

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penyerapan Aspirasi Masyarakat

Proses Penyerapan aspirasi masyarakat ada dua yaitu penyerapan aspirasi masyarakat oleh pemerintahan dan penyerapan aspirasi masyarakat oleh DPRD. Penyerapan aspirasi masyarakat oleh pemerinatah melalui proses perencanaan pembangunan dan penyerapan aspirasi masyarakat oleh DPRD ada dua tahap yaitu secara langsung dan tidak langsung (Dwiyanto, dkk 2003).

Aspirasi adalah harapan dan tujuan keberhasilan pada masa yang akan datang, beraspirasibercita-cita, berkeinginan, berhasrat serta keinginan yang kuat untuk mencapai sesuatu, seperti keberhasilan dalam tujuan keinginan tersebut. Aspirasi dalam bahasa inggris '*aspiration*' berarti cita-cita. *Aspiration* menurut katadasarnya, *aspire* bearti cita-cita atau juga berkeinginan Echols (1983:41). Sedangkan menurut Poerwadarminta (1976) aspirasi adalah gairah (keinginan atau harapan yang keras). Menurut kamus umum Bahasa Indonesia, yang disebut cita-cita adalah keinginan,harapan,tujuan yang selalu ada dalam pikiran. Disadari atau tidak semua orang tentu mempunyai rencana hidup. Sehubungan dengan rencana hidup , Hurlock (1974:265) menyatakan Setiap orang mempunyai rencana hidup yang ingin dicapai sebagai hasil hubungan fisik dan sosial dengan lingkungannya. Rencana hidup inisedikit banyak ikut menentukan kegiatan yang dilakukan sekarang.

Menurut Amirudin (2003:3) secara defenitif merumuskan, konsep dari aspirasi mengandung dua pengertian, aspirasi di tingkat ide dan aspirasi di tingkat peran struktural. Di tingkat ide, konsep berarti sejumlah gagasan verbal dari

lapisan masyarakat manapun. Ditingkat peran dalam struktur adalah keterlibatan langsung dalam suatu kegiatan yang diadakan pemerintah.

Willmore dalam Hardojo (2008 :160) mengidentifikasikan 4 tipologi proses bagi pengintegrasian partisipasi warga dalam penyusunan anggaran. Partisipasi tersebut bisa didorong oleh Negara (*top-down*) maupun masyarakat sipil (*bottom-up*) baik melalui parlemen maupun tanpa parlemen (*participation that by-pass parliament*). Warga dan masyarakat sipil belum mempunyai cukup kapasitas untuk mendorong perluasan partisipasi warga dalam prosedur formal tersebut atau, jika hambatan partisipasi dalam prosedur formal tersebut terlalu kuat, untuk membangun mekanisme tandingan bagi suatu proses penyusunan penganggaran yang lebih partisipatif (Hardojo, 2008 : 161-162)

Aspirasi adalah kemampuan untuk mempengaruhi dan mendukung dalam proses pembangunan. Jadi aspirasi masyarakat adalah kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat baik berupa keterlibatan langsung maupun berupa sejumlah gagasan verbal dari lapisan masyarakat manapun sehingga mempengaruhi dan mendukung dalam proses pembangunan. Prinsip dasar dalam melibatkan masyarakat secara langsung adalah bahwa apa yang disebut dengan melibatkan kepentingan rakyat hanya akan terjadi jika masyarakat itu sendiri yang ambil bagian. Dengan adanya keterlibatan rakyat itu sendiri maka dengan sendirinya pula akan menjadi penjamin bagi suatu proses baik dan Bener (Bank Dunia dalam Salman 2005:3).

Abe dalam Salman (2009:22), beranggapan dengan melibatkan masyarakat maka secara langsung akan membawa tiga dampak penting yaitu :

- a. Terhindar dari peluang terjadinya manipulasi. Karena dengan terlibatnya masyarakat maka akan memperjelas apa yang sebetulnya terjadi di masyarakat.
- b. Memberikan nilai tambah dalam hal legitimasi rumusan perencanaan. Karena semakin banyak masyarakat yang terlibat, maka akan semakin baik.
- c. Dan juga dapat meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik di masyarakat.

Keterlibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah baik dalam proses pembuatan keputusan, sampai pada tahap pengawasan telah diatur dalam undang – undang. Misalnya Undang – Undang No. 10 Tahun 2004 tentang keterbukaan. Dalam Pasal 5 yang disebutkan bahwa masyarakat mempunyai kesempatan dalam proses pembuatan kebijakan, mulai dari tahap perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan. Selain itu Pasal 53 juga disebutkan bahwa masyarakat berhak memberi masukan secara lisan atau tertulis dalam proses pembuatan kebijakan. Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 juga disebutkan tujuan dari otonomi daerah adalah meningkatkan peran serta masyarakat daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Serta kewajiban anggota DPRD dalam Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 untuk menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti serta memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Dari penjelasan diatas, menunjukkan bahwa masyarakat memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi dan tuntutan, serta adanya peluang yang luas bagi anggota DPRD untuk mendengar, menghimpun dan memperjuangkan

aspirasi masyarakat untuk menjadi program –program yang mampu meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Dengan berkembangnya pelaksanaan demokrasi dan dengan adanya otonomi daerah, diharapkan masyarakat dapat berupaya secara optimal untuk memperbaiki kesejahteraannya melalui berbagai program pembangunan sesuai dengan kepentingan dan potensinya, serta pemerintah bertindak sebagai katalisator. Untuk itu para elit politik khususnya anggota DPRD yang berkewajiban untuk menyerap aspirasi masyarakat harus lebih dekat dengan masyarakat dan tidak lagi memandang masyarakat sebagai objek dari pembangunan, agar dapat membuat program yang bisa memecahkan masalah yang ada bukan memperbanyak masalah yang ada di masyarakat.

Menurut Archon Fung yang dikutip Salman (2009:25), secara umum dikenal tiga metode untuk memahami aspirasi rakyat yaitu :

- a. Luas lingkup partisipasi akan menentukan siapa saja yang berhak menyalurkan aspirasinya untuk mempengaruhi sebuah kebijakan. Terdapat lima model dasar yang membedakan luasnya ruang partisipasi bagi penyalur aspirasi rakyat; yang pertama, *self selected*, yaitu mekanisme yang sepenuhnya membebaskan masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya atau tidak. Kedua, *rekurtmen* terseleksi, yaitu hanya orang – orang tertentu yang memenuhi persyaratan saja yang memiliki hak untuk menyalurkan aspirasinya dalam proses pembuatan kebijakan. Ketiga, *random selection* yang juga sering dikenal dengan teknik polling, yaitu penyerapan aspirasi masyarakat dengan memilih secara acak beberapa individu yang dianggap mewakili masing – masing komunitas. Keempat, *lay stakeholders*, yaitu proses penyerapan aspirasi yang melibatkan

beberapa warga negara yang secara sukarela mau bekerja tanpa dibayar. Sekelompok warga diberi kepercayaan untuk memikirkan atau menangani suatu kebijakan tertentu. Kita sudah mengenal prinsip penyaluran aspirasi semacam ini, misalnya melalui Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan. Kelima, *Professional Stakeholders*, yaitu pembuatan kebijakan publik yang melibatkan tenaga – tenaga professional yang digaji atau diberi honorarium. Asumsinya, tenaga – tenaga professional ini memiliki kapasitas menemukan solusi terbaik untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat.

- b. Melihat jenis komunikasi yang terjadi antara pemerintah dengan warganya, apakah satu arah atau timbal balik. Model komunikasi timbal balik memberikan ruang yang lebih luas bagi proses penyerapan aspirasi yang lebih berkualitas.

Melihat relevansi antara perkembangan aspirasi dengan substansi kebijakan. Semakin relevan produk kebijakan yang menghasilkan dengan persoalan riil yang berkembang di masyarakat, maka proses penyerapan aspirasi yang terjadi di masyarakat bisa dikatakan semakin berkualitas.

2.2. Pembangunan Daerah

Pembangunan diartikan sebagai suatu upaya perubahan yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai kondisi dan situasi yang lebih baik, dilaksanakan secara sistematis dan bertahap disemua bidang (Ali, 2007:7-8). pembangunan adalah perubahan yang bersifat dinamis, berlangsung secara bertahap dari suatu keadaan ke keadaan yang baru, dan keadaan yang baru lebih disukai dari keadaan sebelumnya, serta tidak hanya terjadi pada sekelompok orang atau

sesuatu wilayah, tetapi berlangsung dalam seluruh masyarakat (Kats dalam Abidin 2008:21-22).

