

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PERENCANAAN PEMBANGUNAN**
(Studi Kasus pada Kecamatan Gunung Sitember Kabupaten Dairi)

TESIS

OLEH

LASMA ROMAULI SAMOSIR
NPM. 151801053



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2017**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 31/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)31/1/20

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PERENCANAAN PEMBANGUNAN**
(Studi Kasus pada Kecamatan Gunung Sitember Kabupaten Dairi)

TESIS

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik
pada Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana
Universitas Medan Area



LASMA ROMAULI SAMOSIR
NPM. 151801053

**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 31/1/20

2017

Access From (repository.uma.ac.id)31/1/20

UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan
(Studi Kasus Pada Kecamatan Gunung Sitember
Kabupaten Dairi)

Nama : Lasma Romauli Samosir

NPM : 151801053

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II


Dr. Heri Kusmanto, MA


Dr. Isnaini, SH, M.Hum

**Ketua Program Studi
Magister Administrasi Publik**

Direktur


Dr. Warjio, MA


Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

Telah diuji pada Tanggal 9 Juni 2017

N a m a : Lasma Romauli Samosir

N P M : 151801053



Panitia Penguji Tesis

Ketua Sidang : Prof. Dr. Ir. Retna Astuti K., MS
Sekretaris : Muazzul, SH, M.Hum
Pembimbing I : Dr. Heri Kusmanto, MA
Pembimbing II : Dr. Isnaini, SH, M.Hum
Penguji Tamu : Dr. Warjio, MA

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 31/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)31/1/20

PERNYATAAN

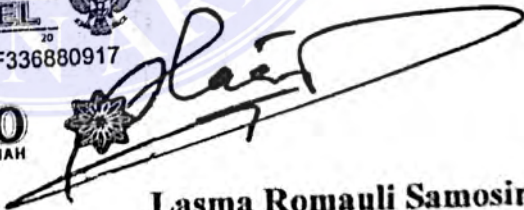
Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, Juni 2017

Yang menyatakan,

METERAI
TEMPEL
TGL. 20
2D3DEAEF336880917

6000
ENAM RIBU RUPIAH


Lasma Romauli Samosir

A B S T R A K

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN (Studi Kasus Pada Kecamatan Gunung Sitember Kabupaten Dairi)

Nama : Lasma Romauli Samosir
NPM : 151801053
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Pembimbing I : Dr. Heri Kusmanto, MA
Pembimbing II : Dr. Isnaini, SH, M.Hum

Partisipasi masyarakat memiliki posisi yang sangat penting dalam perencanaan pembangunan, karena pada dasarnya masyarakat adalah pihak yang paling mengetahui masalah dan kebutuhannya sendiri. Oleh karena itu perencanaan pembangunan yang partisipatif menjadi amanat undang-undang yang harus dilaksanakan oleh pelaku pembangunan yang diregulasikan melalui undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Regulasi produk hukum ini sekaligus meretas kebuntuan paradigma pembangunan *top-down* menjadi pembangunan *bottom-up*. Pendekatan utama pembangunan model *bottom-up* ini adalah model partisipatoris, yaitu model melibatkan masyarakat dalam rangkaian proses perencanaan pembangunan. Dalam pandangan beberapa ahli, suatu perencanaan pembangunan dikatakan partisipatif bila memenuhi ciri-ciri terfokus pada kepentingan masyarakat, partisipatoris, dinamis, sinergitas, dan legalitas. Bentuk penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder dengan teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara semi terstruktur, observasi dan dokumentasi. Dalam penelitian ini digunakan informan penelitian dari berbagai unsur diantaranya pejabat struktural Bappeda Kabupaten Dairi, Camat Gunung Sitember dan Perangkat Kecamatan, Kepala Desa dan perwakilan masyarakat. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif, yaitu kemampuan nalar peneliti dalam menguraikan, menafsirkan dan menggambarkan data, fakta dan informasi yang terkumpul dan disusun secara sistematis pada tiap kategori. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan bahwa perencanaan partisipatif dalam pembangunan daerah belum dilaksanakan dengan baik ditandai dengan keengganan masyarakat ikut berpartisipasi, kemampuan aparat dan masyarakat dalam melaksanakan perencanaan partisipatif belum memadai dan tim delegasi desa belum mempunyai kemampuan untuk negosiasi pada musrenbang kecamatan maupun kabupaten sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa masyarakat dan pemerintah mempunyai peran terkait rendahnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.

Kata kunci : partisipasi masyarakat, perencanaan pembangunan

ABSTRACT

COMMUNITY PARTICIPATION IN DEVELOPMENT PLANNING (Case Study On Mountain District Sitember District Dairi)

Nama : **Lasma Romauli Samosir**
NPM : **151801053**
Study Program : **Master of Public Administration**
Supervisor I : **Dr. Heri Kusmanto, MA**
Supervisor II : **Dr. Isnaini, SH, M.Hum**

Community participation has a very important position in the development planning, because basically the community is the most mangetahui problem and Kebutuhanya own. Therefore, partisipatif development planning becomes the mandate of the law that must be implemented by the regulated players who are regulated by Law No. 25 of 2004 on National Development Planning System. The regulation of this law product simultaneously broke the deadlock of top-down development paradigm into bottom-up development. The main approach to building this bottom-up model is the participatory model, which involves the community model in a series of development planning processes. In the view of some experts, a development plan is said to be participatory when it meets the characteristics of community-focused, participatory, dynamic, synergic, and legitimate. The research used in this research is descriptive by using qualitative approach. Sources of data used in this study are primary data and secondary data with data collection techniques used are semi-structured interviews, observation and documentation. In this study used research informants from various elements including structural officials Bappeda Dairi District, Gunung Sitember Sub-district and District Devices and community representatives. Data analyst technique used in this research is descriptive qualitative analysis, that is reasoning ability of research in describing, interpreting and describing data, facts and information collected and arranged systematically on each category. Based on the results of research conducted that participatory planning in regional development has not been well implemented is marked by the reluctance of the community to participate, the ability of officials and the community in implementing participatory planning is not yet mamadai and the village and delegation teams have not singing the ability to negotiate in district and district musrenbang so it can It is concluded that society and government have a role related to low public participation in development planning.

Keywords : *community participation, development planning*

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya panjatkan bagi Tuhan Yang Maha Kuasa atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga tesis ini dengan judul “Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan “ (Studi Kasus Pada Kecamatan Gunung Sitember Kabupaten Dairi) dapat diselesaikan dengan baik. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Master Administrasi Publik pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Medan Area.

Kepada kedua orangtuaku : Tiras Richard Samosir dan Costi Magdalena Sinaga serta abang-abangku dan kakak-kakaku yang tiada putus dan mendoakan serta memberikan dorongan sehingga semuanya bisa terlalui.

Kepada ketiga anakku, M. Yogi Ekaputra Purba, Marco HS Purba dan Frans Omo Purba, kalian adalah mutiara hatiku dan segalanya dalam hidupku, semoga apa yang mama lakukan dan raih ini dapat memacu semangat kalian untuk meraih cita-cita yang lebih tinggi. Doaku senantiasa bersama kalian.

Dalam penyusunan tesis ini saya telah banyak mendapatkan bantuan materil maupun dukungan moril dan bimbingan selama penulisan dari berbagai pihak. Untuk itu penghargaan dan ucapan terima kasih setulusnya disampaikan kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H.A. Ya'kub Matondang, MA, Rektor Universitas Medan Area;
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Hj. Retno Astuti Kuswardani, MS, Direktur Pascasarjana

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

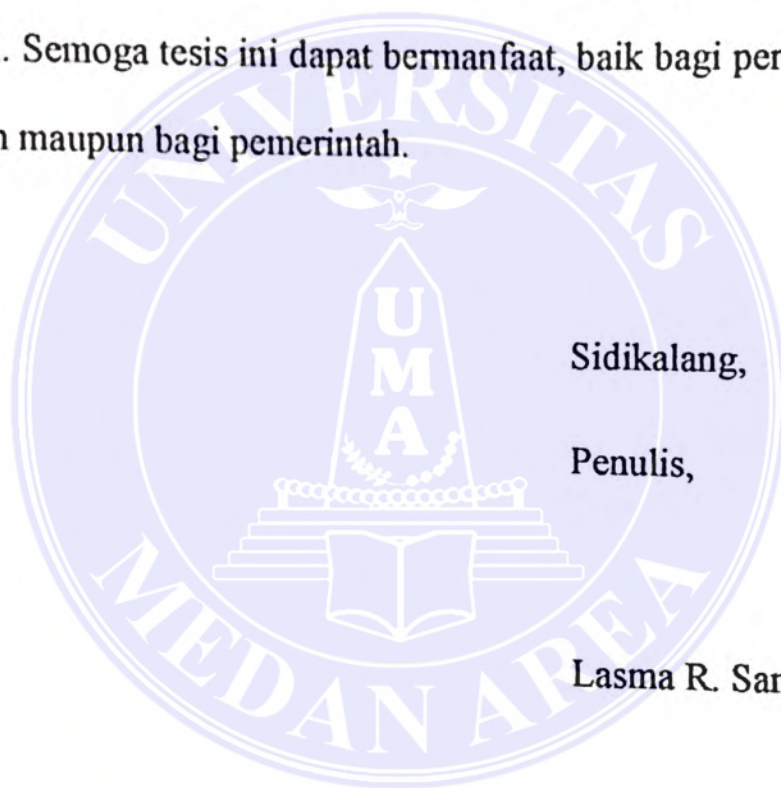
1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 31/1/20

Access From (repository.uma.ac.id)31/1/20

3. Bapak Dr. Marjio, MA, Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area;
4. Bapak Dr. Heri Kusmanto, MA selaku wakil Rektor Bidang Akademi sekaligus menjadi dosen pembimbing I yang telah memberikan arahan dan bimbingan serta petunjuk dalam penulisan tesis ini;
5. Bapak Dr. Isnaini, SH, M.Hum, Sekretaris Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area sekaligus dosen pembimbing II;
6. Seluruh dosen dan staf administrasi pada Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area;
7. Rekan-rekan mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area;
8. Pemerintah Kabupaten Dairi melalui Bapak Sekretaris Daerah yang telah memberikan izin belajar kepada penulis;
9. Bapak Jubel Sianturi, SE, M.Si. Kepala Bappeda Kabupaten Dairi serta seluruh rekan kerja di Bappeda Kabupaten Dairi yang telah memberikan dorongan serta dukungan kepada saya;
10. Orang-orang yang saya kasihi dan sayangi serta semua pihak terkait yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang telah membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritikan yang konstruktif dari para pembaca demi penyempurnaannya dalam upaya menambah khasanah pengetahuan dan bobot dari tesis ini. Semoga tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi pemerintah.



