangat bertolak belakang, tidak sedikit dalam pelaksanaan pembangunan daerah terjadi tumpang tindih program maupun ketidaktuntasan sasaran. Kondisi ini tentu berdampak pada tidak tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan sebagaimana telah direncanakan. Fenomena tersebut umumnya terjadi dibanyak dari di Indonesia, termasuk Kabupaten Sidoarjo.

Ketiadaan sinergitas pembangunan antar sektor menjadikan pembangunan di Kabupaten Sidoarjo cenderung sporadis dan tidak komprehensif. Pembangunan yang sedianya dapat dirasakan manfaatnya oleh seluruh masyarakat menjadi

terkendala. Manfaat pembangunan hanya dirasakan oleh sebagian masyarakat di mana pembangunan tersebut dilaksanakan. Hal ini tentu tidak terlepas dari kecenderungan untuk menyebar pembangunan daripada menuntaskan pembangunan.

Pembangunan jalan lingkungan menjadi salah satu contoh bagaimana penyebaran pembangunan lebih mendominasi daripada penuntasan pembangunan. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo telah menargetkan sejumlah wilayah yang menjadi kawasan kumuh untuk dituntaskan pembangunan infrastruktur pendukung, salah satunya jalan lingkungan. Berdasarkan data yang ada sedianya pembangunan tersebut dapat menuntaskan sejumlah wilayah dalam kurun waktu yang telah ditentukan melalui fokus pada wilayah tertentu. Dalam pelaksanaannya ternyata lebih banyak kepada upaya penyebaran pembangunan. Kondisi ini mengakibatkan perkembangan pembangunan infrastruktur di kawasan kumuh kurang begitu terlihat.

Perencanaan pembangunan di suatu daerah tentunya tidak dapat dilepaskan dari peran para pelaksananya, dalam hal ini adalah Aparatur Sipil Negara (ASN). Mereka inilah yang berperan sebagai ujung tombak dalam perencanaan pembangunan sampai dengan pelaksanaannya. Pemahaman ASN mengenai perencanaan pembangunan dengan demikian juga memegang peranan yang tidak kalah penting bagi sukses tidaknya pembangunan di suatu daerah.

Berbagai studi tentang perencanaan pembangunan telah banyak dilakukan, salah satunya studi dengan judul Analisis Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah di Kota Magelang. Studi tersebut bertujuan mendeskripsikan partisipasi *stakeholder* dalam perencanaan pembangunan beserta kualitas perencanaan pembangunan di Kota Magelang pada tahun 2007. Menggunakan pendekatan diskriptif studi tersebut menemukan bahwa partisipasi dalam perencanaan pembangunan masih dalam tahap *tokenisme* dan *representative-elitis*. Kemitraan yang terjalin antara masyarakat dengan birokrasi dan pejabat politik masih bersifat *subordinate union of partnership*. Dialog yang diadakan masih bersifat semu dan pengambilan keputusan tidak dilakukan secara *bargaining* di antara pada aktor. Kualitas perencanaan masih terbilang buruk karena belum mampu menjawab

kebutuhan masyarakat. Alur perencanaan pembangunan juga masih kurang jelas dan kurang ada keterkaitan antara dokumen satu dengan yang lainnya (Syaifulah, 2008).

Studi tentang perencanaan pembangunan juga pernah dilakukan oleh Tim Kajian PKP2A III LAN Samarinda. Penelitian dengan judul Efektifitas Perencanaan Pembangunan Daerah di Kalimantan bertujuan mengupas efektifitas perencanaan pembangunan dari aspek proses dan substansi. Berdasarkan pembahasan diperoleh informasi bahwa secara umum proses penyusunan rencana pembangunan (RKPD) memiliki kemiripan, baik dari faktor jadwal, instansi yang terlibat, alat koordinasi serta tahapan-tahapan yang dilalui. Beberapa daerah juga berinisiatif membentuk forum-forum baru. Meskipun demikian penyusunan rencana pembangunan yang dilakukan di daerah secara umum cenderung kurang efektif (Samarinda, 2010).