Pembangunan merupakan suatu proses yang akan menciptakan perombakan dalam kehidupan ekonomi yang bersifat multidimensi. Sasaran utama dari pembangunan nasional adalah meningkatkan pertumbuhan ekonomi serta pemerataan hasil-hasilnya demikian juga ditujukan bagi pemantapan stabilitas nasional. Hal tersebut sangat ditentukan keadaan pembangunan secara kedaerahan. Dengan demikian para perencana pembangunan nasional harus mempertimbangkan aktifitas pembangunan dalam konteks kedaerahan tersebut sebab masyarakat secara keseluruhan adalah bisnis dan bahkan merupakan faktor yang sangat menentukan bagi keberhasilan pembangunan nasional (Rostow dalam Sukirno 2006:170).

Pada dasarnya pembangunan daerah adalah berkenaan dengan tingkat dan perubahan selama kurun waktu tertentu suatu set variabel-variabel, seperti produksi, penduduk, angkatan kerja, rasio modal tenaga, dan imbalan bagi faktor (faktor *returns*) dalam daerah di batasi secara jelas (Sirojuzilam dan Mahalli, 2010:13). Dalam upaya pembangunan regional, masalah yang terpenting yang menjadi perhatian para ahli ekonomi dan perencanaan wilayah adalah menyangkut proses pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan. Perbedaan teori pertumbuhan ekonomi wilayah dan teori pertumbuhan ekonomi nasional terletak pada sifat keterbukaannya. Dalam sistem wilayah mobilitas barang maupun orang atau jasa relatif lebih terbuka, sedangkan pada skala nasional bersifat lebih tertutup (Sirojuzilam, 2005:54).

Pembangunan daerah merupakan pembangunan yang segala sesuatunya dipersiapkan dan dilaksanakan oleh daerah, mulai dari perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan sampai dengan pertanggungjawabannya. Dalam kaitan ini daerah memiliki hak otonom. Sedangkan pembangunan wilayah merupakan kegiatan pembangunan yang perencanaan, pembiayaan, dan pertanggungjawabannya dilakukan oleh pusat, sedangkan pelaksanaannya bisa melibatkan daerah di mana tempat kegiatan tersebut berlangsung (Munir, 2002:34).

Perbedaan kondisi daerah membawa implikasi bahwa corak pembangunan yang diterapkan di setiap daerah akan berbeda pula. Peniruan mentah-mentah terhadap pola kebijaksanaan yang pernah diterapkan dan berhasil pada suatu daerah, belum tentu memberi manfaat yang sama bagi daerah yang lain (Munir, 2002). Pada dasarnya pembangunan daerah dilakukan dengan usaha-usaha sendiri dan bantuan teknis serta bantuan lain-lain dari pemerintah. Dalam arti ekonomi pembangunan daerah adalah memajukan produksi pertanian dan usaha-usaha pertanian serta industri dan lain-lain yang sesuai dengan daerah tersebut dan berarti pula merupakan sumber penghasilan dan lapangan kerja bagi penduduk.

Dalam strategi pembangunan wilayah aspek-aspek pokok yang penting dipecahkan adalah: di daerah-daerah mana serangkaian pembangunan selayaknya dijalankan. Untuk beberapa proyek letak daerahnya sudah khusus dan tidak dapat lagi dipindahkan, seperti proyek bendungan untuk tenaga listrik dan irigasi, proyek pertambangan dan sebagainya. Dalam rangka pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan seluruhnya masyarakat Indonesia, pembangunan daerah perlu dipacu secara bertahap. Untuk menjamin agar pembangunan daerah dapat

memberikan sumbangan yang maksimal dalam keseluruhan usaha pembangunan nasional haruslah dilakukan kordinasi yang baik antara keduanya.

Hal ini berarti bahwa pemerintah daerah harus mempertimbangkan berbagai rencana pemerintah pusat maupun di daerah lain. Sebelum suatu daerah menyusun berbagai langkah-langkah dalam pembangunan daerahnya dengan demikian suatu daerah mempunyai kekuasaan yang lebih terbatas dalam usaha mencapai tujuan pembangunannya sebab program pembangunan daerah yang akan dilaksanakan suatu daerah tidak dapat bertentangan dengan program pembangunan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Proses pembangunan bukan hanya ditentukan oleh aspek ekonomi semata, namun demikian pertumbuhan ekonomi merupakan unsur yang penting dalam proses pembangunan daerah. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi masih merupakan target utama dalam rencana pembangunan daerah disamping pembangunan sosial. Pertumbuhan ekonomi setiap daerah akan sangat bervariasi sesuai dengan potensi ekonomi yang dimiliki oleh daerah tersebut. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi diharapkan akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Simanjuntak, 2003:14).