Sidikalang, Juni 2017

Penulis,

Lasma R. Samosir

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|--|----------------|
| HALAMAN PERSETUJUAN | |
| ABSTRAK | i |
| ABSTRACT | ii |
| KATA PENGANTAR..... | iii |
| DAFTAR ISI..... | vi |
| DAFTAR TABEL | viii |
| DAFTAR GAMBAR..... | ix |
| DAFTAR LAMPIRAN | x |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| 1.1 Latar Belakang Masalah | 1 |
| 1.2. Perumusan Masalah | 6 |
| 1.3 Tujuan Penelitian | 6 |
| 1.4 Manfaat Penelitian | 7 |
| 1.5 Kerangka Pemikiran | 7 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | |
| 2.1 Partisipasi Masyarakat..... | 9 |
| 2.1.1 Pengertian Partisipasi | 9 |
| 2.1.2 Tipe dan Bentuk Partisipasi | 15 |
| 2.1.3 Tingkatan Partisipasi..... | 18 |
| 2.1.4 Tingkat Efektifitas Perencanaan | 21 |
| 2.2 Perencanaan Pembangunan | 23 |
| 2.2.1 Perencanaan..... | 23 |
| 2.2.2 Pembangunan | 24 |
| 2.2.3 Perencanaan Pembangunan Partisipatif | 27 |
| 2.2.4 Musyawarah Perencanaan Pembangunan | 37 |

| | |
|--|-----------|
| BAB III METODE PENELITIAN | |
| 3.1 Tempat dan Waktu Penelitian | 42 |
| 3.2 Bentuk Penelitian..... | 42 |
| 3.3 Informan Penelitian | 44 |
| 3.4 Teknik Pengumpulan Data | 45 |
| 3.5 Defenisi Konsep dan Defenisi Operasional..... | 47 |
| 3.6 Teknik Analisis Data | 47 |
| | |
| BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN | |
| 4.1 Deskripsi Wilayah | 49 |
| 4.1.1 Posisi Geografis | 49 |
| 4.1.2 Kependudukan dan Pemerintahan..... | 50 |
| 4.1.3 Struktur Organisasi | 53 |
| 4.2 Hasil Penelitian Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan pada Kecamatan Gunung Sitember..... | 54 |
| 4.2.1 Fokus Perencanaan..... | 54 |
| 4.2.2 Partisipatoris..... | 73 |
| 4.2.3 Sinergitas Perencanaan..... | 79 |
| 4.2.4 Legalitas | 82 |
| 4.3 Pembahasan Hasil Penelitian..... | 84 |
| | |
| BAB V KESIMPULAN DAN SARAN | |
| 5.1 Kesimpulan..... | 93 |
| 5.2 Saran/Rekomendasi | 94 |
| | |
| DAFTAR PUSTAKA | 99 |
| | |
| LAMPIRAN - LAMPIRAN | |

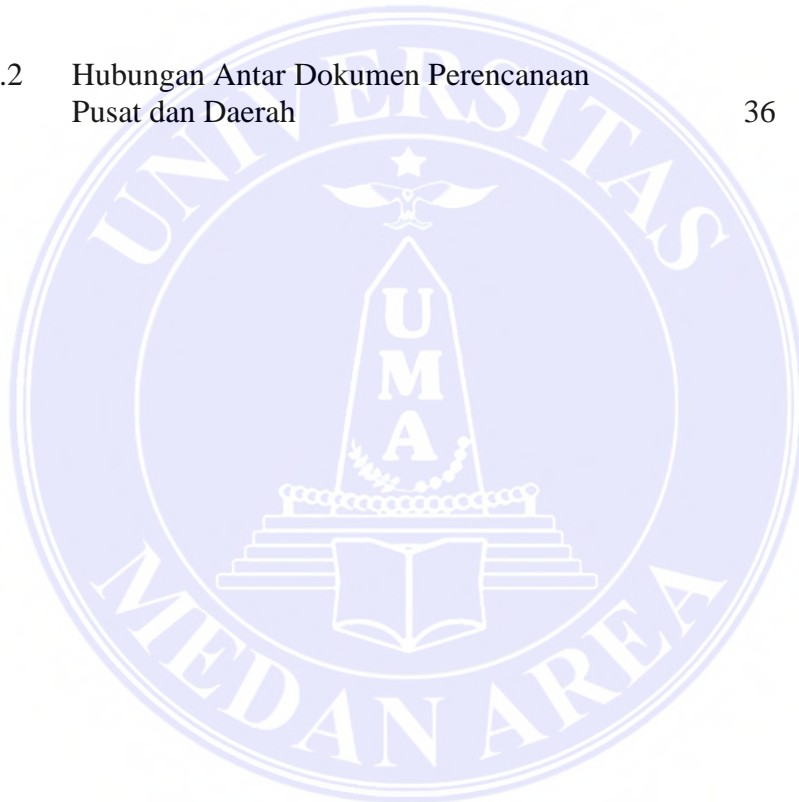
DAFTAR TABEL

| | | Halaman |
|-----------|--|---------|
| Tabel 3.1 | Daftar Informan | 45 |
| Tabel 4.1 | Luas, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk Menurut Desa Tahun 2015 | 51 |
| Tabel 4.2 | Luas Wilayah Menurut Desa Tahun 2015 | 52 |
| Tabel 4.3 | Jumlah Dusun Menurut Desa Tahun 2015 | 52 |
| Tabel 4.4 | Daftar Usulan Kegiatan Pembangunan Hasil Musrenbang Desa Tahun 2017 | 61-65 |



DAFTAR GAMBAR

| | Halaman |
|--|---------|
| Gambar 2.1 Struktur Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan | 15 |
| Gambar 3.1 Proses Perencanaan Tingkat Kabupaten | 34 |
| Gambar 3.2 Hubungan Antar Dokumen Perencanaan Pusat dan Daerah | 36 |



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Keberhasilan pembangunan di suatu wilayah pemerintahan akan sangat ditentukan oleh bagaimana kualitas perencanaannya. Seperti dipahami bahwa perencanaan akan menunjukkan arah yang jelas tentang apa yang menjadi kebutuhan warga dalam periode tertentu. Dengan perencanaan, semua kegiatan pembangunan dalam berbagai sektor memiliki target yang jelas dan terukur. Oleh karena itu perencanaan akan memudahkan para pelaku pembangunan dalam mencapai target-target yang telah ditentukan.

Namun demikian, untuk memastikan bahwa pencapaian hasil agar sesuai dengan rencana maka diperlukan adanya pengendalian atau pengawasan. Proses penyusunan rencana pembangunan di Negara kita secara normatif mengikuti sistem politik yang berlaku yakni sistem politik demokratis dimana sistem politik ini akan menjadi dasar semua kegiatan pemerintahan, termasuk kegiatan perencanaan pembangunan yang senantiasa melibatkan semua pemangku kepentingan dalam pemerintahan Negara.

Diantara elemen-elemen pemangku kepentingan yang utama adalah pemerintah, masyarakat (warga Negara), dan swasta. Sesuai dengan UU Republik Indonesia No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, bahwa mekanisme penyusunan rencana pembangunan, baik di tingkat pusat maupun daerah dilakukan melalui mekanisme forum yang disebut dengan musyawarah perencanaan pembangunan (MUSRENBANG).

Jadi Musrenbang adalah forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Dari forum Musrenbang akan menghasilkan dokumen perencanaan pembangunan yang berupa rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara Negara dan masyarakat.

Penyelenggaraan Musrenbang di tingkat pemerintah daerah secara institusi dikoordinasikan oleh BAPPEDA dan dengan mengikutsertakan elemen-elemen pemangku kepentingan di daerah, sebagai wujud pendekatan partisipasi terhadap warga dalam perumusan kebijakan publik. Sebenarnya partisipasi warga dalam suatu kebijakan tidak hanya terletak dalam tingkat perencanaan saja, melainkan harus dilakukan juga pada tahap implementasi atau pelaksanaan, dan pada tahap evaluasinya.

Untuk mencapai keberhasilan pembangunan maka banyak aspek atau hal-hal yang harus diperhatikan, yang antaranya adalah keterlibatan masyarakat di dalam pembangunan. Asumsi para pakar yang berpendapat semakin tinggi kepedulian atau partisipasi masyarakat dalam proses-proses perencanaan akan memberikan hasil yang lebih baik. Semakin tinggi partisipasi masyarakat dalam pembangunan, maka semakin tinggi pula tingkat keberhasilan yang dicapai.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat merupakan indikator utama dalam menentukan keberhasilan pembangunan. Pendapat atau teori tersebut secara rasional dapat diterima, karena secara ideal tujuan pembangunan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, oleh karena itu sangatlah pantas masyarakat terlibat didalamnya. (Easterly, 2007).

Agar tercapai keberhasilan pembangunan tersebut maka segala program perencanaan, pelaksanaan serta evaluasi pembangunan harus melibatkan masyarakat, karena masyarakatlah yang mengetahui permasalahan dan kebutuhan dalam rangka membangun wilayah serta mereka juga yang akan memanfaatkan dan menilai tentang keberhasilan pembangunan di wilayah mereka.

Tjokroaminoto (1995) menyimpulkan bahwa pembangunan nasional merupakan : (1) proses pembangunan berbagai bidang kehidupan, baik social, ekonomi, politik dan lainnya; (2) proses perubahan sosial yang merupakan proses perubahan masyarakat dalam berbagai kehidupannya ke arah yang lebih baik, lebih maju, dan lebih adil; (3) proses pembangunan dari, oleh dan untuk masyarakat atau adanya partisipasi aktif masyarakat.

Uraian mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan sejalan dengan pendapat Conyers (1991) yang lebih lanjut mengemukakan 3 (tiga) alasan mengapa partisipasi masyarakat dalam perencanaan mempunyai sifat yang sangat penting :

1. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat.
2. Masyarakat akan lebih mempercayai program kegiatan pembangunan apabila mereka dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk program kegiatan tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap program kegiatan tersebut.
3. Mendorong partisipasi umum karena akan timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan

Pendekatan top-down dan partisipatif dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 terwujud dalam bentuk rangkaian musrenbang yang dilakukan secara berjenjang dari mulai tingkat desa (musrenbangdes), kecamatan (musrenbang kecamatan) dan kabupaten (musrenbang kabupaten). Rangkaian forum ini menjadi bagian dalam menyusun sistem perencanaan dan anggaran untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan setiap tahun. Melalui musrenbang, masyarakat berpeluang menyampaikan aspirasi mereka dan berpartisipasi dalam menghasilkan dokumen perencanaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Terkait dengan hal tersebut, berdasarkan penelitian ada fenomena menarik dalam proses perencanaan pembangunan khususnya yang dilaksanakan di Kecamatan Gunung Sitember Kabupaten Dairi, antara lain adalah kurangnya pemahaman masyarakat terhadap arti penting pelaksanaan proses perencanaan pembangunan yang belum diketahui dan dimengerti oleh sebagian besar peserta terutama mengenai bagaimana proses musrenbang, kegiatan seperti apa yang harus diusulkan, untuk kepentingan apa dan sebagainya.

Mekanisme perencanaan pembangunan yang seharusnya diawali mulai dari musrenbang desa/kelurahan belum sepenuhnya dilaksanakan oleh masing-masing desa atau kelurahan sehingga belum melibatkan masyarakat untuk pengusulan kegiatan, padahal untuk menciptakan perencanaan pembangunan yang tepat waktu, tepat sasaran, berdaya guna dituntut adanya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.

Selama ini keterlibatan masyarakat dalam rangka menyusun anggaran publik hanyalah pada proses musrenbang ditingkat desa/ kelurahan, kecamatan,

maupun daerah. Namun keterlibatan masyarakat sering kali hanya dijadikan alat legitimasi dan prosesnya “hanyalah” formalitas. Proses penjangkauan aspirasi masyarakat atau dengan pendapat, merupakan mekanisme yang biasa dipergunakan DPRD untuk mendapat masukan rakyat. Seringkali proses tersebut tidak optimal, karena pada proses pelaksanaannya seringkali bias dan menonjolkan kepentingan individu dan kelompok. Sedangkan mekanisme eksekutif yang sering dilakukan melalui cara sosialisasi juga tidak banyak membantu, hal ini disebabkan proses pelaksanaannya masih bertumpu pada pendekatan struktural tidak berdasarkan pada kebutuhan masyarakat.

Realitas tersebut tentu sangat merugikan masyarakat karena dampaknya adalah masyarakat akan sangat kesulitan untuk mengakses anggaran publik atau bahkan untuk melakukan kontrol terhadap pelaksanaan APBD. Hal ini terjadi karena masyarakat tidak mengetahui seluk beluk dari penyusunannya secara jelas, mulai dari tahap perencanaan RAPBD, disahkannya menjadi APBD, pelaksanaan anggaran sampai dengan pertanggungjawaban anggaran tersebut. Padahal APBD mempunyai beberapa tahapan mulai dari proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi pertanggungjawaban. Sementara diketahui oleh masyarakat hanyalah sekelumit pada proses perencanaan, setelah itu masyarakat tidak tahu lagi tentang pelaksanaan hingga evaluasi dan pertanggungjawabannya. Oleh karena itu, pada era saat ini sudah waktunya bagi masyarakat untuk terlibat lebih serius dalam seluruh proses dan tahapan penyusunan anggaran publik. Maka saat ini tidak ada alasan lagi bagi pemerintah untuk melaksanakan proses dan tahapan pembuatan APBD.