Studi yang mengkaji keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran juga telah dilaksanakan. Salah satunya adalah studi Konsistensi Perencanaan Pembangunan Daerah dengan Anggaran Daerah. Studi ini berupaya mengupas konsistensi hasil Musrenbang pada RKPD sampai APBD guna mengetahui keberhasilan perencanaan penganggaran bidang fisik dan prasarana tahun anggaran 2013-2015 di Kabupaten Gunungkidul dan faktor-faktor yang mempengaruhi konsistensi. Menggunakan pendekatan kualitatif, studi dilakukan dengan melakukan wawancara dan pengamatan langsung. Berdasarkan hasil pembahasan diketahui bahwa konsistensi perencanaan penganggaran pada bidang fisik dan prasarana selama tahun 2013-2015 menunjukkan peningkatan. Faktor-faktor yang mempengaruhi konsistensi adalah pemahaman antara SKPD dan TAPD; adanya kebijakan pusat; adanya hasil evaluasi RAPBD oleh Gubernur; dan terwadahnya pokok-pokok pikiran DPRD ke dalam program kegiatan SKPD (Sugiarto & Mutiarin, 2017).

Berbagai studi yang telah dilakukan mengenai perencanaan pembangunan di atas, ternyata belum terdapat studi yang secara khusus membahas pemahaman tentang perencanaan pembangunan pada kalangan ASN. Tulisan ini dengan demikian berupaya mengisi kekosongan yang masih ditinggalkan beberapa studi sebelumnya. Dalam hal ini penulis berupaya

mengungkap konstruksi sosial ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo tentang perencanaan pembangunan. Konstruksi sosial yang mereka miliki berperan dalam merencanakan pembangunan di Kabupaten Sidoarjo. Melalui tulisan ini diharapkan dapat dirumuskan suatu kebijakan terkait dengan perencanaan pembangunan yang lebih baik di Kabupaten Sidoarjo.

Teori konstruksi sosial yang dikemukakan oleh Peter L. Berger dan Thomas Luckmann menjadi acuan untuk mengupas bagaimana konstruksi sosial itu dapat dibentuk. Berger menjelaskan pada kata pengantar untuk bukunya *The Social Construction of Reality*, bahwa dirinya mengutip dua asumsi tentang masyarakat. Pertama, asumsi bahwa realitas sosial merupakan hasil pemaknaan subyektif sebagaimana dikemukakan Weber. Realitas sosial sebagai hasil dari pengalaman hidup manusia, maka tugas sosiologi adalah menganalisis pemaknaan yang subjektif tersebut. Kedua, asumsi dari Durkheim yang menganggap masyarakat merupakan realitas obyektif sebagaimana sebuah fakta. Dalam hal ini realitas sosial merupakan sebagian kesadaran kolektif yang mengatur dan mengarahkan tindakan individu. Dengan demikian dalam memahami realitas sosial dapat dilakukan tanpa harus mengetahui pengalaman hidup dari tiap individu (Riyanto, 2009).

Berger berusaha merumuskan konsepsi struktur sosial yang lebih luas dengan tujuan dapat mencakup asumsi Durkheim dan Weber yang bertentangan namun memiliki relevansinya sendiri. Struktur sosial dikonsepsikan oleh Berger sebagai ranah di mana kehidupan sosial manusia dapat dipahami (Riyanto, 2009). Dalam hal ini kehidupan sosial mencakup institusi dan tindakan sosial. Keduanya tidak dapat dipahami tanpa memahami struktur sosialnya. Hal ini dikarenakan struktur sosial memberikan kerangka dalam berfikir dan bertindak. Meskipun demikian, sebagai patokan struktur sosial menurut Berger tidak membatasi tindakan manusia yang sifatnya subjektif.

Seseorang dalam kehidupannya menurut Berger dan Luckmann mengembangkan sikap repetitif yang mereka sebut dengan 'pembiasaan' atau habitualisasi (Berger & Luckmann, 2013). Pembiasaan ini selanjutnya menimbulkan kesan pada kesadaran manusia bahwa hal tersebut merupakan hukum yang tetap. Pembiasaan ini pula yang menjadikan

manusia dapat secara otomatis mengantisipasi suatu situasi tertentu. Tindakan-tindakan yang dijalankan pada tahap ini telah mengalami objektivasi dalam kesadaran mereka yang mempersepsikannya. Sebuah lembaga (institusi) pada momen ini berdiri sebagai realitas objektif dalam kesadaran manusia dan juga di luarnya (Riyanto, 2009). Dialektika antara manusia dengan masyarakat dijelaskan oleh Berger terjadi dalam tiga momentum yaitu eksternalisasi, objektivasi dan internalisasi.