2.3. Perencanaan

Perencanaan adalah intervensi pada rangkaian kejadian-kejadian sosial kemasyarakatan dengan maksud untuk memperbaiki rangkaian kejadian dan aktivitas yang ada dengan maksud: (a) meningkatkan efisiensi dan rasionalitas, (b) meningkatkan peran kelembagaan dan profesionalitas dan (c) merubah atau memperluas pilihan-pilihan untuk menuju tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi bagi seluruh warga masyarakat (Sirojuzilam dan Mahalli 2010:18)

Dari aspek substansi, perencanaan adalah penetapan tujuan dan penetapan alternatif tindakan, seperti pernyataan Tjokroamidojo (2003), yang selengkapnya sebagai berikut: Perencanaan ini pada dasarnya berkisar kepada dua hal, yang pertama, ialah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan dan yang kedua ialah pilihan diantara cara-cara alternatif serta rasional guna mencapai tujuan tersebut.

Menurut Wrihatnolo (2006:39), perencanaan merupakan:

a. Himpunan asumsi untuk mencapai tujuan.

Perencanaan adalah pemilihan dan menghubungkan fakta-fakta, membuat akan asumsi-asumsi yang berkaitan dengan masa yang datang dengan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan tertentu yang diyakini diperlukan untuk mencapai hasil tertentu.

b. Seleksi tujuan.

Perencanaan adalah proses dasar yang kita gunakan untuk memilih tujuan-tujuan dan menguraikan bagaimana cara pencapaiannya.

c. Pemilihan alternatif dan alokasi sumber daya.

Perencanaan adalah pemilihan alternatif atau pengalokasian berbagai sumber daya yang tersedia.

d. Rasionalitas

Perencanaan adalah pemikiran rasional berdasarkan fakta-fakta dan atau perkiraan yang mendekat (*estimate*) sebagai persiapan untuk melaksanakan tindakan-tindakan kemudian.

e. Proses penentuan masa depan.

Perencanaan adalah keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang hal-hal yang dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan.

Perencanaan adalah cara berpikir mengatasi permasalahan sosial dan ekonomi, untuk menghasilkan sesuatu di masa depan. Friedman melihat perencanaan memerlukan pemikiran yang mendalam dan melibatkan banyak pihak sehingga hasil yang diperoleh dan cara memperoleh hasil itu dapat diterima banyak pihak. Hal ini berarti perencanaan sosial dan ekonomi harus memperhatikan aspirasi masyarakat dan melibatkan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung (Friedman dalam Tarigan, 2002:83).

Menurut Munir (2002) berdasarkan jangka waktunya, perencanaan dapat dibagi menjadi:

- a. Perencanaan jangka panjang, biasanya mempunyai rentang waktu antara 10 sampai 25 tahun. Perencanaan jangka panjang adalah cetak biru pembangunan yang harus dilaksanakan dalam jangka waktu yang panjang.
- b. Perencanaan jangka menengah, biasanya mempunyai rentang waktu antara 4 sampai 6 tahun. Dalam perencanaan jangka menengah walaupun masih umum, tetapi sasaran-sasaran dalam kelompok besar (sasaran sektoral) sudah dapat diproyeksikan dengan jelas.
- c. Perencanaan jangka pendek, mempunyai rentang waktu 1 tahun, biasanya disebut juga rencana operasional tahunan. Jika dibandingkan dengan rencana jangka panjang dan jangka menengah, rencana jangka pendek biasanya lebih akurat.

Dari beberapa definisi diatas, maka dapat ditarik kesimpulan tentang perencanaan pembangunan daerah dapat diartikan sebagai proses penyusunan rencana yang mempunyai rentang waktu yang merupakan rencana operasional dari rencana jangka panjang dan menengah yang berisi langkah-langkah penetapan tujuan serta pemilihan kebijakan/program/kegiatan untuk menjawab kebutuhan masyarakat setempat

Dalam UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dijelaskan tentang pendekatan-pendekatan dalam proses perencanaan yaitu:

1. Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan presiden/kepala daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat memilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon presiden/kepala daerah. Oleh karena itu rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan presiden/kepala daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah.
2. Perencanaan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.
3. Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.
4. Sedangkan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah

dan bawah-atas diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa.

