

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Partisipasi Masyarakat

2.1.1. Pengertian Partisipasi

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

Sejalan dengan pendapat di atas, Gordon W. Allport (Santoso Sastropetro, 1988) menyatakan bahwa: “Seseorang yang berpartisipasi sebenarnya mengalami keterlibatan dirinya/egonya yang sifatnya lebih daripada keterlibatan dalam pekerjaan atau tugas saja, dengan keterlibatan dirinya berarti keterlibatan pikiran dan perasaannya.” Berdasarkan pernyataan tersebut di atas, maka ada 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 memberi 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 di atas jelaslah bahwa partisipasi menyangkut keterlibatan diri/ego dan tidak semata-mata keterlibatan fisik dalam pekerjaan atau tugas saja, dan ketiga unsur partisipasi tersebut di dalam realitanya tidak akan terpisahkan satu sama lain, tetapi akan saling menunjang. Dalam realitasnya, terutama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, istilah partisipasi ini sering dikaitkan dengan usaha di dalam mendukung program pembangunan. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Santoso S. Hamidjoyo (1988), bahwa partisipasi mengandung tiga pengertian, yaitu:

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

Menurut Davis dalam Sastropetro (1988) 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 ditentukan.
7. Adanya kebebasan dalam kelompok, tidak adanya pemaksaan atau penekanan.

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, dan (c) pemanfaatan hasil-hasil dari suatu program atau proyek. Dari sini nampak bahwa masyarakat diberi kesempatan untuk memberikan kontribusi baik pada tahap perencanaan, persiapan maupun pelaksanaan serta manfaat yang akan diperolehnya. Definisi 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).

Dengan demikian partisipasi akan ikut mengambil bagian dalam satu tahap atau lebih dari suatu proses. Lebih lanjut Hoofsteede (Khairuddin,1992) menyatakan bahwa peran serta berarti ikut mengambil bagian dalam satu tahap atau lebih dari suatu proses. Terkandung makna dalam peran serta terdapat proses tindakan pada suatu kegiatan yang telah didefinisikan sebelumnya. Dengan kata lain keadaan tertentu lebih dahulu, baru kemudian ada tindakan untuk mengambil bagian.

Pengertian diatas mengandung maksud bahwa partisipasi merupakan proses keikutsertaan, keterlibatan dan kebersamaan anggota masyarakat dalam mengambil suatu keputusan. Keterlibatan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung tersebut sudah dapat dianggap sebagai suatu peran serta masyarakat dalam berpartisipasi.

Rumusan FAO yang dikutip Mikkelsen (1999) menyatakan bahwa partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam perubahan yang ditentukan sendiri dalam rangka pembangunan diri, kehidupan dan lingkungan mereka dengan cara memantapkan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melaksanakan persiapan, pelaksanaan dan monitoring proyek, agar mereka memperoleh informasi mengenai konteks lokal dan dampak-dampak sosial yang ditimbulkan dengan keberadaan proyek tersebut.

Rumusan FAO di atas menunjukkan bahwa masyarakat harus dapat membantu dirinya sendiri dalam pembangunan. Hal ini dapat dicapai apabila ada kesempatan bagi mereka untuk melakukan komunikasi dengan pihak terkait, sehingga program apapun yang direncanakan sudah selayaknya memperhatikan situasi setempat dan kebutuhan masyarakat sebagai kelompok sasaran, yang selanjutnya merupakan salah satu persyaratan agar kegiatan dapat dilaksanakan sesuai harapan dan masyarakat secara sukarela melakukan pengawasan guna dapat mewujudkan tujuan dari kegiatan yang dicanangkan. Semakin mantap tingkat komunikasi yang dilakukan maka semakin besar pula terjadinya persamaan persepsi antara para *stakeholders* pembangunan.

Guna dapat memperjuangkan kepentingan masyarakat sesuai kondisi obyektif yang ada, maka partisipasi masyarakat dalam berbagai tahapan pembangunan merupakan suatu kebutuhan. Hal ini sebagaimana dinyatakan Tjokroamidjojo (1996) bahwa guna mencapai keberhasilan pembangunan maka partisipasi masyarakat dalam pembangunan sangat penting, yang dapat dilaksanakan dalam kegiatan berikut:

(1) Keterlibatan dalam penentuan arah, kinerja dan kebijakan pembangunan yang dilakukan pemerintah, (2) Keterlibatan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan, yang termasuk di dalamnya adalah memikul beban dan tanggung jawab pembangunan, yang dapat dilakukan dengan sumbangan memobilisasi pembiayaan pembangunan, melakukan kegiatan produktif, mengawasi jalannya pembangunan dan lain-lain, (3) Keterlibatan dalam menerima hasil dan manfaat pembangunan secara adil.