Dalam eksternalisasi terjadi proses pencurahan pikiran dan keaktivitas manusia ke dalam dunia. Berger mendefinisikan eksternalisasi sebagai suatu pencurahan kedirian manusia secara terus-menerus ke dalam dunia baik dalam aktivitas fisis maupun mental (Berger, 1991). Hal ini dilakukan karena tidak ada manusia yang terlahir sempurna dan memiliki dunianya. Kelahiran seorang manusia dalam hidup bukanlah kelahiran dunianya. Tahun-tahun pertama dan seterusnya ketika hidup, disitulah manusia akan membentuk dunianya.

Manusia dengan demikian dapat dikatakan pula bahwa manusia memproduksi dunianya, yang kemudian menjadi sesuatu yang berada diluar sana (Berger, 1991). Pada momen inilah dunia manusia memperoleh realitas objektif, berupa produk-produk budaya yang material ataupun nonmaterial. Namun objektivitas yang sama juga mencirikan unsur-unsur nonmaterial di kebudayaan (Berger, 1991). Objektivitas masyarakat dalam hal ini mencakup semua unsur pembentuknya. Lembaga-lembaga, peran-peran, dan identitas-identitas itu eksis sebagai fenomena nyata secara objektif dalam dunia sosial, meskipun semua itu merupakan produksi manusia (Berger, 1991).

Momentum selanjutnya adalah internalisasi yang merupakan penyerapan ke dalam kesadaran dunia yang sudah terobjektivasi ke dalam kesadaran subjektif. Manusia dalam hal ini telah dapat memaknai dan mengekspresikan makna-makna kehidupannya tersebut. Melalui eksternalisasi, masyarakat merupakan produk manusia. Melalui objektivasi, masyarakat menjadi suatu realita sui generis, unik. Sedangkan melalui internalisasi, manusia merupakan produk masyarakat (Berger, 1991).

METODE

Pendekatan kualitatif dipilih dalam tulisan ini sebagai upaya untuk memahami realitas sosial tentang perencanaan pembangunan pada kalangan ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Terdapat setidaknya dua inti dalam penelitian kualitatif, *pertama* menggunakan pendekatan interpretatif dan naturalistik terhadap subjek kajiannya. *Kedua*, kritis terhadap strategi dan metode positivisme (Denzin & Lincoln, 2009).

Pendekatan kualitatif berusaha mendapatkan makna di balik realitas sosial atau fenomena (*verstehen*). Selain untuk mengembangkan pemahaman, pendekatan kualitatif juga dilakukan untuk membantu mengerti serta menginterpretasi apa yang ada dibalik suatu peristiwa. Dalam hal ini adalah latar belakang pemikiran manusia yang terlibat di dalamnya, serta bagaimana manusia meletakkan makna pada peristiwa yang terjadi (Poerwandari, 2007).

Informan dalam tulisan ini adalah para ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo yang ditentukan secara *snowball*. Adapun karakteristik yang harus dimiliki informan adalah sebagai berikut : (i) Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo; (ii) Terlibat dalam proses perencanaan program dan kegiatan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo; dan (iii) Keterlibatan dalam proses perencanaan program dan kegiatan lebih dari tiga tahun.

Sumber data dalam penulisan ini adalah sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data sekunder berasal dari dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pelaksanaan perencanaan pembangunan di Kabupaten Sidoarjo. Sedangkan sumber data primer dalam hal ini berasal dari informasi yang disampaikan informan maupun hasil observasi terkait dengan pemahaman tentang perencanaan pembangunan pada kalangan ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo.