Saat ini yang terjadi dalam penetapan APBD Kabupaten Dairi sering kali tidak linier dengan apa yang dibahas dalam Musrenbang, sehingga APBD berjalan tidak sesuai dengan kehendak dan kebutuhan masyarakat. Terjadi kecenderungannya bahwa para wakil masyarakat yang duduk di DPRD selaku lembaga legislatif, ataupun aparatur Pemerintah Daerah selaku lembaga eksekutif yang semestinya memperjuangkan aspirasi masyarakat luas lebih mendahulukan individu dan golongan. Sehingga proses Musrenbang yang seyogianya dapat mencerminkan berbagai kebutuhan masyarakat dalam pembangunan belum efektif sebagaimana dilaksanakan.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut diatas, masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan di Kecamatan Gunung Sitember ?
- b. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kecamatan Gunung Sitember ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berpedoman dari pada perumusan masalah diatas, adapun tujuan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan di Kecamatan Gunung Sitember;
- b. Mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kecamatan Gunung Sitember.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini diharapkan dapat :

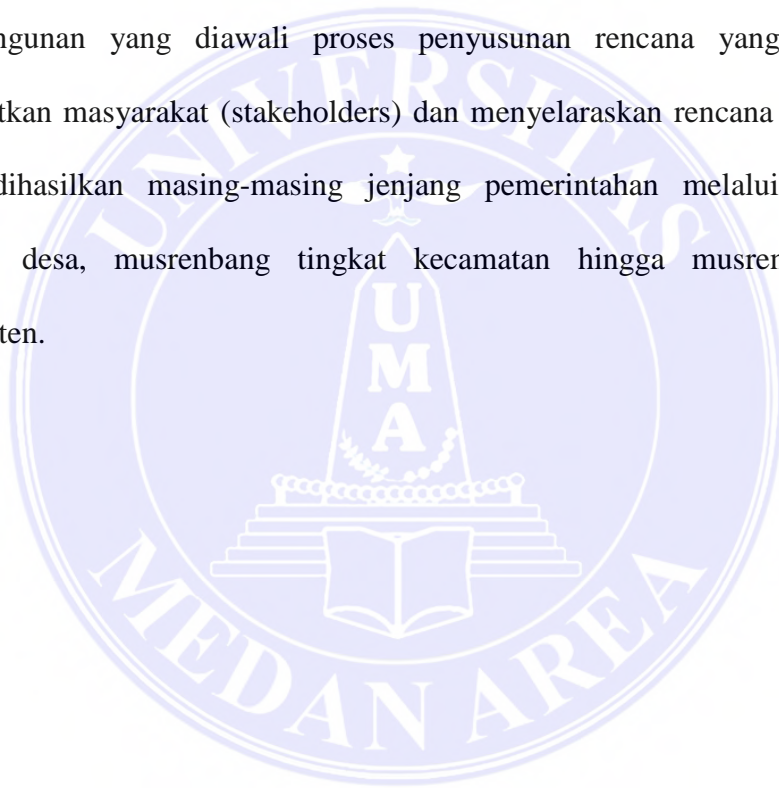
- a. Secara praktis sebagai masukan bagi Pemerintah Kecamatan Gunung Sitember dalam upaya peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan kecamatan.
- b. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat dijadikan menambah khasanah di bidang kebijakan publik dan menjadi acuan bagi peneliti lain yang berhubungan dengan kebijakan publik khususnya kebijakan di bidang perencanaan pembangunan

1.6. Kerangka Pemikiran

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) mengamanahkan adanya penyempurnaan sistem perencanaan pembangunan , baik pada proses dan mekanisme maupun tahapan pelaksanaan forum musyawarah perencanaan di tingkat pusat dan daerah. Peraturan ini mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 ini ditetapkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan

Nasional adalah satu kesatuan tatacara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, menengah, dan tahunan yang dilaksanakan unsur penyelenggara pemerintahan di Pusat dan di Daerah dengan melibatkan masyarakat.

Pada penjelasan UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) menjelaskan pada tahap perencanaan pembangunan yang diawali proses penyusunan rencana yang berbunyi :” Melibatkan masyarakat (stakeholders) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah tingkat desa, musrenbang tingkat kecamatan hingga musrenbang tingkat kabupaten.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Partisipasi Masyarakat

2.1.1 Pengertian Partisipasi

Pengertian partisipasi selalau dikaitkan atau bersinonim dengan peran serta. Seorang ilmuwan yang bernama Keith Davis mengemukakan defenisinya tentang partisipasi yang dikutip oleh Santoso Sastropetro (1988) sebagai berikut :” Partisipasi dapat didefenisikan sebagai keterlibatan mental atau pikiran atau moral atau perasaan didalam situasi kelompok yang mendorong untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan serta turut bertanggungjawab terhadap usaha yang bersangkutan. ” Berdasarkan pendapat tersebut diatas, maka partisipasi itu tidak berdasarkan keterlibatan secara fisik dalam pekerjaannya tetapi menyangkut keterlibatan diri seseorang sehingga akan menimbulkan tanggung jawab dan sumbangan yang besar terhadap kelompok.

Sejalan dengan pendapat diatas, Gordon W. Allport (Santoso Sastropetro, 1988) menyatakan bahwa, “ Seseorang yang berpartisipasi sebenarnya mengalami keterlibatan dirinya/egonya yang sifatnya lebih dari pada keterlibatan dalam pekerjaan atau tugas saja, dengan keterlibatan dirinya berarti keterlibatan pikiran dan perasaannya” Berdasarkan pernyataan tersebut diatas, maka ada 3 (tiga) buah unsur penting dalam partisipasi yaitu :

1. Partisipasi merupakan suatu keterlibatan mental dan perasaan, lebih dari semata-mata atau hanya keterlibatan secara jasmaniah;

2. Ketersediaan member sesuatu sumbangan kepada usaha mencapai tujuan kelompok, ini berarti terdapat rasa senang, kesukarelaan untuk membantu kelompok;
3. Dalam partisipasi harus ada tanggung jawab, unsur tanggung jawab ini merupakan segi yang menonjol dari rasa menjadi anggota.

Dari uraian diatas jelaslah bahwa partisipasi menyangkut keterlibatan diri/ego dan tidak semata-mata keterlibatan fisik dalam pekerjaan atau tugas saja, dan ketiga unsur partisipasi tersebut didalam realitanya tidak akan terpisahkan satu sama lain, tetapi akan selalu menunjang. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Santoso S. Hamidjoyo (1988), bahwa partisipasi mengandung 3 (tiga) pengertian, yaitu :

1. Partisipasi berarti turut memikul beban pembangunan;
2. Menerima kembali hasil pembangunan dan bertanggungjawab terhadapnya;
3. Partisipasi berarti terwujudnya kreativitas dan oto aktifitas.

Menurut Davis dalam Sastropoetro (1998) prasyarat untuk dapat melaksanakan partisipasi secara efektif adalah sebagai berikut :

1. Adanya waktu
2. Kegiatan partisipasi memerlukan dana perangsang secara terbatas
3. Subyek partisipasi hendaklah berkaitan dengan organisasi dimana individu yang bersangkutan itu tergabung atau sesuatu yang menjadi perhatiannya.
4. Partisipan harus memiliki kemampuan untuk berpartisipasi dalam arti kata yang bersangkutan memiliki pemikiran dan pengalaman yang sepadan
5. Kemampuan untuk melakukan komunikasi timbal balik

6. Bebas melaksanakan peran serta sesuai dengan persyaratan yang telah dilakukan.

Partisipasi menurut PBB (Slamet, 1994) adalah sebagai bentuk keterlibatan aktif dan bermakna dari massa penduduk pada tingkatan-tingkatan yang berbeda (a) dalam proses pembentukan keputusan untuk menentukan tujuan kemasyarakatan dan pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan tersebut, (b) pelaksanaan program-program dan proyek-proyek secara sukarela (c) pemanfaatan hasil-hasil dari suatu program atau proyek. Dari sini kelihatan bahwa masyarakat diberi kesempatan untuk memberikan kontribusi baik pada tahap perencanaan, persiapan maupun pelaksanaan serta manfaat yang akan diperolehnya. Defenisi tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dapat dilakukan pada semua tahapan dalam proses pembangunan, dari tahapan perencanaan pembangunan, tahapan pelaksanaan pembangunan, sampai tahapan pemanfaatan hasil-hasil pembangunan (Slamet, 1994).

Partisipasi selain telah menjadi kata kunci dalam pembangunan, juga menjadi salah satu karakteristik dari penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Dalam kamus lengkap Bahasa Indonesia dijelaskan partisipasi berarti : turut berperan serta dalam suatu kegiatan, keikutsertaan, peran serta. Secara umum pengertian dari partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah keikutsertaan semua anggota atau wakil-wakil masyarakat untuk turut serta membuat keputusan dalam proses perencanaan dan pengelolaan pembangunan termasuk didalamnya memutuskan tentang rencana-rencana kegiatan yang akan

dilaksanakan, manfaat yang akan diperoleh, serta bagaimana melaksanakan dan mengevaluasi hasil pelaksanaannya.

Disadari bahwa dalam perencanaan pembangunan peran serta masyarakat sangat penting, namun kemampuan masyarakat pada umumnya masih relatif terbatas. Masih kurang dapat membedakan antara kebutuhan dan keinginan sehingga diskusi intensif antara pihak yang berkepentingan (stakeholders), baik dari unsur pemerintah, akademi, lembaga swadaya masyarakat, dunia usaha terkait perlu diselenggarakan untuk dapat saling melengkapi informasi dan menyamakan persepsi tentang kebijakan yang akan diputuskan.

Pusic (dalam Adi, 2001:206-207) menyatakan bahwa perencanaan pembangunan tanpa memperhatikan partisipasi masyarakat akan menjadi perencanaan diatas kertas. Berdasarkan pandangannya, partisipasi atau keterlibatan warga masyarakat dalam pembangunan dilihat dari 2 (dua) hal yaitu :

a. Partisipasi dalam perencanaan

Segi positif dari partisipasi dalam perencanaan adalah program-program pembangunan yang telah direncanakan bersama sedangkan segi negatifnya adalah adanya kemungkinan tidak dapat dihindari pertentangan antar kelompok dalam masyarakat yang dapat menunda atau bahkan menghambat tercapainya keputusan bersama. Disini dapat ditambahkan bahwa partisipasi secara langsung dalam perencanaan hanya dapat dilaksanakan dalam masyarakat kecil, sedangkan untuk masyarakat yang besar sukar dilakukan. Namun dapat dilakukan dengan system perwakilan. Masalah yang perlu dikaji adalah apakah yang duduk dalam perwakilan benar-benar mewakili masyarakat.

b. Partisipasi dalam pelaksanaan.

Segi positif dari partisipasi dalam pelaksanaan adalah bahwa bagian terbesar dari program (penilaian kebutuhan dan perencanaan program) telah selesai dikerjakan. Tetapi segi negatifnya adalah kecenderungan menjadikan warga Negara sebagai obyek pembangunan, dimana warga hanya dijadikan pelaksana pembangunan tanpa didorong untuk mengerti dan menyadari permasalahan yang mereka hadapi dan tanpa ditimbulkan keinginan untuk mengatasi masalah. Sehingga warga masyarakat tidak secara emosional terlibat dalam program, yang berakibat kegagalan seringkali tidak dapat dihindari.

Pandangan Pusic yang menekankan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hanya pada tahap perencanaan sedangkan dalam pelaksanaan program pembangunan nampaknya belum lengkap guna menjamin kesinambungan pencapaian tujuan pembangunan. Menurut Adi (2001:208) dalam perkembangan pemikiran tentang partisipasi masyarakat dalam upaya pengembangan suatu komunitas, belumlah cukup hanya melihat partisipasi masyarakat dalam tahapan perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan. Partisipasi masyarakat hendaknya pula meliputi kegiatan-kegiatan yang tidak diarahkan (non direktif), sehingga partisipasi masyarakat meliputi proses-proses :

- a. Tahap Assesment
- b. Tahap perencanaan alternative program atau kegiatan
- c. Tahap pelaksanaan (implementasi) program atau kegiatan
- d. Tahap evaluasi (termasuk didalamnya evaluasi input, proses dan hasil).

Berdasarkan hal diatas, maka dapat dilihat bahwa partisipasi yang dilakukan masyarakat bersama-sama pihak terkait lainnya dalam berbagai tahapan pembangunan akan menghasilkan consensus dalam kebijakan pembangunan, dan sekaligus melatih masyarakat menjadi lebih pandai khususnya dalam penanganan masalah-masalah yang muncul di masyarakat.