2.4. Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/aktivitas masyarakat, baik yang bersifat fisik (material) maupun nonfisik (mental dan spiritual), dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik (Riyadi, 2005:7)

Perencanaan menurut Lembaga Administrasi Negara berarti memilih prioritas dan cara atau alternatif untuk mencapai tujuan, pengalokasian sumber daya, bertujuan mencapai tujuan, berhubungan dengan masa depan, serta kegiatan yang terus menerus (Riyadi dan Bratakusumah, 2004: 4). Perencanaan pembangunan juga merupakan upaya yang bertujuan untuk memperbaiki sumber daya publik yang tersedia untuk memperbaiki kapasitas sektor swasta dan publik dalam menciptakan nilai sumber daya swasta dan publik yang bertanggung jawab demi kepentingan pembangunan masyarakat menyeluruh (Kuncoro, 2004:46).

Perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai upaya menghubungkan pengetahuan atau teknik yang dilandasi kaidah-kaidah ilmiah ke dalam praksis (praktik-praktik yang dilandasi oleh teori) dalam perspektif kepentingan orang banyak atau *public* (Nugroho,dkk, 2004:56). Karena berlandaskan ilmiah, maka perencanaan pembangunan haruslah tetap mempertahankan dan bahkan meningkatkan validitas keilmuan (*scientific validity*) dan relevansi kebijakannya. Didorong oleh motif ini, perencanaan pembangunan mengalami perkembangan

yang cukup dinamis baik secara teoritik maupun paradigmatic (Sihombing, 2005:106).

Perencanaan pembangunan merupakan suatu tahapan awal dalam proses pembangunan. Sebagai tahap awal, maka perencanaan pembangunan akan menjadi bahan pedoman atau acuan dasar bagi pelaksana pembangunan (*action plan*) dan dapat ditetapkan (*aplikatif*) (Nasution 2008: 105). Lebih lanjut Riyadi dan Bratakusumah (2004: 6) mengemukakan bahwa perencanaan pembangunan merupakan suatu tahap awal proses pembangunan. Sebagai tahapan awal, maka perencanaan pembangunan merupakan pedoman/acuan/dasar bagi pelaksana kegiatan pembangunan. Karena perencanaan pembangunan hendaknya bersifat implementatif (dapat melaksanakan) dan aplikatif (dapat diterapkan), serta perlu disusun dalam suatu perencanaan strategis dalam arti tidak terlalu mengatur, penting, mendesak dan mampu mengatasi kehidupan masyarakat luas, sekaligus mampu mengantisipasi tuntutan perubahan internal dan eksternal, serta disusun berdasarkan fakta riil di lapangan.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa fungsi perencanaan adalah sebagai alat untuk memilih, merencanakan untuk masa yang akan datang, cara untuk mengalokasikan sumber daya serta alat untuk mencapai sasaran, dan apabila dikaitkan dengan pembangunan yang hasilnya diharapkan dapat menjawab semua permasalahan, memenuhi kebutuhan masyarakat, berdaya guna dan berhasil guna, serta mencapai tujuan yang diinginkan, maka perencanaan itu sangat diperlukan agar pembangunan yang dilaksanakan lebih terarah, efektif dan efisien dalam penggunaan sumber daya dan dana. Sedangkan pembangunan dalam

perencanaan itu sendiri merupakan suatu proses perubahan kearah yang lebih baik melalui apa yang dilakukan secara terencana.

Perencanaan pembangunan merupakan suatu tahapan awal proses pembangunan. Sebagai tahapan awal, maka perencanaan pembangunan merupakan pedoman/acuan/dasar bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan. Karena itu perencanaan pembangunan hendaknya bersifat implementatif (dapat melaksanakan) dan aplikatif (dapat diterapkan), serta perlu disusun dalam suatu perencanaan strategis dalam arti tidak terlalu mengatur, penting, mendesak dan mapu menyentuh kehidupan masyarakat luas, sekaligus mampu mengantisipasi tuntutan perubahan baik internal maupun eksternal, serta disusun berdasarkan fakta riil di lapangan. Dalam hubungannya dengan suatu daerah sebagai area pembangunan sehingga terbentuk konsep perencanaan pembangunan daerah, keduanya menyatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah adalah suatu konsep perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah, dan lingkungannya dalam daerah tertentu dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap tetapi berpegang pada asas prioritas (Riyadi, dkk. 2004: 6).