Data-data yang dibutuhkan untuk penulisan ini diperoleh melalui wawancara dan observasi. Wawancara dilakukan secara mendalam (*indepth interview*) antara penulis dengan informan menggunakan pedoman wawancara (*guide interview*). Wawancara mendalam dilakukan agar diperoleh data dan informasi yang dapat menjawab fokus penelitian secara rinci, utuh dan mendalam. Proses analisis data dimulai dengan menelaah

seluruh data yang didapat dari berbagai sumber. Dalam penulisan ini analisis data bergerak dalam lingkaran spiral yang terdiri dari manajemen data, pembacaan, klasifikasi, dan penyajian (Creswell, 2015).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam upaya memahami konstruksi sosial ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo tentang perencanaan pembangunan, maka penulis mendasarkan analisis dengan menggunakan teori konstruksi sosial yang dikemukakan oleh Berger dan Luckmann. Kehidupan sehari-hari menurut mereka menyimpan serta menyediakan realitas dan juga pengetahuan yang membimbing perilaku sehari-hari. Dalam hal ini kehidupan sehari-hari tampil sebagai realitas objektif yang kemudian ditafsir oleh individu sehingga sekaligus memiliki makna secara subjektif.

Individu menjadi penentu dalam dunia sosial yang dikonstruksi berdasarkan kehendaknya. Individu dengan demikian melakukan produksi sekaligus reproduksi yang kreatif dalam dunia sosialnya. ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dengan pengetahuan yang dimilikinya menjadi penentu dalam mengkonstruksi makna perencanaan pembangunan. Pemahaman tentang perencanaan pembangunan dalam kenyataannya merupakan hasil produksi sekaligus reproduksi ASN.

Konstruksi sosial merupakan suatu proses pemaknaan yang dilakukan setiap individu terhadap lingkungan dan aspek di luar dirinya. Dalam hal ini adalah makna subjektif dari realitas objektif di dalam kesadaran orang yang menjalani aktivitas kehidupan sehari-hari. Berger dan Luckmann dalam melihat hubungan antara manusia dan masyarakat lebih mengedepankan pandangan dialektik. Menurut mereka, manusia di satu sisi menciptakan masyarakat dan di sisi lain masyarakat juga menciptakan manusia. Dengan kata lain masyarakat menurut Berger harus dipahami sebagai realitas objektif sekaligus realitas subjektif. Dialektika antara manusia dengan masyarakat dijelaskan oleh Berger terjadi dalam tiga momentum yaitu eksternalisasi, objektivasi dan internalisasi.

Identifikasi Proses Eksternalisasi

Berger mendefinisikan eksternalisasi sebagai suatu pencurahan kedirian manusia secara terus-menerus ke

dalam dunia baik dalam aktivitas fisis maupun mental (Berger, 1991). Manusia tentunya selalu mencurahkan dirinya ke tempat di mana dia berada. Dalam penelitian ini proses eksternalisasi merupakan permulaan awal sebuah konstruksi sosial dapat dipahami. Konstruksi sosial selalu dibangun berdasarkan wacana, realitas, maupun kebijakan yang berlaku di masyarakat.

Bagi ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, tahap ini dapat dilihat dari wacana yang dikembangkan atasan mereka di kantor. Wacana perencanaan pembangunan merupakan hasil inisiasi dari para akademisi dan pengambil kebijakan di tingkat pusat. Mereka menyadari bahwa perencanaan pembangunan memegang peranan yang sangat penting di era otonomi ini.

Keberadaan perencanaan pembangunan menjadi sangat krusial pasca desentralisasi menjadi arus utama pembangunan di Indonesia. Beragamnya sumber daya dan kebutuhan pembangunan di tiap daerah yang berbeda menjadikan perlu disusun sebuah perencanaan pembangunan yang menjadi acuan bagi daerah. Harapannya dengan adanya sebuah sistem perencanaan pembangunan, maka pembangunan daerah benar-benar akan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Identifikasi Proses Objektivasi

Hasil yang telah dicapai dari kegiatan eksternalisasi di atas disebut dengan objektivasi. Pada tahap ini kebudayaan yang telah diciptakan manusia kemudian menghadapi penciptanya menjadi sesuatu yang berada di luar dirinya. Dalam hal ini wacana pentingnya perencanaan pembangunan yang diciptakan para akademisi dan pengambil kebijakan telah berada di luar mereka sebagai sebuah realitas objektif.