Dilain pihak Mikkelsen (2001:65) menyebutkan bahwa secara garis besar ada 2 pendekatan dalam partisipasi, yaitu : (1) partisipasi datang dari masyarakat sendiri, merupakan tujuan dalam proses demokrasi. Namun demikian sedikit saja masyarakat yang mau melakukan pendekatan partisipasi secara sukarela dalam kegiatan pembangunan: (2) partisipasi dengan motivasi positif yang bersifat memaksa. Dengan pendekatan ini masyarakat dipaksa untuk melakukan partisipasi dalam pembangunan dengan motivasi agar dapat melaksanakan dan menikmati hasil pembangunan secara lebih baik. Selanjutnya disebutkan bahwa partisipasi dapat dilaksanakan dengan tingkat paksaan dan sukarela yang berbeda-beda pula. Namun demikian, guna mencapai keberhasilan pembangunan, partisipasi aktif dan sukarela merupakan hal ideal yang harus diupayakan.

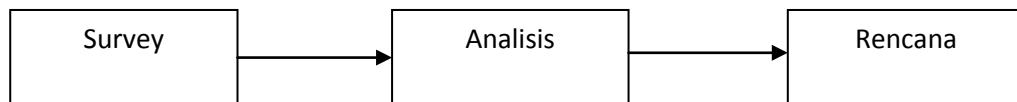
Melihat dampak penting dan positif dari perencanaan partisipatif, dengan adanya partisipasi masyarakat yang optimal dalam perencanaan diharapkan dapat membangun rasa kepemilikan yang kuat dikalangan masyarakat terhadap hasil-hasil pembangunan yang ada. Geddesian (dalam Soemarmo 2005 : 26) mengemukakan bahwa pada dasarnya masyarakat dapat dilibatkan secara aktif sejak tahap awal penyusunan rencana. Keterlibatan masyarakat dapat berupa: (1) pendidikan melalui pelatihan, (2) partisipasi aktif dalam pengumpulan informasi, (3)

partisipasi dalam memberikan alternative rencana dan usulan kepada pemerintah.

Secara skematis struktur partisipasi dalam perencanaan seperti berikut :

Gambar 2.1

Struktur Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan



Sumber : Geddesian dalam Soemarmo

2.1.2 Tipe dan Bentuk Partisipasi

Menurut Cohen & Uphoff (Komaruddin, 1997), dalam partisipasi masyarakat dikenal adanya 3 (tiga) tipe masyarakat dalam pembangunan, diantaranya yaitu :

- a. Partisipasi dalam membuat keputusan (membuat beberapa pilihan dari banyak kemungkinan dan menyusun rencana-rencana yang bisa dilaksanakan, dapat atau layak dioperasionalkan).
- b. Partisipasi dalam implementasi (kontribusi sumber daya, administrasi dan koordinasi kegiatan yang menyangkut tenaga kerja, biaya dan informasi).
- c. Dalam kegiatan yang memberikan keuntungan (material, sosial dan personel).

Dalam kegiatan evaluasi termasuk keterlibatan dalam proses yang berjalan untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan.

Sebagai bentuk keikutsertaan masyarakat/kelompok terdapat beberapa wujud dari partisipasi menurut Vaneklasen&Miller (Handayani, 2006) yang terbagi atas :

a. Partisipasi Simbolis

Masyarakat duduk dalam lembaga resmi tanpa melalui proses pemilihan dan tidak mempunyai kekuasaan yang sesungguhnya.

b. Partisipasi Pasif

Masyarakat diberi informasi atas apa yang sudah diputuskan dan apa yang sudah terjadi. Pengambil keputusan menyampaikan informasi tetapi tidak mendengarkan tanggapan dari masyarakat sehingga informasi hanya berjalan satu arah saja.

c. Partisipasi Konsultif

Masyarakat berpartisipasi dengan cara menjawab beberapa pertanyaan. Hasil jawaban dianalisis pihak luar untuk identifikasi masalah dan cara mengatasi masalah tanpa menampung aspirasi masyarakat.

d. Partisipasi dengan Insentif Material

Masyarakat menyumbangkan tenaga untuk mendapatkan makanan, uang atau imbalan lain. Masyarakat menyediakan sumber daya, namun tidak terlihat dalam pengambilan keputusan sehingga mereka tidak memiliki keterikatan untuk meneruskan partisipasinya ketika masa pemberian insentif selesai.

e. Partisipasi Fungsional

Masyarakat berpartisipasi karena adanya permintaan dari lembaga eksternal untuk memenuhi tujuan. Mungkin ada keputusan bersama tetapi biasanya terjadi setelah keputusan besar diambil.

f. Partisipasi Interaktif

Masyarakat berpartisipasi dalam mengembangkan dan menganalisa rencana kerja. Partisipasi dilihat sebagai hak, bukan hanya sebagai alat mencapai tujuan, proses melibatkan metodologi dalam mencari perspektif yang berbeda serta menggunakan proses belajar yang terstruktur. Karena masyarakat dilibatkan dalam pengambilan keputusan maka mereka akan mempunyai keterikatan untuk mempertahankan tujuan dan institusi local yang ada di masyarakat menjadi kuat.

g. Pengorganisasian Diri

Masyarakat berpartisipasi dengan merencanakan aksi secara mandiri. Mereka mengembangkan kontak dengan lembaga eksternal untuk sumber daya dan saran-saran teknis yang dibutuhkan, tetapi control bagaimana sumber daya tersebut digunakan berada ditangan masyarakat sepenuhnya.

Menurut Keith Davis (Sastropetro, 1998) menyatakan bahwa bentuk partisipasi masyarakat terdiri dari :

1. Pikiran (Psychological participation);
2. Tenaga (Physical participation);
3. Pikiran dan tenaga (Psychological dan Physical participation);
4. Keahlian (Participation with skill);

5. Barang (Material participation);

6. Uang (Money participation).

2.1.3 Tingkatan Partisipasi

Tingkat pelibatan masyarakat dalam pembangunan pada dasarnya terbagi dalam 8 (delapan) tingkatan, dari yang bersifat non-partisipasi sampai pada kekuasaan warga. Menurut Arnstein (Panudju, 1999) tingkatan tersebut adalah :

1. Manipulation atau manipulasi

Merupakan tingkat partisipasi yang paling rendah dimana masyarakat hanya dipakai namanya saja sebagai anggota dalam berbagai badan penasehat. Pada tingkat ini tidak ada peran masyarakat secara nyata karena hanya diselenggarakan sebagai publikasi oleh pihak penguasa.

2. Therapy atau terapi

Pada tingkat ini, dengan berkedok melibatkan peran serta masyarakat dalam perencanaan, para perancang memperlakukan anggota masyarakat seperti proses penyembuhan pasien dalam terapi. Meskipun masyarakat terlibat dalam banyak kegiatan, pada kenyataannya kegiatan tersebut lebih banyak untuk mengubah pola pikir masyarakat yang bersangkutan dari pada mendapatkan masukan dari mereka.

3. Informing atau pemberian informasi

Tingkat ini merupakan tahap pemberian informasi kepada masyarakat tentang hak-hak, tanggung jawab dan berbagai pilihan. Pada tingkat ini, biasanya informasi diberikan secara utuh satu arah dari penguasa kepada rakyat tanpa adanya kemungkinan untuk memberikan umpan balik, sehingga kecil kesempatan rakyat untuk mempengaruhi dalam menentukan suatu rencana.

4. Consultation atau mkonsultasi

Pada tingkat ini bertujuan untuk mengundang opini masyarakat setelah mereka diberi informasi. Cara ini tingkat keberhasilannya rendah karena tidak adanya jaminan bahwa kepedulian dan ide masyarakat akan diperhatikan. Tahap ini biasanya dilakukan dengan cara pertemuan lingkungan, survey tentang pola pikir masyarakat dan dengan mendengar pendapat publik.

5. Placation atau perujukan

Pada tingkat ini masyarakat mulai mempunyai pengaruh meskipun dalam berbagai hal masih ditentukan oleh pihak yang mempunyai kekuasaan. Dalam pelaksanaannya beberapa anggota masyarakat yang dianggap mampu dimasukkan sebagai anggota dalam badan-badan kerjasama pengembangan kelompok masyarakat yang anggota-anggota lainnya merupakan wakil dari berbagai instansi pemerintah. Walaupun usul dari masyarakat sudah mendapat perhatian, tetapi suara masyarakat itu sering tidak didengar karena kedudukannya relative rendah dan jumlahnya terlalu sedikit dibanding dengan anggota yang berasal dari instansi pemerintah.

6. Partership atau kemitraan

Pada tingkatan ini, atas kesepakatan bersama kekuasaan dalam berbagai hal dibagi antara masyarakat dengan pihak penguasa. Disepakati juga pembagian tanggung jawab dalam perencanaan, pengendalian keputusan, penyusunan kebijakan dan pemecahan berbagai permasalahan yang dihadapi. Setelah adanya kesepakatan tersebut maka tidak dibenarkan adanya perubahan-perubahan yang dilakukan secara sepihak.

7. Delegated power atau pelimpahan kekuasaan

Pada tingkatan ini masyarakat diberi limpahan kewenangan untuk membuat keputusan pada rencana atau program tertentu. Masyarakat berhak menentukan program-program yang bermanfaat bagi mereka. Untuk memecahkan suatu permasalahan, maka pemerintah harus mengadakan tawar-menawar dengan masyarakat dan tanpa memberikan tekanan-tekanan.

8. Citizen control atau masyarakat yang mengontrol.

Pada tingkatan ini masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingan mereka. Masyarakat mempunyai kewenangan dan dapat mengadakan negosiasi dengan pihak-pihak luar yang hendak melakukan perubahan. Dalam hal ini usaha bersama warga dapat langsung berhubungan dengan sumber-sumber dana untuk mendapatkan bantuan ataupun pinjaman dana tanpa melalui pihak ketiga.

2.1.4 Tingkat Efektivitas Perencanaan

Secara umum perencanaan berasal dari kata rencana, yang berarti rancangan atau kerangka sesuatu yang akan dikerjakan. Sebagian besar ahli berpendapat perencanaan adalah proses yang sistematis dengan mengambil suatu pilihan dari berbagai alternatif, hal seperti ini dikemukakan oleh Waterston (Conyes, 1991) “ Perencanaan adalah usaha yang sadar, terorganisasi, dan terus menerus dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu”. Selain proses yang sistematis dengan mengambil suatu pilihan dari berbagai alternatif perencanaan didalamnya terdapat cara pencapaian tujuan tersebut dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki dengan mengambil suatu pilihan dari berbagai alternatif. Hal ini dikemukakan oleh Nitisastro (Tjokroamidjojo, 1996) sebagai berikut :

“Perencanaan ini pada dasarnya berkisar pada dua hal yaitu : yang pertama adalah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan-tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki masyarakat yang bersangkutan, dan yang kedua adalah pilihan diantara cara-cara alternatif yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut. Baik untuk penentuan tujuan yang meliputi jangka waktu tertentu maupun bagi pemilihan cara-cara tersebut diperlukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria tertentu yang terlebih dahulu harus dipilih pula”

Untuk mengukur tingkat efektivitas suatu kelompok, perlu adanya pengukuran dan menurut (Etzioni,1980) indikator-indikator pengukuran tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Orientasi terhadap lingkungan
- b. Alokasi sumber daya secara optimum
- c. Realisasi tujuan

Jika masyarakat benar-benar diberi kesempatan dan peluang serta haknya, untuk terlibat secara aktif dalam proses perencanaan pembangunan, pelaksanaan pembangunan diperkirakan akan berlangsung efektif dan efisien, jadi tujuan dari pembangunan itu dapat benar-benar tercapai misalnya peningkatan kualitas atau pemanfaatan dan pemeliharaan prasarana dan sarana akan lebih baik. Partisipasi masyarakat yang demikian akan membangkitkan semangat kemandirian dan kerjasama antara masyarakat. Masyarakat sendiri akan berusaha meningkatkan partisipasinya, swadayanya, yang pada akhirnya akan mengurangi beban kebutuhan sumber daya pemerintah.