Pandangan Tjokroamidjojo di atas mencerminkan bahwa partisipasi masyarakat dalam tahapan-tahapan pembangunan pada prinsipnya merupakan tahapan pengambilan keputusan tentang rencana yang dilakukan. Tahapan selanjutnya dalam pelaksanaan kegiatan di lapangan yaitu menerima manfaat secara proporsional, dan mengawasi program pembangunan yang dilaksanakan. Dengan perencanaan pembangunan yang melibatkan partisipasi masyarakat, berarti sudah mempertimbangkan kebutuhan dan situasi lingkungan masyarakat. Hal ini penting dalam tahapan proses selanjutnya, dimana masyarakat akan melaksanakan program yang direncanakan. Jika mereka merasa ikut memiliki dan merasakan manfaat program tersebut, maka diharapkan masyarakat dapat secara aktif melakukan pengawasan terhadap program, sehingga penyimpangan-penyimpangan dapat lebih

dihindarkan, guna mencapai keberhasilan pembangunan sesuai tujuan yang telah direncanakan.

Disadari bahwa dalam perencanaan pembangunan peran 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 oleh aparat tersebut.

Pusic (Adi,2001) menyatakan bahwa perencanaan pembangunan tanpa memperhatikan partisipasi masyarakat akan menjadi perencanaan di atas 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 sistem perwakilan. Masalah yang perlu dikaji adalah apakah yang duduk dalam perwakilan benar-benar mewakili warga 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 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.

Pandangan Pusic yang menekankan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hanya pada tahap perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan nampaknya belum lengkap guna menjamin kesinambungan pencapaian tujuan pembangunan. Menurut Adi (2001), dalam perkembangan pemikiran tentang partisipasi masyarakat dalam upaya pengembangan suatu komunitas, belumlah cukup hanya melihat partisipasi masyarakat hanya pada 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 *assessment*.
- b. Tahap perencanaan alternatif program atau kegiatan.
- c. Tahap pelaksanaan (implementasi) program atau kegiatan.
- d. Tahap evaluasi (termasuk didalamnya evaluasi input, proses dan hasil).

2.1.2. Tipe dan Bentuk Partisipasi

Menurut Cohen & Uphoff (Komarudin,1997), dalam partisipasi masyarakat dikenal adanya 3 (tiga) tipe partisipasi 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.

c. Partisipasi Konsultatif

Masyarakat berpartisipasi dengan cara menjawab beberapa pertanyaan. Hasil jawaban dianalisis pihak luar untuk identifikasi masalah dan cara pengatasan masalah tanpa memasukkan pandangan masyarakat.

d. Partisipasi dengan Insentif Material

Masyarakat menyumbangkan tenaganya untuk mendapatkan makanan, uang atau imbalan lainnya. Masyarakat menyediakan sumber daya, namun tidak terlibat 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, prosesnya melibatkan metodologi dalam mencari perspektif yang berbeda dan serta menggunakan proses belajar yang terstruktur. Karena masyarakat terlibat dalam pengambilan keputusan maka mereka akan mempunyai keterikatan untuk mempertahankan tujuan dan institusi lokal yang ada di masyarakat juga 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 kontrol bagaimana sumber daya tersebut digunakan berada di tangan masyarakat sepenuhnya.

Dalam sistem pemerintahan desentralisasi dengan sebagian kewenangan pusat beralih ke daerah, seperti halnya dalam perencanaan pembangunan menurut UU Nomor 25 Tahun 2004, aksi kolektif dibutuhkan dalam mengkoordinir kegiatan-kegiatan individu, menyusun aturan kelompok dan memobilisasi sumberdaya berupa uang, tenaga dan materi lainnya (Meinzen-Dick et al,1999), sementara secara umum menurut Keith Davis (Sastropetro, 1988) 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 diselewengkan 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 daripada 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 konsultasi

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, survei tentang pola pikir masyarakat dan dengan dengar 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 relatif rendah dan jumlahnya terlalu sedikit dibanding dengan anggota yang berasal dari instansi pemerintah.