Perencanaan pembangunan tidak mungkin hanya dilakukan di atas kertas tanpa melihat realitas di lapangan. Data valid di lapangan sebagai data primer merupakan ornamen-ornamen penting yang harus ada dan digunakan menjadi bahan dalam kegiatan perencanaan pembangunan. Dengan demikian perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif

atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/aktivitas kemasyarakatan baik yang bersifat fisik (mental spiritual) dalam rangka pencapaian tujuan yang lebih baik.

Ciri-ciri dan tujuan perencanaan pembangunan (Tjokroamidjojo, 2002:49)

yaitu:

1. Mencapai perkembangan sosial ekonomi yang tetap
2. Meningkatkan pendapatan perkapita.
3. Mengadakan perubahan struktur ekonomi.
4. Perluasan kesempatan kerja.
5. Pemerataan pembangunan (*distributive justice*).
6. Pembinaan lembaga-lembaga ekonomi masyarakat.
7. Kemandirian pembangunan.
8. Stabilitas ekonomi

Mekanisme perencanaan pembangunan di Indonesia telah diterapkan secara luas mulai pertengahan tahun 1980-an. Mekanisme perencanaan tersebut menggunakan kombinasi antara pendekatan dari bawah (*bottom up approach*) dan dari atas (*top down approach*). Terdapat enam tahap yang dilalui, mulai dari musyawarah pembangunan desa (musbangdes), Diskusi unit daerah kerja pembangunan (UDKP) di tk Kecamatan, rapat koordinasi pembangunan (rakorbang) di tk Kabupaten/Kota, rakorbang tk Propinsi, konsultasi regional pembangunan (konregbang), dan konsultasinasional pembangunan (konasbang).

Perluasan otonomi daerah yang semakin dititikberatkan kepada kabupaten/kota akan membawa konsekuensi dan tantangan yang cukup berat bagi

pengelola administrasi negara di daerah, baik dalam tahap perumusan kebijakan maupun implementasinya program-program pembangunan. Oleh karena itu model pembangunan daerah di masa kini dan masa depan perlu difokuskan kepada pengembangan masyarakat lokal. Model pembangunan itu dilakukan melalui perubahan paradigma pembangunan *top down* ke pembangunan partisipatif. Untuk mendapatkan hasil perencanaan pembangunan daerah yang baik, tepat waktu, tepat sasaran, berdaya guna dan berhasil guna, dibutuhkan keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan, karena masyarakat sebagai salah satu unsur dalam pembangunan, tentunya dapat mengetahui sekaligus memahami apa yang ada di wilayahnya, disamping itu dengan melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, pemerintah telah memberikan kepercayaan kepada masyarakatnya, sehingga mereka dapat merasa ikut bertanggung jawab dan merasa memiliki program-program pembangunan yang jelas akan sangat menguntungkan bagi pelaksanaannya.

2.5. Kecamatan

Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten dan daerah Kota yang dipimpin oleh Kepala Kecamatan. Kepala Kecamatan disebut camat. Camat diangkat oleh Bupati/Wali kota atas usul Sekretaris Daerah/kabupaten Kota dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat. Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Wali Kota. Sehingga, camat bertanggung jawab kepada bupati/Wali Kota.

Pasal 1 Ayat (5), Kecamatan adalah Kecamatan atau sebutan lain adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota. Pasal 2 Ayat (1), Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Peraturan Daerah

Pemerintah ini. Kecamatan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah adalah wilayah administrative pemerintahan dalam rangka dekonsentrasi yakni lingkungan kerja perangkat Pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di Daerah.

Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Kecamatan merupakan wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang menerima pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota dalam bidang desentralisasi yang bersifat delegasi (Sadu Wasistiono, 2009:2). Kehadiran Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah direvisi melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 membawa berbagai perubahan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah mengubah secara mendasar praktek-praktek pemerintahan.