Disisi lain segi efektivitas dan efisiensi peran serta masyarakat perlu juga diwaspadai, dimana peran serta masyarakat jangan hanya tercipta pandangan dari sumbangan sumber daya yang bersifat nyata dan terukur (uang, tanah dan tenaga). Akan tetapi, peran serta masyarakat bisa juga terlihat dari sumbangan sumber daya yang tidak terlihat/tidak tampak yaitu pengetahuan (sumber daya, kebutuhan, prioritas dan daerah masyarakat tersebut), kreativitas , ketrampilan dan organisasi. Jadi dengan demikian, agar masyarakat diberi kesempatan untuk menyumbangkan sumber daya yang ada didalam masyarakat baik yang tampak maupun yang tidak nampak agar mereka tidak kehilangan motivasi, kemauan dan kreativitas serta keantusiasan mereka didalam mewujudkan peran sertanya. Tingkat peran serta dalam pembangunan akan efektif dan efisien bila telah berada pada jenjang

degrees of citizen Power, dimana masyarakat memiliki kekuatan mayoritas didalam pengambilan keputusan (Arnstein, 1995).

2.2. Perencanaan Pembangunan

2.2.1 Perencanaan

Secara umum perencanaan berasal dari kata rencana, yang berarti rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan. Sebagian besar para ahli berpendapat perencanaan adalah proses yang sistematis dengan mengambil suatu pilihan dari berbagai alternative, hal ini seperti yang dikemukakan oleh Waterston (Conyers, 1991) “ Perencanaan adalah usaha yang sadar, terorganisir dan terus menerus dilakukan guna memilih alternative yang terbaik dari sejumlah alternative untuk mencapai tujuan tertentu”

Defenisi lain diungkapkan Kunarjo (2002) yang menyebutkan bahwa secara umum perencanaan merupakan proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu. Defenisi perencanaan yang lebih sederhana dikemukakan oleh Tjokroamidjojo (1996) berpendapat bahwa perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (maximum Output) dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif.

Dari beberapa pengertian tersebut maka dapat diuraikan beberapa komponen penting dalam perencanaan yakni tujuan (apa yang hendak dicapai), kegiatan (tindakan-tindakan untuk merealisasikan tujuan), dan waktu (kapan, bilamana kegiatan tersebut hendak dilakukan).

2.2.2. Pembangunan

Pembangunan pada dasarnya adalah suatu usaha untuk memperbaiki pada kondisi yang lebih baik bagi suatu masyarakat untuk menuju kearah kemajuan. Maju mundurnya suatu masyarakat dapat dilihat dari hasil-hasil pembangunan yang telah dilaksanakan oleh masyarakat tersebut. Pembangunan fisik belum dapat dijadikan sebagai suatu jaminan bahwa masyarakatnya sudah maju, demikian pula sebaliknya kemajuan suatu masyarakat tidak hanya dapat dilihat dari perilaku masyarakatnya. Pembangunan yang terpadu dari berbagai bidang akan lebih menguntungkan dibanding pembangunan yang dilakukan secara sektoral.

Menurut Katz (Tjokrowinoto, 1995) pembangunan adalah pergeseran dari suatu kondisi nasional yang satu menuju kondisi nasional yang lain, yang dipandang lebih baik dan lebih berharga. Disamping itu pembangunan juga merupakan proses multi dimensional yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap-sikap masyarakat dan institusi-institusi nasional disamping tetap mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapatan, serta pengentasan kemiskinan (Todaro, 2000). Pengertian tersebut mengisyaratkan bahwa pembangunan berarti proses menuju perubahan-perubahan yang dimaksudkan untuk memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat itu sendiri.

Pembangunan juga diartikan sebagai sebagai suatu proses perubahan sosial dengan partisipatori yang luas dalam suatu masyarakat yang dimaksudkan untuk mencapai kemajuan sosial dan material (termasuk bertambah besarnya

keadilan, kebebasan dan kualitas lainnya yang dihargai) untuk mayoritas rakyat melalui kontrol yang lebih besar terhadap lingkungan mereka. Pada hakekatnya pembangunan harus mencerminkan perubahan total suatu masyarakat atau penyesuaian system sosial secara keseluruhan, tanpa mengabaikan keragaman kebutuhan dasar dan keinginan individual maupun kelompok-kelompok sosial yang ada di dalamnya, untuk bergerak maju menuju suatu kondisi yang lebih baik, secara material maupun spiritual (Todaro, 2000).

Dalam pengertian pembangunan, para ahli memberikan berbagai macam defenisi tentang pembangunan, namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan. Siagian (1994) memberikan pengertian tentang bagaimana pembangunan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa. Adapun Ginanjar Kartasmita (1996) memberikan pengertian yang lebih sederhana tentang pembangunan yaitu : suatu proses perubahan kearah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana.

3 (tiga) nilai yang menjadi tujuan pembangunan adalah : (1) live sustainance atau terpenuhinya kebutuhan dasar manusia berupa sandang, pangan, kesehatan dan perlindungan dari ancaman, (2) self esteem, kemampuan untuk menjadi diri sendiri, (3) freedom for servitude, yaitu kemampuan untuk memilih secara bebas. Pembangunan merupakan suatu orientasi dan kegiatan usaha yang tanpa akhir. Proses pembangunan sebenarnya adalah merupakan suatu perubahan sosial budaya. Pembangunan supaya menjadi suatu proses yang dapat bergerak

maju atas kekuatan sendiri (self sustaining process) tergantung kepada masyarakat dan struktur sosialnya. Jadi bukan hanya yang dikonsepsikan sebagai usaha pemerintah belaka. Pembanguna tergantung dari suatu proses emansipasi diri. Dan suatu partisipasi kreatif dalam proses pembangunan hanya menjadi mungkin karena proses pendewasaan (Soedjatmoko, 1972).

Dari pendapat-pendapat tersebut dapat dinyatakan bahwa pembangunan dilaksanakan dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat sehingga Nampak peranan manusia dalam pembangunan baik sebagai subyek maupun obyek pembangunan. Secara ringkas pembangunan dapat diartikan sebagai proses rekayasa untuk meningkatkan kualitas hidup dengan memanfaatkan berbagai sumber daya pendukungnya melalui perubahan tatanan lingkungan hidup serta kehidupan secara keseluruhan. Untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah dicanangkan pembangunan tersebut maka dilaksanakan berbagai program yang terdiri dari berbagai jenis kegiatan pembangunan.

Korten (Supriatna, 2000) mengatakan bahwa pembangunan yang berorientasi pada pembangunan manusia, dalam pelaksanaannya sangat mensyaratkan keterlibatan langsung pada masyarakat keterlibatan langsung pada masyarakat penerima program pembangunan (partisipasi pembangunan). Karena hanya dengan partisipasi masyarakat penerima program, maka hasil pembangunan akan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Dengan adanya kesesuaian ini maka hasil pembangunan akan memberikan manfaat yang optimal bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat. Oleh karenanya salah satu indikator

keberhasilan pembangunan adalah adanya partisipasi masyarakat penerima program.

2.2.3 Perencanaan Pembangunan Partisipatif

Perencanaan pembangunan di Indonesia sebagian besar pada masa orde baru menggunakan model top down planning. Segala kebijakan dan program-program pemerintah baik yang berskala regional maupun nasional diatur dan dikendalikan pelaksanaannya oleh pemerintah pusat. Rencana-rencana pembangunan disusun dalam skala nasional melalui lembaga pemerintah pusat kemudian diturunkan untuk diimplementasikan oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah tidak leluasa melaksanakan kebijakan tersebut karena seringkali pemerintah pusat masih turut campur dan melakukan intervensi pada implementasi program maupun kebijakan tersebut.

Akibat nyata dari pelaksanaan model top down planning yang dilakukan terus menerus adalah pembangunan di daerah tidak sesuai dengan apa yang dibutuhkan di daerah tersebut. Akibatnya masyarakat di daerah bersangkutan yang seharusnya bisa dinikmati hasil pembangunan implementasi rencana yang sudah ditetapkan pemerintah pusat tidak akan mendapat hasil apa-apa, walaupun mendapat hasil seringkali hasilnya tidak sesuai dengan yang diharapkan atau dibutuhkan oleh masyarakat sekitar. Sedangkan berkaitan dengan partisipasi masyarakat yang tampak nyata dari model pembangunan selama ini adalah mobilisasi masyarakat untuk melakukan pembangunan.

Mobilisasi tentu sangat berbeda dengan falsafah konsep partisipasi. Apabila partisipasi memperlakukan masyarakat sebagai subyek dari pembangunan

maka mobilisasi cenderung memperlakukan manusia sebagai obyek dari pembangunan, baik yang bersifat ekonomi maupun politik. Bila hal tersebut terus dipelihara akhirnya masyarakat akan apatis dan tidak merasa memiliki proses maupun hasil dari pembangunan itu. Akhirnya dapat dikatakan bahwa realisasi perencanaan di daerah tidak akan menyentuh agenda pembaruan hubungan pusat, daerah dengan daerah lain dan kesenjangan sosial internal di daerah itu sendiri. Kenyataan yang ada tersebut, membutuhkan suatu model berupa kerangka piker perencanaan tingkat daerah yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah tersebut tentu dengan mengedepankan aspirasi dan partisipasi masyarakat setempat.

Sebagai usaha perbaikan dan penampungan aspirasi masyarakat luas pemerintah mulai mencoba mengembangkan model perencanaan bottom up. Secara teoritis model ini mampu untuk membuka arus komunikasi dan memunculkan masukan dari bawah tentang perencanaan pembangunan yang dilakukan sampai dengan tingkat terendah. Namun keberhasilan proses perencanaan pembangunan tersebut masih harus dipertanyakan sebab hasil perencanaan pembangunan ternyata belum menghasilkan perkembangan yang baik dibandingkan dengan apa yang sudah dicapai Negara lain, meskipun mengalami perkembangan positif jika dibandingkan secara internal (UNDP, 2003).

Dalam pelaksanaannya model bottom up waktu itu memang konsep perencanaan dilakukan dari bawah ke atas namun materi perencanaan yang diusung tersebut dalam kenyataannya harus melalui beberapa penilaian dari pusat

dan akhirnya pemerintah pusat pula yang menentukan hasil final mengenai konsep perencanaan tersebut. Pada akhirnya hasil perencanaan yang diturunkan ke daerah seringkali masih tidak sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh daerah. Akhirnya yang muncul di permukaan adalah orientasi pembangunan yang masih mengesampingkan keterlibatan masyarakat dalam arti yang sesungguhnya.

Partisipasi masyarakat salah satunya dapat diwujudkan dalam penyusunan rencana pembangunan di daerah. Sehingga dalam konsepnya perencanaan pembangunan pada akhirnya lebih mengena pada tujuan yang diharapkan, karena benar-benar murni berasal dari masyarakat. Penjelasan diatas merupakan landasan munculnya sebuah model perencanaan pembangunan partisipatif.

Model ini memiliki ciri bahwa pembangunan tersebut selalu berorientasi pada penilaian kebutuhan masyarakat (daerah atau kota) dan mendudukan masyarakat sebagai subyek dan obyek pembangunan. Dalam memahami pengertian perencanaan pembangunan partisipatif ini, Sugihartono (2003) mengemukakan :
“Perencanaan pembangunan partisipatif dapat diartikan sebagai suatu system perencanaan pembangunan yang dilakukan secara sadar dan sistematis yang dilakukan oleh masyarakat dalam mencapai tujuan pembangunan”

Berdasarkan pengertian diatas, perencanaan pembangunan partisipatif merupakan suatu konsep perencanaan pembangunan yang berpusat pada rakyat. Konsep utamanya adalah suatu pendekatan pembangunan yang memandang inisiatif kreatif dari rakyat sebagai sumber daya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh proses pembangunan.

Dalam model perencanaan pembangunan partisipatif ini, menurut Sugihartono (2003) terdapat beberapa ciri atau hal yang harus diperhatikan yaitu:

- a. Perencanaan pembangunan partisipatif selalu mendudukan masyarakat pada pemenuhan kebutuhan masyarakat;
- b. Perencanaan pembanguna partisipatif mendudukan masyarakat sebagai subyek dalam pembangunan;
- c. Model ini memiliki pola perencanaan yang didesain untuk memperhatikan aspirasi masyarakat;
- d. Dengan model ini masyarakat dapat mengetahui secara jelas arah yang dituju dari pembangunan.