Kebutuhan akan sebuah sistem perencanaan pembangunan yang dapat menjawab tantangan pembangunan sekaligus acuan bagi daerah, menjadikan perencanaan pembangunan sebagai sebuah realitas objektif. Objektivitas dalam hal ini mencakup semua unsur pembentuknya. Lembaga-lembaga, peran-peran, dan identitas-identitas itu eksis sebagai fenomena nyata secara objektif dalam dunia sosial, meskipun semua itu merupakan produksi manusia (Berger, 1991). Dengan demikian wacana

perencanaan pembangunan dikatakan memasuki tahap ini ketika muncul sebuah institusi sebagai hasil dari proses tersebut. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) tampil sebagai *leading sector* perencanaan pembangunan di tingkat pusat. Adapun perencanaan pembangunan di daerah merupakan tanggung jawab Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten/Kota.

Selain melahirkan sebuah institusi yang khusus menangani perencanaan pembangunan, pemerintah juga mengeluarkan berbagai peraturan untuk memastikan kebijakan tersebut berjalan sebagaimana diharapkan. Dalam hal ini pemerintah mengeluarkan peraturan baik dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Instruksi Presiden hingga Peraturan Menteri Keuangan. Hal ini ditandai dengan dikeluarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pada tahapan ini perencanaan pembangunan menjadi sebuah realitas yang berperan mengarahkan ASN dalam merencanakan pembangunan di daerah.

Identifikasi Proses Internalisasi

Momentum selanjutnya adalah internalisasi yang merupakan penyerapan ke dalam kesadaran dunia yang sudah terobjektivasi ke dalam kesadaran subjektif. Internalisasi berlangsung seumur hidup manusia, baik ketika dia mengalami sosialisasi primer maupun ketika dia mengalami sosialisasi sekunder (Samuel, 2012). Melalui tahap ini manusia merupakan produk bentukan masyarakat. Internalisasi berfungsi mentransmisikan institusi sebagai realitas yang berdiri sendiri terutama pada anggota-anggota masyarakat baru. Hal tersebut dilakukan agar institusi tersebut tetap dapat dipertahankan dari waktu ke waktu (Riyanto, 2009).

Pada tahap inilah konstruksi sosial tentang perencanaan pembangunan pada kalangan ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo terbentuk. Atasan ASN dalam hal ini mempunyai peran yang sangat penting dalam menginternalisasi konstruksi sosial tentang perencanaan pembangunan. ASN dengan atasan yang sangat memahami arti penting perencanaan pembangunan tentu akan menginternalisasi hal tersebut kepada anak buahnya. Sebaliknya atasan ASN yang

masih menggunakan paradigma lama dalam merencanakan pembangunan tentu juga akan menginternalisasi hal yang serupa. Terlebih jika pada periode sebelum pemberlakuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 mereka telah berada pada jajaran top manajer.

Melalui momen internalisasi sebuah realitas sosial yang objektif di luar manusia, dalam hal ini sebagai sebuah institusi, menjadi sebuah realitas yang juga objektif di dalam manusia sebagai bagian dari kesadaran. Melalui momen inilah realitas sosial menjadi *taken for granted* (diterima tanpa dipersoalkan) bagi manusia. Perencanaan pembangunan sebagai sebuah realitas objektif yang termanifestasi dalam sebuah institusi bernama Bappeda melalui internalisasi yang dilakukan para atasan ASN telah berhasil menjadi sebuah realitas sosial dalam kesadaran para ASN.

Sebagai makhluk sosial, maka ASN tidak hanya menerima internalisasi dari para atasan mereka di kantor. Dalam perjalanan hidup, ASN tentu sudah mengalami sosialisasi primer dan sosialisasi sekunder. Perbedaan diantara keduanya terletak pada subjek dan materi sosialisasi serta orang-orang yang bertugas menginternalisasi. Dalam internalisasi, menurut Berger terjadi proses penerimaan definisi situasi institusional yang disampaikan orang lain (Samuel, 2012). Pada tahap ini para ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo menerima definisi perencanaan pembangunan sebagaimana disampaikan oleh para atasan mereka. ASN pada tahap ini bukan saja mampu memahami definisi orang lain, tetapi juga mampu menjalin pendefinisian yang mengarah pada pembentukan definisi bersama.