6. *Partnership* atau kemitraan

Pada tingkatan ini, atas kesepakatan bersama kekuasaan dalam berbagai hal dibagi antara masyarakat dengan pihak penguasa. Disepakati juga pembagian tanggungjawab 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. Hambatan-hambatan Dalam Partisipasi Masyarakat

Hambatan dan tantangan pertama dari optimalisasi partisipasi masyarakat adalah resistensi birokrasi dan politisi, yang selama ini menganggap kapasitas masyarakat dan perangkat pemerintahan basis masih sangat terbatas baik teknis maupun sikap atau perilaku berdemokrasi (Sumarto, 2000). Sebagian besar birokrat masih keberatan apabila kewenangannya diserahkan, yang akan membawa konsekuensi berkurangnya anggaran dinas atau instansi yang dikuasainya. Selain itu, masih banyak peraturan birokrasi yang berorientasi “proyek”.

Beberapa langkah kemudian yang mungkin bisa dilakukan dengan melakukan desain ulang pada struktur lembaga publik, lewat paket kebijakan dan pemerdayaan sumber daya manusia (Wachs,1987). Hal lanjutannya adalah agar pelaksanaan kegiatan partisipatif masyarakat tidak terdistorsi dan di manipulasi oleh kelompok tertentu, seperti elit desa dan elit basis lainnya. Karenanya pengembangan sistem/mechanisme perumusan/pengambilan kebijakan publik, termasuk resolusi konflik, serta peningkatan kapasitas masyarakat dan modal sosial sangat mendesak dilakukan. Beberapa hambatan lainnya yang menghambat partisipasi yang baik (Sumarto,2000) adalah:

- a. Hambatan struktural yang membuat iklim atau lingkungan menjadi kurang kondusif untuk terjadinya partisipasi. Diantaranya adalah kurangnya kesadaran berbagai pihak akan pentingnya partisipasi serta kebijakan/aturan yang kurang mendukung partisipasi termasuk kebijakan desentralisasi fiskal.
- b. Hambatan internal masyarakat sendiri, diantaranya kurang inisiatif, tidak terorganisir dan tidak memiliki kapasitas memadai untuk terlibat secara produktif dalam proses pengambilan keputusan. Hal ini terjadi antara lain akibat kurangnya informasi.
- c. Hambatan akibat kurang terkuasainya metode dan teknik-teknik partisipasi.

Lebih lanjut dari sisi masyarakat dan pemerintah keduanya mempunyai permasalahan masing-masing dalam meningkatkan kadar partisipasi (Dwiyanto, 2006). Dari sisi pemerintah kendala yang ada adalah:

- a. Lemahnya komitmen politik para pengambil keputusan.
- b. Lemahnya dukungan sumber daya manusia yang dapat diandalkan.

c. Rendahnya kemampuan lembaga legislatif dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat.

d. Lemahnya dukungan anggaran, tidak ada kesinambungan kegiatan.

Sementara hambatan dari sisi masyarakat adalah:

a. Budaya paternalisme, takut bertindak beda.

b. Apatisme, akibat masyarakat jarang diajak dalam proses kebijakan.

c. Tidak adanya *trust* (kepercayaan) dari masyarakat.

Dari beberapa hambatan tersebut Dwiyanto (2002) menyatakan terdapat beberapa pilihan langkah yang mungkin dilakukan oleh pemerintah salah satunya dengan *customer's charter*, yaitu:

a. Formulasi

Identifikasi siapa *customer*/pengguna jasa dan tahu *output* organisasi. Identifikasi bisa melalui penelitian, kuesioner, dsb. *Feed back* yang didapat digunakan untuk pembentukan standar kualitas pelayanan.

b. Promosi

Promosi dilakukan pada semua pegawai dan *customer*. Bagi pegawai agar mereka paham *customer's charter* dan paham apa yang diharapkan dari mereka. Bagi *customer* agar mereka paham hak dan kewajiban mereka dalam suatu pelayanan. Sosialisasi dilakukan melalui pamflet, surat kabar, majalah, dsb.

c. Perbaikan Pelayanan (*Service Recovery*)

Perbaikan pelayanan yang dilakukan merupakan bentuk tanggapan atas keluhan *customer*. Dengan catatan sesegera mungkin ada tanggapan kalau ada kelambatan harus ada klarifikasi ke *customer*.

d. Monitoring

Dilakukan dengan cara membeberkan hasil layanan, baik yang memuaskan atau tidak.

e. Evaluasi

Evaluasi dilakukan dengan menyebarkan kuesioner kepada pegawai untuk mengetahui tingkat pemahaman mereka, bisa pula dilakukan dengan inspeksi mendadak untuk melihat kondisi lapangan.