Menurut Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana pembangunan Daerah menjelaskan bahwa perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (stakeholders) terhadap pembangunan dengan mempertimbangkan :

- Relevansi pemangku kepentingan yang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan disetiap tahapan penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah;
- Adanya transparansi dan akuntabilitas dalam proses perencanaan serta melibatkan media massa;
- Kesetaraan antara para pemangku kepentingan dari unsur pemerintahan dan non pemerintahan dalam pengambilan keputusan;

- Keterwakilan seluruh segmen masyarakat terutama kelompok masyarakat rentan termarjinalkan dan pengarus utamaan gender;
- Terciptanya rasa memiliki terhadap dokumen perencanaan pembangunan daerah;
- Terciptanya konsensus atau kesepakatan pada semua tahapan penting pengambilan keputusan, seperti perumusan prioritas isu dan permasalahan, perumusan tujuan, strategi, kebijakan dan prioritas program.

Sedangkan pendekatan perencanaan pembangunan daerah top-down (atas-bawah) dan bottom-up (bawah-atas), hasilnya akan diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan mulai dari desa, kecamatan, kabupaten/kota dan nasional, sehingga tercipta sinkronisasi dan sinergitas pencapaian sasaran rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Pemikiran perencanaan partisipatif diawali dari kesadaran bahwa kinerja sebuah prakarsa pembangunan masyarakat sangat ditentukan oleh semua pihak yang terkait dengan prakarsa tersebut (Marshall, 2000).

Wicaksono dan Sigiarto (Wijaya, 2001) berpendapat bahwa perencanaan partisipatif adalah usaha yang dilakukan masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi agar mencapai kondisi yang diharapkan berdasarkan kebutuhan dan kemampuan secara mandiri. mengemukakan faktor perencanaan partisipatif sebagai berikut:

1. Terfokus pada kepentingan masyarakat.
 - a. Perencanaan program berdasarkan pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat.

- b. Perencanaan disiapkan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat yang memenuhi sikap saling percaya dan terbuka.

2. Partisipatoris (keterlibatan)

Setiap masyarakat melalui forum pertemuan, memperoleh peluang yang sama dalam sumbangan pemikiran tanpa dihambat oleh kemampuan berbicara, waktu dan tempat.

3. Sinergitas

- a. Harus menjamin keterlibatan semua pihak.
- b. Selalu menekankan kerja sama antar wilayah administrasi dan geografi.
- c. Memperhatikan interaksi diantara stakeholders.
- d. Setiap rencana yang akan dibangun sedapat mungkin menjadi kelengkapan yang sudah ada, sedang atau akan dibangun.

4. Legalitas

- a. Perencanaan pembangunan dilaksanakan dengan mengacu pada semua peraturan yang berlaku.
- b. Menjunjung etika dan tata nilai masyarakat.
- c. Tidak memberikan peluang bagi penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan.

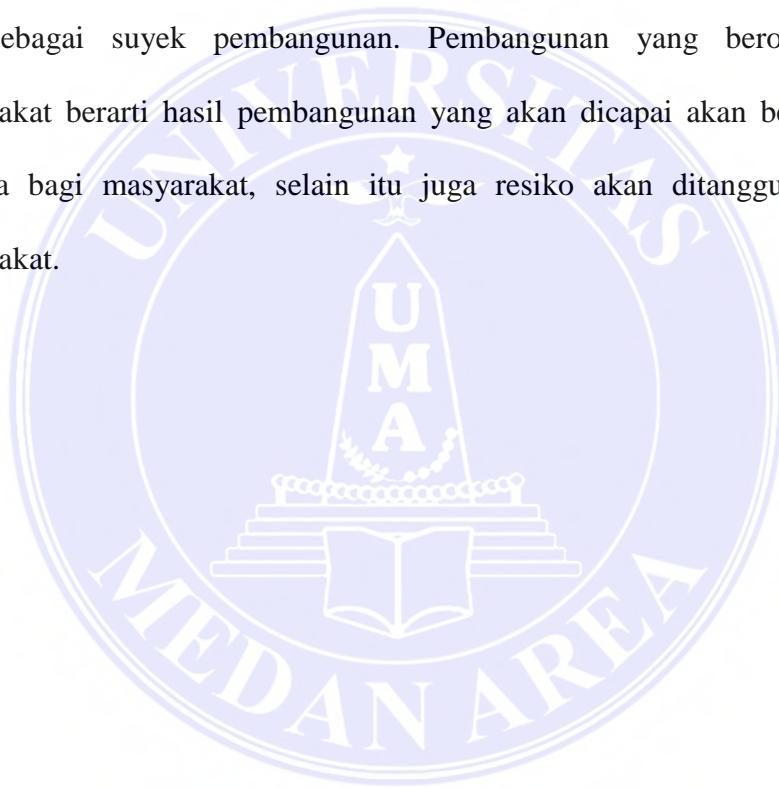
Senada dengan ciri-ciri diatas Samsura (dalam Fitriastuti, 2005:40)

mengemukakan kriteria-kriteria dari perencanaan partisipatif sebagai berikut :

1. Adanya upaya melibatkan seluruh stakeholders;
2. Adanya upaya pembangunan institusi masyarakat yang kuat dan legitimate;

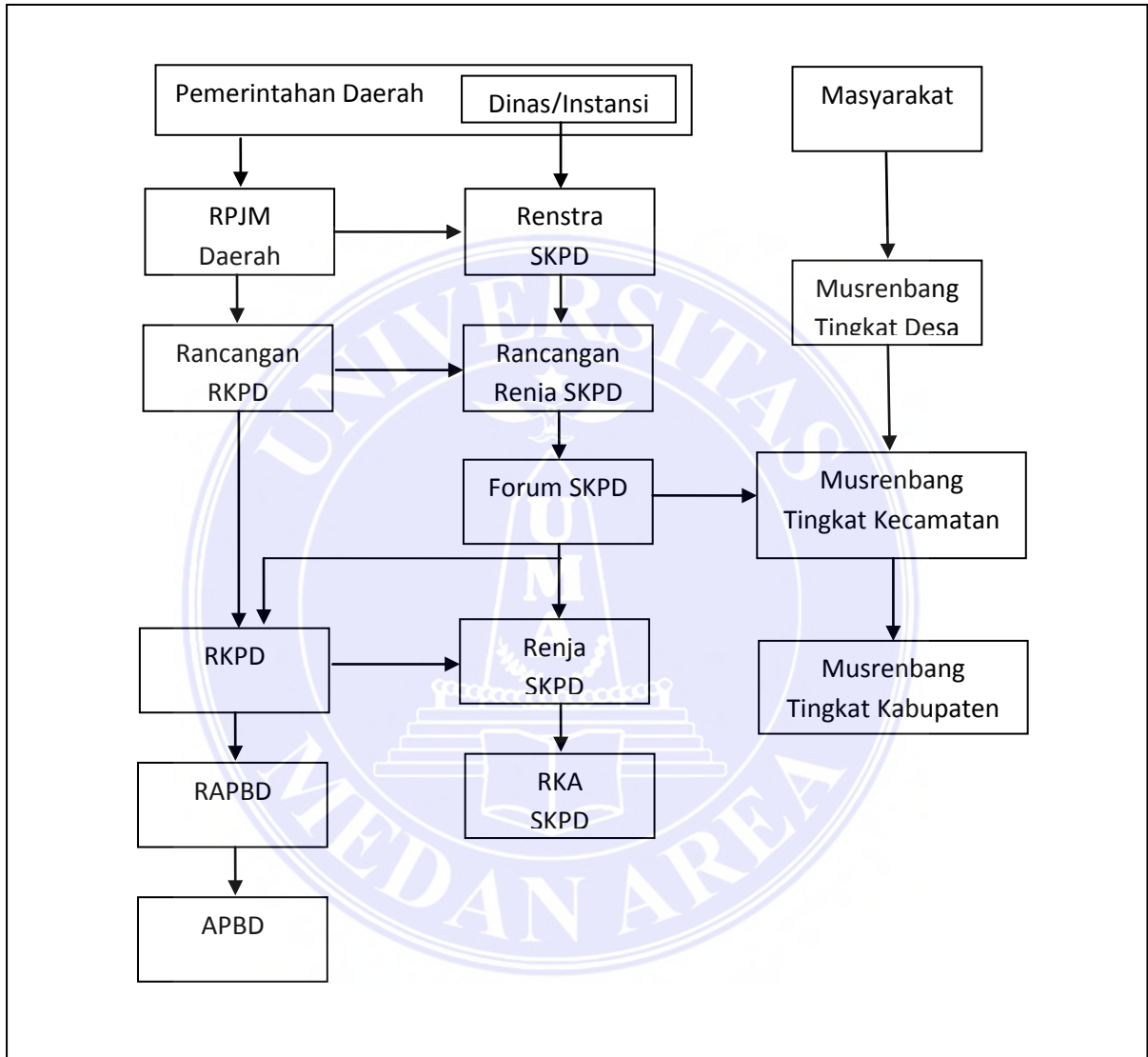
3. Adanya proses politik melalui negoisasi atau urun rembuk yang pada akhirnya mengarah pada pembentukan kesepakatan bersama;
4. Adanya usaha pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan pembelajaran kolektif yang merupakan bagian dari proses demokratisasi.

Pendekatan partisipatif dalam perencanaan pembangunan menjadikan masyarakat tidak hanya dianggap sebagai objek pembangunan semata, tetapi juga sebagai subjek pembangunan. Pembangunan yang berorientasi pada masyarakat berarti hasil pembangunan yang akan dicapai akan bermanfaat dan berguna bagi masyarakat, selain itu juga resiko akan ditanggung pula oleh masyarakat.



Gambar 1

Proses Perencanaan Tingkat Kabupaten



Proses pengambilan kebijakan diawali dengan diskusi antar instansi pemerintah dengan berbagai komponen masyarakat yang difasilitasi oleh suatu tim ahli yang akan menghasilkan rumusan tentang arah kebijakan umum dan program pembangunan jangka menengah yang dituangkan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana

Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD). Sementara RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah, Renstra SKPD ditetapkan oleh pimpinan satuan kerja masing-masing.

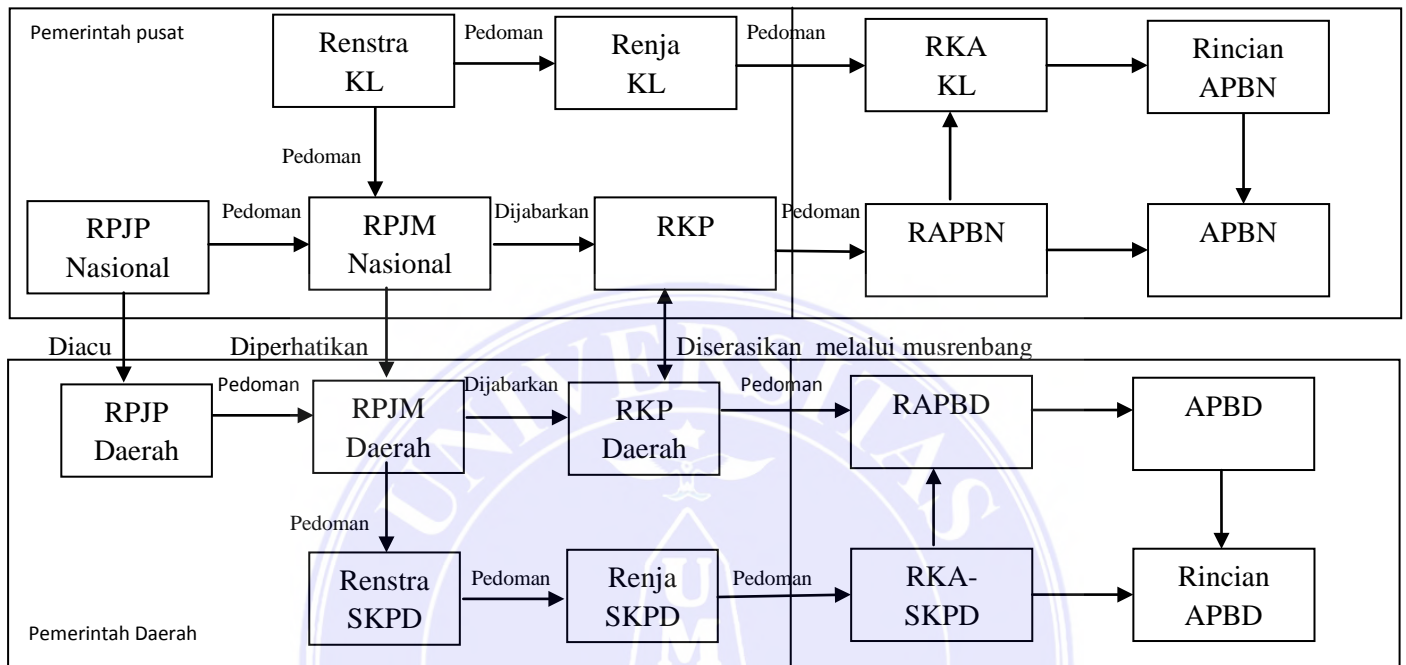
Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan didefinisikan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan dengan mempertimbangkan sumber daya yang tersedia. Selanjutnya dalam UU Nomor 25 tahun 2004 pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa “ Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara Negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Sedangkan pada pasal 33 ayat (2) ditegaskan bahwa “Dalam penyelenggaraan perencanaan pembangunan daerah, Kepala Daerah dibantu oleh Kepala Bappeda” (3) “Pimpinan satuan kerja perangkat daerah menyelenggarakan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya” (4) “Gubernur menyelenggarakan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi perencanaan pembangunan kabupaten/kota”.