Internalisasi terhadap perencanaan pembangunan juga dilakukan oleh institusi pemerintah. Dalam hal ini tidak jarang ASN memiliki pengetahuan tentang perencanaan pembangunan ketika mengikuti berbagai kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah, baik di tingkat Kabupaten/Kota hingga Nasional. Internalisasi umumnya dilakukan melalui bimbingan teknis, pendidikan dan pelatihan, maupun sosialisasi. Melalui berbagai macam kegiatan tersebut perencanaan pembangunan diinternalisasi kepada ASN.

Selanjutnya perlu diuraikan konstruksi sosial tentang perencanaan pembangunan yang dimiliki ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Pemaknaan yang mereka miliki

tentang perencanaan pembangunan tentu berperan dalam tindakan para ASN ketika merencanakan pembangunan daerah. Konstruksi sosial tentang perencanaan pembangunan daerah pada kalangan ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dapat dikategorikan ke dalam tiga konstruksi sosial yang berbeda yaitu perencanaan pembangunan sebagai mekanisme membelanjakan anggaran, perencanaan pembangunan sebagai rutinitas penggugur kewajiban, dan perencanaan pembangunan sebagai tahapan penting pembangunan daerah.

Perencanaan Pembangunan Merupakan Mekanisme Membelanjakan Anggaran

ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo yang memiliki konstruksi sosial ini cenderung menganggap perencanaan pembangunan sebagai mekanisme membelanjakan anggaran. Mereka dengan konstruksi seperti ini dalam merencanakan pembangunan daerah umumnya bermain pada level pagu anggaran. Melalui pagu anggaran inilah mereka akan menyusun program maupun kegiatan sesuai dengan alokasi anggaran yang telah disediakan.

Dalam merencanakan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan mereka tidak akan melihat seberapa prioritas suatu permasalahan. Mereka juga sangat jarang memperhatikan arah kebijakan pembangunan, khususnya target pembangunan. Perencanaan pembangunan yang mereka pahami lebih banyak berorientasi pada keuntungan yang dapat diperoleh dari melaksanakan program dan kegiatan tersebut. Sejauhmana dampak program dan kegiatan yang mereka rencanakan tersebut dirasakan oleh masyarakat kurang mendapat perhatian.

ASN dengan konstruksi seperti ini seringkali menjadi rintangan tersendiri dalam proses perencanaan pembangunan di Kabupaten Sidoarjo. Bappeda Kabupaten Sidoarjo sebagai *leading sector* dalam perencanaan pembangunan daerah tidak jarang merasa kesulitan mengendalikan ASN dengan konstruksi seperti ini. ASN dengan konstruksi sosial seperti ini umumnya memiliki ikatan emosional dengan penguasa daerah. Kondisi tersebut tidak jarang dimanfaatkan untuk bertindak sesuai dengan keinginannya sendiri.

ASN yang memiliki konstruksi sosial seperti ini umumnya juga

diinternalisasi dengan pemahaman yang serupa, baik oleh atasannya maupun orang lain yang memiliki kedekatan emosional. Mereka bukannya tidak mengetahui substansi dari perencanaan pembangunan, tidak jarang mereka juga mengerti tentang perencanaan pembangunan. Bahkan tidak jarang mereka pernah bergelut dengan perencanaan dan menjadi bagian dari Bappeda Kabupaten Sidoarjo. Meskipun demikian mereka tetap mengedepankan konstruksi yang seperti ini.

Perencanaan Pembangunan Merupakan Rutinitas Pengukur Kewajiban

ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dengan konstruksi sosial seperti ini cenderung menganggap perencanaan pembangunan sebagai sebuah kegiatan rutin tahunan. Mereka dengan konstruksi seperti ini ketika merencanakan pembangunan daerah umumnya sebatas mengukur kewajiban saja. Sejauhmana dampak perencanaan pembangunan yang mereka susun bagi masyarakat jarang menjadi perhatian.

Perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh ASN dengan konstruksi seperti ini sangat miskin inovasi. Program dan kegiatan yang mereka rencanakan seringkali mengulang tahun-tahun sebelumnya. Andai kata muncul program maupun kegiatan baru umumnya tidak mengadopsi dari daerah lain yang belum tentu sesuai dengan kondisi di Kabupaten Sidoarjo.