Sedangkan pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Kecamatan merupakan wilayah kerja Camat sebagai perangkat Daerah Kabupaten dan Kota. Artinya, apabila dulu Kecamatan merupakan salah satu wilayah administrasi pemerintahan, selain nasional, propinsi, kabupaten/kotamadya, dan kota administratif. (Nurmayani, 2009:49)

Sementara menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Kecamatan merupakan wilayah kerja Camat sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota, dan Camat menerima pelimpahan wewenang Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Camat juga melaksanakan tugas umum pemerintahan (Sadu Wasistiono, 2009:2)

Dari definisi-definisi Kecamatan di atas, dapat disimpulkan bahwa Kecamatan adalah perangkat daerah Kabupaten dan Daerah Kota atau unsur

bagian dari pemerintahan kabupaten/kota dalam melaksanakan tugas dari limpahan wewenang bupati/walikota yang dahulu Kecamatan merupakan wilayah Kekuasaan yang sekarang bukan lagi wilayah administrasi pemerintahan , namun sekarang menjadi wilayah pelayanan yang bertugas memberikan pelayanan tertentu kepada masyarakat dalam wilayah kerja tertentu.

2.5.1. Kedudukan Camat

1. Kedudukan Camat menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974

Pada saat Undang-undang No. 5 Tahun 1974 berlaku, kedudukan Kecamatan sebagai wilayah administratif pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi serta camat sebagai kepala wilayah. Hal ini sejalan dengan sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik represif, sehingga pemerintah pusat memerlukan perpanjangan tangan sampai ke unit yang terbawah. Kedudukan camat sebagai penguasa wilayah Kecamatan memunculkan derivasinya berupa kepala wilayah sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan di wilayah administratif.

Dilihat dari sistem pemerintahan Republik Indonesia, khususnya berkaitan dengan pelaksanaan asa dekonsentrasi, Kecamatan merupakan ujung tombak dari Pemerintah Pusat yang langsung berhadapan dengan masyarakat luas. Kedudukan organisasi Kecamatan adalah sebagai perangkat pusat di daerah dalam rangka menjalankan asas dekonsentrasi (Sadu Wasistiono, 2009:6)

1. Kedudukan Camat menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999

Kedudukan Kecamatan menurut menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah merupakan perangkat daerah kabupaten dan daerah kota, dan Kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan

daerah kota. Status organisasi Kecamatan tidak disebutkan secara eksplisit dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Dilihat dari karakteristik pekerjaannya, Kecamatan lebih tepat dikelompokkan ke dalam unsur pelaksana. Berbeda dengan dinas daerah yang merupakan unsur pelaksana teknis, Kecamatan merupakan unsur pelaksana kewilayahan (Sadu Wasistiono:2002).

Konsekuensinya, Kecamatan merupakan garis depan pemberian pelayanan pada masyarakat. Hal tersebut sejalan dengan paradigma mendekatkan pelayanan pada masyarakat (*closeto costumer*) yang digunakan di sektor swasta. Tujuannya adalah agar pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih cepat, mudah dan transparan (Sadu Wasistiono, 2009:22)

2. Kedudukan Camat menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan Kecamatan sebagaimana diatur di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, kemudian dilanjutkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004. Perubahannya mencakup mengenai kedudukan Kecamatan menjadi perangkat daerah kabupaten/kota, dan camat menjadi pelaksana sebagian urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Bupati/Walikota. Di dalam Pasal 120 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, “Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, Kecamatan, dan kelurahan”. Pasal tersebut menunjukkan adanya dua perubahan penting yaitu:

- a. Kecamatan bukan lagi wilayah administratif pemerintahan dan dipersepsikan merupakan wilayah kekuasaan camat. Dengan paradigma baru, Kecamatan merupakan suatu wilayah kerja atau areal tempat Camat bekerja.

b. Camat adalah perangkat Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dan bukan lagi kepala wilayah administrasi pemerintahan, dengan demikian camat bukan lagi penguasa tunggal yang berfungsi sebagai administrator pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, akan tetapi merupakan pelaksana sebagian wewenang yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota (Sadu Wasistiono, 2009:33)

2.5.2. Kewenangan, Tugas dan Fungsi Camat

1. Kewenangan

Kewenangan Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, Kecamatan bertanggung jawab kepada Kepala Wilayah Kabupaten atau Kotamadya atau Kota Administratif yang bersangkutan. Dilihat dari sumbernya, kewenangan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu kewenangan atributif dan kewenangan delegatif. Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat dan diberikan kepada suatu institusi atau pejabat berdasarkan peraturan perundang-undangan, sedangkan kewenangan delegatif adalah kewenangan yang berasal dari pendelegasian kewenangan dari institusi atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Sebagai Perangkat Daerah, Camat memiliki kewenangan delegatif seperti yang dinyatakan dalam Pasal 126 ayat (2) bahwa: “ Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenangan Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah”. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan camat meliputi 5 (lima) bidang kewenangan pemerintah pada