Hubungan antara dokumen perencanaan pusat dan perencanaan pemerintah daerah digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2

Hubungan Antar Dokumen Perencanaan Pusat dan Perencanaan Daerah.



Dengan diimplementasikannya UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) diharapkan semua program pembangunan daerah akan terintegrasi dengan perencanaan program pembangunan nasional, tujuannya agar pencapaian tujuan pembangunan nasional akan dapat terwujud. Kemudian sesuai dengan undang-undang tersebut bahwa pemerintah daerah harus memiliki 5 (lima) dokumen perencanaan yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD), Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD).

2.2.4 Musyawarah Perencanaan Pembangunan

Musyawarah Perencanaan Pembangunan merupakan sejarah baru bagi bangsa Indonesia karena untuk pertama kali memiliki undang-undang perencanaan pembangunan nasional yaitu dengan ditetapkannya UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang system Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), karena selama ini perencanaan pembangunan di daerah diatur di tingkat kementerian misalnya Kepmendagri Nomor 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Perencanaan, Pelaksanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah (P5D).

Musrenbang RKPД merupakan wahana publik yang penting untuk membawa para pemangku kepentingan (stakeholders) memahami isu-isu dan permasalahan serta kebutuhan pembangunan daerah, mencapai kesepakatan atas prioritas pembangunan dan jalan keluar untuk pemecahan berbagai masalah pembangunan daerah. Musrenbang lazimnya dilaksanakan setelah selesainya tahap persiapan penyusunan rencana (analisis situasi dan rancangan rencana) dari keseluruhan proses perencanaan partisipatif.

Musrenbang RKPД bertujuan menstrukturkan permasalahan, mencapai kesepakatan prioritas isu dan permasalahan daerah, serta mekanisme penanganannya. Musrenbang RKPД untuk tingkat kabupaten/kota disebut juga musrenbang kabupaten/kota dan tingkat provinsi disebut musrenbang provinsi. Musrenbang kabupaten/kota merupakan puncak kegiatan musyawarah pembangunan yang diawali dari kegiatan musrenbang desa/kelurahan, musrenbang kecamatan dan forum SKPD.

Keterlibatan atau partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan proses perencanaan pembangunan melalui mekanisme musrenbang memiliki dasar hukum penyelenggaraan yaitu :

1. UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Pada pasal 9 dinyatakan bahwa “ Penyusunan RPJP, RPJM Nasional/daerah, RKP/RKPD dilakukan melalui urutan kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan”
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
3. Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah. Pada pasal 6 dinyatakan bahwa “ Perencanaan pembangunan daerah menggunakan pendekatan teknokratis, politis, partisipatif, top-down dan bottom-up”
4. Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri Nomor 0008/M.PPN/01/2007 dan 050/264A/SJ tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang.

Secara umum tujuan penyelenggaraan Musrenbang adalah sebagai berikut:

1. Mendorong pelibatan para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan perencanaan;
2. Mengidentifikasi dan membahas isu-isu dan permasalahan pembangunan dan pencapaian kesepakatan prioritas pembangunan daerah yang akan dilaksanakan pada tahun rencana;

3. Optimalisasi pemanfaatan dana yang tersedia dengan kebutuhan pembangunan:
4. Memfasilitasi pertukaran (sharing) informasi, pengembangan consensus dan kesepakatan atas penanganan masalah pembangunan daerah;
5. Menepakati mekanisme untuk mengembangkan kerangka kelembagaan, menguatkan proses, menggalang sumber daya yang diperlukan untuk mengatasi isu dan permasalahan prioritas pembangunan daerah;
6. Menggalang dukungan dan komitmen politik dan sosial untuk penanganan isu dan permasalahan prioritas pembangunan daerah.

Musrenbang sebagai bagian penting dari proses perencanaan partisipatif memiliki karakter sebagai berikut :

1. Merupakan demand driven process mempunyai arti bahwa semua aspirasi dan pendapat yang dikeluarkan oleh peserta musrenbang mempunyai peranan besar dalam menentukan keluaran hasil musrenbang nantinya. Sehingga sangat diperlukan keterlibatan masyarakat dalam proses ini dan perlu adanya dorongan agar golongan yang biasanya diam dapat menyampaikan aspirasinya demi terpenuhinya karakteristik ini;
2. Bersifat inklusif artinya musrenbang harus melibatkan dan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada stakeholders menyampaikan masalah, mengidentifikasi, mengemukakan pendapat, menentukan peran dan kontribusinya dalam pencapaian hasil musrenbang. Artinya harus ada komunikasi dua arah antara masyarakat dan stakeholders yang nantinya akan menjadi pelaksana pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

3. Merupakan proses yang berkelanjutan artinya merupakan bagian integral dari penyusunan Rencana Kerja pemerintah daerah (RKPD);
4. Bersifat partisipatif artinya musrenbang merupakan kesepakatan yang terjadi antara peserta musrenbang yaitu masyarakat dan stakeholders dimana masyarakat menyampaikan aspirasinya dan stakeholder merespon kebutuhan tersebut;
5. Bersifat resolusi konflik artinya mendorong pemahaman yang lebih baik dari peserta tentang perspektif dan toleransi akan adanya perbedaan pendapat atau kepentingan, memfasilitasi landasan bersama dan mengembangkan serta menemukan solusi atas perbedaan pendapat dan kepentingan yang terjadi yang kemudian menguntungkan semua pihak;
6. Mengutamakan kerjasama dan menguatkan pemahaman atas isu dan permasalahan pembangunan daerah dan mengembangkan konsensus.

Selain karakter, musrenbang juga mempunyai prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Prinsip kesetaraan dimana semua peserta musrenbang mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam berpendapat dan menghargai perbedaan pendapat;
2. Prinsip musyawarah dimana semua perbedaan dan berbagai sudut pandang yang terjadi dalam musyawarah diharapkan menghasilkan keputusan terbaik bagi kepentingan masyarakat banyak diatas kepentingan individu atau golongan;
3. Prinsip anti dominasi dimana dalam musrenbang tidak boleh ada individu/golongan yang mendominasi;

4. Prinsip keberpihakan dimana dalam proses musyawarah dilakukan upaya mendorong kelompok yang paling diam untuk menyampaikan aspirasinya;
5. Prinsip anti diskrimasi dimana semua warga mempunyai hak dan kewajiban yang sama menjadi peserta demikian pula kelompok marjinal dan perempuan yang tidak boleh dibedakan hak dan kewajibannya.



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Tempat dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian adalah Kecamatan Gunung Sitember Kabupaten Dairi dengan focus penelitian adalah bagaimana partisipasi masyarakat kecamatan tersebut dalam proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan mulai tingkat desa sampai kecamatan di wilayah Kecamatan Gunung Sitember.

Waktu penelitian dilaksanakan mulai Januari sampai dengan Maret 2017.

3.2. Bentuk Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Soejono dan Abdurrahman (2005: 19) menyebutkan bahwa “metode penelitian deskriptif merupakan suatu metode yang banyak dipergunakan dan dikembangkan dalam penelitian ilmu-ilmu sosial, karena memang kebanyakan penelitian sosial adalah bersifat deskriptif

Menurut Nazir (1983), penelitian deskriptif adalah studi untuk menemukan fakta dengan interpretasi yang tepat, melukiskan secara tepat sifat-sifat dari beberapa fenomena kelompok atau individu, menentukan frekuensi terjadinya suatu keadaan untuk meminimalkan bias dan memaksimalkan reabilitas. Analisa data dilaksanakan secara *ex post factio*, artinya data dikumpulkan setelah semua kejadian berlangsung. Metode deskriptif umumnya memiliki 2 (dua) cirri khas utama yaitu : (1) memusatkan diri pada masalah-

masalah yang ada sekarang, (2) data yang dikumpulkan pertama kali disusun, dijelaskan kemudian dianalisa karena ini metode deskriptif sering disebut metode analisa.

Tujuan penelitian deskriptif adalah untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok-kelompok tertentu atau menemukan frekuensi penyebaran suatu gejala dan gejala lainnya dalam masyarakat. Menurut Singarimbun, penelitian deskriptif biasa dilakukan tanpa hipotesa yang dirumuskan secara ketat dengan mengontrol hipotesa tetapi tidak akan diuji secara statistik. Selain itu ia mempunyai 2 tujuan yaitu : (1) untuk mengetahui perkembangan sarana fisik dan frekuensi kerjanya suatu aspek fenomena sosial, (2) untuk mendiskripsikan secara terperinci fenomena sosial tertentu. (Singarimbun dan Efendi, 1982).

Adapun pendekatan penelitian dalam penelitian ini yaitu dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Sukmadinata (2009: 60), penelitian kualitatif adalah suatu penelitian yang ditujukan untuk mendeskripsikan dan menganalisis fenomena, peristiwa, aktivitas sosial, sikap, kepercayaan, persepsi, pemikiran orang secara individual maupun kelompok.

Melalui metode penelitian deskriptif, metode ini berusaha mendiskripsikan atau melukiskan secara terperinci atau mendalam partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Gunung Sitember Kabupaten Dairi. Dengan pemilihan rancangan deskriptif kualitatif, maka penulis akan melakukan pendekatan terhadap obyek penelitian dengan menggali informasi sesuai persepsi

penulis dan informan yang dapat berkembang sesuai dengan interaksi yang terjadi dalam proses wawancara.

3.3. Informan Penelitian

Informan adalah orang yang digunakan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian yang harus mempunyai banyak pengalaman tentang latar belakang penelitian (Moleong,2006). Oleh karena itu seorang informan harus benar-benar tahu atau pelaku yang terlibat langsung dengan permasalahan penelitian.

Agar dapat mengumpulkan informasi dari obyek penelitian sesuai dengan fenomena yang diamati, dilakukan pemilihan kepada unsur masyarakat sebagai informan. Pemilihan dilakukan dengan menggunakan metode key informasi (informan kunci) yaitu atas pertimbangan bahwa informan memiliki pemahaman terhadap fenomena penelitian dan pemilihan informan yang dilakukan dengan sengaja untuk tujuan tertentu. Hal ini dilakukan mengingat karena obyek yang akan diteliti (sumber data) sangat luas, yang terdiri dari berbagai kelompok yang terkait dalam pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).

Berikut ini informan-informan yang menjadi sumber data yang terlibat langsung dalam pelaksanaan Musrenbang di Kecamatan Gunung Sitember yaitu:

Tabel 1

Daftar Informan Dalam Penelitian

| No | Informan | Jumlah | Ket. |
|--------|---|--|------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1 | Bappeda - Kepala Bappeda Kabupaten Dairi - Sekretaris Bappeda Kab. Dairi | 1 orang 1 orang | |
| 2 | Unsur dari Kecamatan Gunung Sitember - Camat Gunung Sitember - Kasi PMD Ktr. Camat Gunung Sitember - Staf Kantor Camat Gunung Sitember | 1 orang 1 orang 1 orang | |
| 3 | Kepala Desa - Kepala Desa Batu Gun-Gun - Kepala Desa Gunung Sitember - Kepala Desa Rante Besi - Kepala Desa Gundaling | 1 orang 1 orang 1 orang 1 orang | |
| 4 | Tokoh Masyarakat | 3 orang | |
| Jumlah | | 12 orang | |

3.4. Teknik Pengumpulan Data

3.4.1 Jenis Data

Data yang dikumpulkan terdiri atas data primer dan sekunder. Data primer merupakan data yang langsung dikumpulkan pada saat melaksanakan

penelitian dilapangan berupa rekaman wawancara, pengamatan langsung tentang pokok masalah. Sedangkan data sekunder diperoleh secara tidak langsung dalam permasalahan yang dibahas berupa publikasi, laporan, dokumen, dan buku-buku lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

3.4.2 Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah :

1. Wawancara

Jenis wawancara ini sudah termasuk dalam kategori indepth interview, dimana dalam pelaksanaannya lebih bebas dibandingkan dengan wawancara terstruktur. Tujuan wawancara jenis ini adalah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, dimana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat dan ide-idenya.