Terkait dengan dokumen perencanaan pembangunan yang lain, ASN yang memiliki konstruksi seperti ini tetap menjadikannya sebagai acuan dalam merencanakan pembangunan daerah. Meskipun demikian penggunaannya hanya sebatas sebagai acuan tanpa berusaha memberikan pemikiran kreatif sehingga memberikan dampak yang signifikan bagi kesejahteraan masyarakat. Capaian kinerja umumnya hanya sebatas pemenuhan terhadap target-target yang telah ditetapkan sebelumnya. Bahkan tidak jarang capaian kinerja dari perencanaan tersebut kurang memberikan dampak kepada masyarakat.

ASN dengan konstruksi sosial seperti ini umumnya sangat ditentukan oleh dua hal yaitu pengetahuan dan kemampuan. Mereka yang memiliki konstruksi sosial seperti ini tidak jarang kurang memiliki pengetahuan tentang perencanaan pembangunan. Akibatnya ketika mereka diberikan tugas untuk menyusun perencanaan pembangunan

akan mengacu pada perencanaan tahun-tahun sebelumnya tanpa mengetahui substansi dari perencanaan tersebut. Selanjutnya tidak sedikit dari mereka yang memiliki konstruksi sosial seperti ini tidak memiliki kemampuan untuk memahami maupun mengimplementasikan perencanaan. Kondisi ini dapat disebabkan oleh faktor usia maupun keinginan untuk belajar, sebab terdapat pula ASN yang masih produktif tetapi terlanjur apatis dengan perencanaan.

Pengalaman yang mereka miliki selama menjalani kehidupan juga memegang peranan dalam membentuk konstruksi sosial tersebut. ASN dalam perjalanan karirnya tentu memiliki pengalaman yang berbeda terhadap perencanaan pembangunan. Mereka yang memiliki konstruksi sosial seperti ini umumnya memiliki pengalaman bahwa perencanaan merupakan rutinitas tahunan. Pengalaman ini semakin diperkuat ketika bersosialisasi dan berinteraksi dengan mereka yang memiliki pemahaman serupa.

Perencanaan Pembangunan Merupakan Tahapan Penting Pembangunan Daerah

ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dengan konstruksi sosial seperti ini cenderung menganggap perencanaan pembangunan merupakan hal yang penting. Mereka beranggapan bahwa pembangunan suatu daerah tidak mungkin dapat terealisasi dengan baik apabila perencanaannya kurang mendukung. Perencanaan pembangunan diyakini merupakan tahapan yang sangat krusial bagi pembangunan daerah di era otonomi sekarang ini.

ASN dengan konstruksi sosial seperti ini akan berupaya mencurahkan segala kemampuan yang mereka miliki ketika merencanakan pembangunan daerah. Masyarakat menjadi orientasi utama mereka dalam menyusun perencanaan pembangunan. Sejauhmana pembangunan yang mereka rencanakan dapat memberikan dampak bagi kesejahteraan masyarakat.

Kreatifitas dan inovasi selalu mereka upayakan untuk dapat menjawab tantangan pembangunan di Kabupaten Sidoarjo. Meskipun demikian keberadaan berbagai aturan perencanaan pembangunan tetap mereka pegang teguh. Tidak jarang dalam merencanakan pembangunan mereka banyak memunculkan program maupun kegiatan

baru yang relevan dengan kebutuhan masyarakat.

Pengalaman dan pengetahuan mereka tentang perencanaan pembangunan sangat berperan dalam membentuk konstruksi sosial seperti ini. Umumnya ASN dengan konstruksi seperti ini memiliki pengalaman dalam dunia perencanaan pembangunan sebelumnya. Dalam hal ini pengalaman yang mereka miliki tentunya pengalaman mengenai perencanaan yang benar. Selain itu mereka juga tidak sedikit yang memiliki pengetahuan cukup memadai terkait pentingnya perencanaan pembangunan bagi suatu daerah di era otonomi.

Pengalaman dan pengetahuan yang mereka miliki terkait perencanaan pembangunan semakin diperkuat oleh internalisasi oleh lingkungan sosial. Utamanya internalisasi yang dilakukan oleh atasan langsung ASN. Dalam hal ini internalisasi yang dilakukan terkait dengan peran penting perencanaan pembangunan itu sendiri. Dengan demikian konstruksi sosial yang mereka miliki tentang perencanaan pembangunan menjadi seperti saat ini.