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 158 Tahun 2004 tentang Pedoman Organisasi Kecamatan yaitu (Sadu Wasistiono, 2009:35-36):

- a. Bidang pemerintahan
- b. Bidang pembangunan
- c. Bidang pendidikan dan kesehatan
- d. Bidang sosial dan kesejahteraan
- e. Bidang pertanian

Selanjutnya pada Pasal 15 ayat (2) PP Nomor 19 Tahun 2008 ditambahkan rambu-rambu kewenangan yang perlu didelegasikan oleh Bupati/Walikota kepada Camat untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek:

- a. perizinan
- b. rekomendasi
- c. koordinasi
- d. pembinaan
- e. pengawasan
- f. fasilitas
- g. penetapan
- h. penyelenggaraan
- i. kewenangan lain yang dilimpahkan

2. Tugas dan Fungsi

Camat mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Camat juga melaksanakan tugas umum pemerintahan yang merupakan kewenangan atributif sebagaimana diatur dalam Pasal 126 ayat (3) yaitu

sebagai berikut:

- a. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat
- b. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
- c. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan
- d. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
- e. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan ditingkat Kecamatan
- f. Membina penyelenggaraan pemerintahan Desa dan/atau Kecamatan
- g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintah Desa atau kelurahan. (Sadu Wasistiono, 2009:34)

2.5.3. Susunan Organisasi Kecamatan

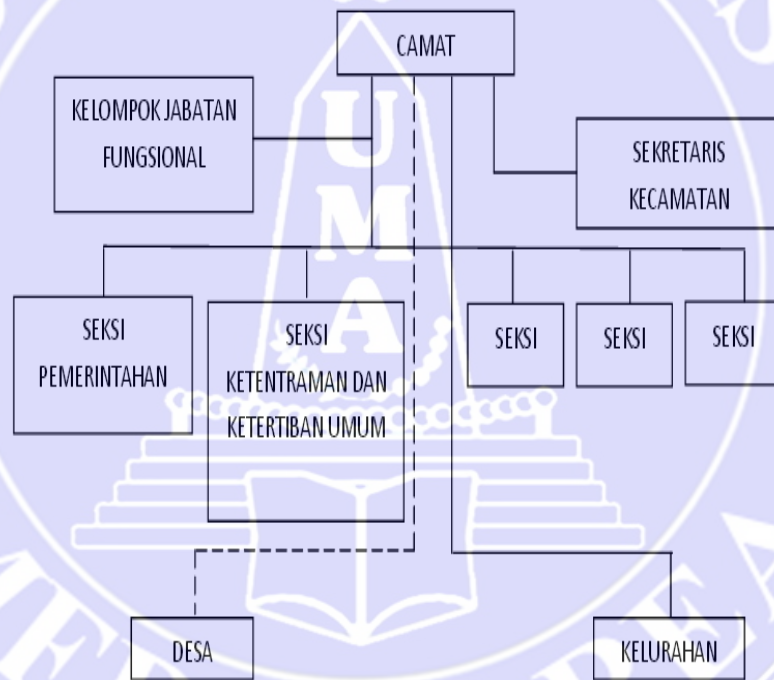
Pada pasal 126 ayat (5) dan (6) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Camat dalam menjalankan tugas-tugasnya dibantu oleh perangkat Kecamatan dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah kabupaten/kota Susunan organisasi Kecamatan terdiri dari (Sadu Wasistiono, 2009:41):

- a. Camat
- b. Sekretaris Kecamatan
- c. Seksi Pemerintahan
- d. Seksi Ketentraman Ketertiban Umum

- e. Seksi lain dalam lingkungan Kecamatan yang nomenklaturnya disesuaikan dengan spesifikasi dan karakteristik wilayah Kecamatan sesuai kebutuhan daerah
- f. Kelompok jabatan fungsional

Adapun susunan organisasi Kecamatan dapat digambarkan sebagai berikut:

**Bagan 2.1. Bagan Struktur Organisasi Kecamatan Menurut
Keppmendagri Nomor 158 Tahun 2004**



Keterangan : ———— Garis Hubungan Operasional
 - - - - - Garis Hubungan Koordinasi dan Fasilitasi

Sumber : Sadu Wasistiono, 2009:42