2. Observasi

Metode yang menggunakan pengamatan ini adalah salah satu metode untuk melihat bagaimana suatu peristiwa, kejadian, hal-hal tertentu terjadi. Observasi menyajikan gambaran rinci tentang aktivitas program, proses dan peserta. Dalam penelitian ini menggunakan observasi partisipasi pasif yaitu peneliti datang di tempat kegiatan orang yang diamati, tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut;

3. Dokumentasi

Teknik ini mengumpulkan data dengan menggunakan data sekunder yang bersumber dari catatan-catatan publik tentang hal-hal yang penting yang berhubungan dengan penelitian yang diperoleh melalui dokumen-dokumen, buku-buku, arsip, hasil penelitian, peraturan perundang-

undangan dan buku-buku literatur yang menunjang pembahasan penelitian.

3.5. Defenisi Konsep dan Defenisi Operasional

Defenisi Konsep yang dikembangkan dalam penelitian ini adalah:

1. Fokus Perencanaan

Salah satu ciri perencanaan partisipatif adalah terfokus pada kepentingan masyarakat, yaitu berdasarkan pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat. Hal ini diperoleh melalui penyelidikan di setiap dusun oleh perangkat desa dengan mengetahui, menggali dan mengumpulkan informasi tentang masalah dan kebutuhan yang bersifat lokal di masyarakat.

Terfokus tidaknya perencanaan pada kepentingan masyarakat dilihat dari :

- a. Apakah perencanaan berdasarkan pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat;
- b. Apakah perencanaan dilaksanakan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat yang memenuhi sikap saling percaya dan terbuka.

2. Partisipatoris

Partisipatoris dilihat dari keterlibatan masyarakat dalam forum pertemuan dimana setiap masyarakat memperoleh peluang yang sama dalam menyampaikan usulan atau pendapatan. Partisipasi masyarakat adalah keterlibatan dalam proses pengambilan keputusan, menentukan kebutuhan, menentukan tujuan dari prioritas, dalam rangka mengeksploitasikan sumber-sumber potensial dalam pembangunan. Dalam penelitian ini, partisipasi masyarakat adalah keterlibatan masyarakat dalam memberi kontribusi,

dukungan, komitmen, kerjasama dan keahlian dalam perumusan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kabupaten Dairi Tahun 2018.

Hal diatas dapat dilihat dari :

- a. Apakah masyarakat memperoleh peluang yang sama dalam memberikan sumbangan pemikiran;
 - b. Apakah masyarakat mengalami hambatan terkendala waktu dan tempat dalam memberikan sumbangan pemikiran;
 - c. Apakah masyarakat ikut memutuskan prioritas kegiatan yang akan diajukan dalam musrenbang yang lebih tinggi.
3. Sinergitas Perencanaan
- Sinergitas perencanaan dapat dilihat dari apakah perencanaan selalu menekankan kerjasama antar wilayah administrasi dan geografi serta terdapat interaksi antara stakeholders.
4. Legalitas Perencanaan
- Legalitas perencanaan dilihat dari apakah perencanaan pembangunan mengacu pada semua peraturan yang berlaku serta menjunjung tinggi etika dan tata nilai masyarakat.

3.6. Teknik Analisis Data

Data-data yang sudah terkumpul selanjutnya perlu dianalisis agar dapat memberikan informasi yang jelas. Dengan format penelitian deskriptif kualitatif, maka analisis data dilakukan melalui interpretasi berdasarkan pemahaman intelektual yang dibangun oleh pengalaman empiris. Interpretasi dan analisis data dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a) Pengumpulan data, melalui teknik dokumentasi untuk memperoleh data sekunder serta wawancara dan observasi untuk memperoleh data bersifat primer.
- b) Penilaian data dengan memperhatikan prinsip validitas, obyektivitas dan reliabilitas. Untuk itu ditempuh prosedur :
- Mengkategorisasikan data primer dan sekunder dengan sistem pencatatan yang relevan.
 - Melakukan kritik atas data yang diperoleh dengan tujuan untuk melakukan kontrol apakah data tersebut relevan untuk digunakan.
- c) Interpretasi dan penyajian data, dilakukan dengan membuat analisis data dan fakta melalui pemahaman intelektual yang dibangun atas dasar pengalaman empiris. Untuk itu diperlukan kecermatan dan harus dibekali dengan seperangkat teori yang relevan. Agar penyajian data lebih informative dan jelas, maka hasil interpretasi dan analisis data disajikan dalam bentuk tabel, persentase serta membuat deskripsi dalam rangkaian yang logis.
- d) Penyimpulan, yaitu penarikan kesimpulan atas dasar interpretasi dan analisis data.

DAFTAR PUSTAKA

- Abe, Alexander, **Perencanaan Daerah Partisipatif**, Penerbit Pondok Edukasi: Solo, 2002.
- Adelman, Ira and C.T. Morris, *Development History and its implications for Development Theory*, World Development No.25, Oxford University Press: Oxford, 1997.
- Adi, Isbandi Rukminto, **Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas (Pengantar Pada Pemikiran dan Pendekatan Praktis)**, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia: Jakarta, 2001.
- Bappenas, **Pedoman Koordinasi Perencanaan Pembangunan Nasional Tahun 2005** Bappenas: Jakarta, 2005.
- Bratakusumah, D.S., dan Dadang Solihin, **Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2001.
- Conyers, Diana, **Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga: Suatu Pengantar**, Gajah Mada University Press: Yogyakarta, 1991.
- Das Gupta, M., Grandvoinet, H. and Romani, M. 2003, *Fostering community-Driven Development: What Role For The State?* World Bank Policy Research Working Paper No.2969, World Bank, Washington DC.
- Dwiyanto, Agus, **Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia**, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada: Yogyakarta 2002.
- Easterly, Wilian, *The Ideology of Development*, Foreign Policy, July/Augustus 2007.
- Fitriastuti, Nurwimayasri, **Penjaringan Aspirasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Daerah di Provinsi Jawa Tengah, (Study Optimalisasi Fungsi DPRD)**, Tesis Magister Administrasi Publik, Universitas Diponegoro: Semarang, 2005.

- Hadi, Sudarto, **Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan**, Gadjah MadaUniversity Press: Yogyakarta, 2001.
- Handayani, Suci, **Pelibatan Masyarakat Marjinal dalam Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif**, KOMPIP: Solo, 2006.
- Handoko, Tani, **Manajemen**, Edisi Keenam, Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada: Yogyakarta, 2003.
- Irwan, Abdullah, **Jurnal Ilmu Sosial Transformatif**, MadiaWacana: Yogyakarta, 1999.
- Kartasasmita, Ginanjar, **Pemberdayaan Masyarakat: Konsep Pembangunan yang Berakar pada Masyarakat**, Bappenas, 1996.
- Khairudin, **Pembangunan Masyarakat, Tinjauan Aspek Sosiologis, Ekonomi dan Perencanaan**, Liberti: Yogyakarta, 1992.
- Kuncoro, Mudradjad, **Otonomidan Pembangunan Daerah**, PT. Erlangga: Jakarta, 2004.
- Kunarjo, **Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan**, Penerbit Universitas Indonesia: Jakarta, 2002.
- Komarudin, **Menelusuri Pembangunan Perumahan dan Permukiman Jakarta**, Yayasan Realestat Indonesia-PT Rakasindo: Jakarta, 1997.
- Mahmud, S., 2001, *Making Rights Real in Banglades Through Collective Action*, http://www.bids-bd.org/making_rights_real_in_Banglades.pdf.
- Marshall, Graham R., *Participative Planning and informal self-Government of Agri Environmental Conflicts: Lesson from a Survey Of Australian Farmers Facing Irrigation Salinity, 7th Ulvon Conference on Environmental Economics, June 2000, Ulvon, Sweden.*
- Meinzen-Dick, R., and Knox, A., *collective Action, Proverty Rights and Devolution of Natural management: a Conceptual Paper*, Exchange of Knowledge and Implication for Policy, June 1999.

- Mikkelsen, Britha, **Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya Pemberdayaan** Yayasan Obor Indonesia: Jakarta, 1999.
- Moeljarto, tjokrowinoto, **Politik Pembangunan: Sebuah Analisa Konsep, Arah dan Strategi**, PT. Tiara Wacana: Yogyakarta, 1994.
- Moleong, Lexy, **Metodologi Penelitian Kualitatif**, PT. Remaja Rosada Karya: Bandung, 2006.
- Mubiyarto, **Pembangunan Pedesaan**, P3PK Universitas Gadjah Mada: Yogyakarta, 1984.
- Penudju, Bambang, **Pengadaan Perumahan Kota dengan Peran Serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah**, Penerbit Alumni: Bandung, 1999.
- Platteau, J.P., 2004, **Monitoring Elite Capture in Community Driven Development**, *Development and change*, 35(2), 223-246.
- Riyadi, Bratakusumah, D.S., **Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah**, PT. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2004.
- Susano, Adi, **Menjadi Tuan di Negeri Sendiri**, Penerbit Grafindo: Jakarta, 1994.
- Sastropoetro, Santoso, R.A., **Partisipasi, Komunikasi, Persuasian Disiplin dalam Pembangunan Nasional**, Alumni: Bandung, 1988.
- Siagian, Sondang, **Administrasi Pembangunan**, Gunung Agung: Jakarta, 1994.
- Slamet, Y., **Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi**, Sebelas Maret University Press: Surakarta, 1994.
- Sugihartono, A.D., **Perencanaan Pembangunan Partisipatif Kota Solo: Pendekatan Pembangunan Ngewongke Uwong**, IPGI Solo, 2003.
- Sugiyono, **Metode Penelitian Administrasi**, CV. Alfabeta: Bandung, 2003.
- Suprianta, Tjahya, **Strategi Pembangunan dan Kemiskinan**, Rineka Cipta: Jakarta, 2000.

Tjokroamidjojo, Bintoro, **Perencanaan Pembangunan**, Cetakan Kelima, Penerbit PT Toko Gunung Agung: Jakarta, 1996.

Todaro, Michael, **Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga**, Erlangga: Jakarta, 2000.

United Nations Development Programme (UNDP), **Human Development Report**, Oxford University Press-Oxford: New York, 2003.

Wibisana, Gunawan, **Partisipasi Masyarakat dalam Proses Peremajaan Pasar**, Institut Teknologi Bandung: Bandung, 1989.

Wijaya, Rina, **Forum Pengambilan Keputusan dalam Proses Perencanaan Pembangunan di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kelurahan Jebres kecamatan Jebres Kota Surakarta)**, Tesis Magister Perencanaan Kota dan Daerah, Universitas Gadjah Mada: Yogyakarta, 2001.

Wrihatnolo, R.R., dan Nugroho, R.D., **Manajemen Pembangunan Indonesia: Sebuah Pengantar dan Panduan**, PT.Elex Media Komputindo: Jakarta, 2006.

Sumber Lainnya

Berita Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah. Musrenbang di Nilai tidak Maksimal. Edisi 10 Desember 2009.

Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor 050-187/kep/bangda/2007 tentang pedoman penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).

Ngoedijo, Widjono, Isu-Isu Utama Perspektif Peningkatan Mutu Musrenbang di masa Depan. Jurnal Local Governance Support Program. Edisi Juli, 2007.

Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 54 tahun 2010 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Perencanaan Pembangunan Daerah.

Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri Nomor 0295/M.PPN/1/2005 dan 050/166/SJ Tertanggal 20 Januari 2005 tentang Petunjuk Teknis Musrenbang.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 050/200/ii/bangda/2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