SIMPULAN DAN SARAN

Proses konstruksi sosial tentang perencanaan pembangunan pada kalangan ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo terkait dengan pengetahuan dan pengalaman yang mereka miliki. Sebagai sebuah realitas sosial, perencanaan pembangunan dikonstruksi melalui tiga momen simultan yaitu eksternalisasi, objektivasi dan internalisasi. Melalui eksternalisasi dan objektivasi perencanaan pembangunan tampil sebagai sebuah realitas objektif yang berada di luar manusia. Tahap ini terjadi ketika timbul kesadaran mengenai pentingnya perencanaan pembangunan di era otonomi, sehingga melahirkan peraturan yang mengatur perencanaan pembangunan secara nasional. Selanjutnya melalui internalisasi perencanaan pembangunan menjadi realitas subjektif yang berada dalam diri manusia. Pada tahap inilah perencanaan pembangunan masuk dalam ranah subjektifitas ASN tergantung pada pengalaman dan pengetahuan yang dimiliki.

Terdapat tiga konstruksi tentang perencanaan pembangunan yang dimiliki oleh ASN di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. *Pertama*, perencanaan pembangunan merupakan

mekanisme membelanjakan anggaran. ASN dengan konstruksi sosial seperti ini menganggap perencanaan sekedar upaya membelanjakan pagu anggaran yang mereka miliki. *Kedua*, perencanaan pembangunan merupakan rutinitas penggugur kewajiban. ASN dengan konstruksi sosial seperti ini melakukan perencanaan pembangunan sebagai rutinitas tahunan untuk menggugurkan kewajiban. *Ketiga*, perencanaan pembangunan merupakan tahapan penting dalam pembangunan daerah. ASN dengan konstruksi sosial seperti ini akan mengerahkan segala kemampuan untuk merencanakan pembangunan. Mereka sangat menyadari bahwa baik buruknya pembangunan daerah sangat ditentukan oleh perencanaan yang dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Berger, P. L. (1991). *Langit Suci: Agama Sebagai Realitas Sosial*. Jakarta: LP3ES.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2013). *Tafsir Sosial Atas Kenyataan: Risalah tentang Sosiologi Pengetahuan* (10th ed.). Jakarta: LP3ES.
- Creswell, J. W. (2015). *Penelitian Kualitatif dan Desain Riset: Memilih Di Antara Lima Pendekatan* (4th ed.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2009). *Handbook of Qualitative Research* (1st ed.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Poerwandari, E. K. (2007). *Pendekatan Kualitatif Untuk Penelitian Perilaku Manusia* (2nd ed.). Jakarta: LPSP3.
- Riyadi, & Bratakusumah, D. S. (2003). *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Riyanto, G. (2009). *Peter L Berger: Perspektif Metateori Pemikiran*. Jakarta: LP3ES.
- Rusmadi, & Dkk. (2006). *Membangun Perencanaan Partisipatif di Desa*. Yogyakarta: IRE Press.
- Samarinda, T. K. P. I. L. (2010). Efektifitas Perencanaan Pembangunan di Kalimantan. *Jurnal Borneo Administrator*, 6(1), 1–21. <https://doi.org/https://doi.org/10.24258/jba.v6i1.55>
- Samuel, H. (2012). *Peter Berger: Sebuah Pengantar Ringkas*. Depok: Kepik.
- Sugiarto, A., & Mutiarin, D. (2017). Konsistensi Perencanaan

Pembangunan Daerah Dengan Anggaran Daerah (Studi Kasus Pada Proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah, Rencana Kerja Pembangunan Daerah, dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Bidang Fisik dan Prasarana Tahun Anggaran 2013-2. *Journal of Governance And Public Policy*, 4(1), 1–38.

<https://doi.org/https://doi.org/10.18196/jgpp.4170>

Syaifulloh. (2008). *Analisis Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah di Kota Magelang (Studi Kasus Perencanaan Pembangunan Tahun 2007)*. UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG.

Tjokrowinoto, M. (1993). *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi* (2nd ed.). Yogyakarta: Tiara Wacana.