Beberapa hal tersebut dapat dilakukan dengan mempertimbangkan:

- a. Ketersediaan sumber daya manusia pemerintah daerah yang kapabel, bersikap terbuka dan berani berdialog dengan masyarakat.
- b. Ketersediaan anggaran, makin kompleks instrumen partisipasi makin besar biaya yang dibutuhkan.
- c. Pengalaman pemerintah daerah dalam menyelenggarakan program partisipatif, makin berpengalaman maka akan makin kecil masalah.

Langkah riil yang dapat dilaksanakan pemerintah adalah :

- a. Mempersiapkan sumber daya manusia yang siap diberi tugas dan tanggung jawab, lewat workshop dan sebagainya.
- b. Membentuk kepanitiaan/kelompok kerja yang terdiri dari staf yang sudah terlatih sebagai *core* unit.
- c. Mempersiapkan anggaran keuangan bagi perencanaan kerja tersebut.
- d. Mempersiapkan teknologi pendukung bagi kegiatan tersebut.
- e. Melakukan kegiatan evaluasi berkelanjutan.

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 alternatif, hal ini seperti yang dikemukakan oleh Waterston (Conyers,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 kepada dua hal : 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”.

Definisi 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.

Definisi perencanaan yang lebih sederhana dikemukakan oleh Handoko (2003) yaitu perencanaan adalah pemilihan sekumpulan kegiatan dan keputusan apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana, dan oleh siapa. Definisi tersebut sederhana tapi sangat representatif dengan konsep perencanaan. Kemudian dari Mitzburg (1993), dengan memperbandingkan definisi perencanaan dari beberapa ahli, mengemukakan pengertian perencanaan sebagai berikut:

- a. Perencanaan berarti pemikiran maju (masa depan).
- b. Perencanaan berarti mengontrol masa depan.
- c. Perencanaan adalah pengambilan keputusan.
- d. Perencanaan adalah pengambilan keputusan terintegrasi.
- e. Perencanaan adalah proses terformalisasi untuk menghasilkan hasil yang terartikulasi dalam bentuk sistem yang terintegrasi dalam keputusan-keputusan yang ada.

Sedangkan 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. Bintoro juga mengungkapkan bahwa perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagaimana, bilamana dan oleh siapa.

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

Menurut Solihin (2008) ada 6 (enam) fungsi perencanaan :

1. Perencanaan diharapkan menjadi pedoman pelaksanaan kegiatan yang ditunjukkan untuk mencapai tujuan tertentu.
2. Perencanaan membuat proses pencapaian tujuan lebih terarah.
3. Perencanaan dapat memperkirakan (*forecast*) terhadap hal-hal yang akan dilalui.
4. Perencanaan memberi kesempatan untuk memilih kombinasi cara terbaik.
5. Perencanaan dilakukan berdasarkan skala prioritas (tujuan, sasaran, maupun tindakan).
6. Dengan perencanaan maka akan ada alat ukur untuk melakukan evaluasi.

Mengenai karakteristik/ciri perencanaan Solihin (2008) juga menjelaskan sebagai berikut :

1. Mengarah ke pencapaian tujuan.
2. Mengarah ke perubahan.
3. Pernyataan pilihan tindakan.
4. Bertumpu pada rasionalitas.
5. Bertumpu pada tindakan kolektif.

Sementara itu menurut Bendavid-val (Kuncoro,2004) menyajikan 3 (tiga) hal menarik dalam tahapan perencanaan yaitu :

1. Pengumpulan data bukan merupakan suatu tahap dalam proses perencanaan secara keseluruhan, tetapi secara terus menerus berfungsi mendukung dan menyediakan informasi pada setiap tahap perencanaan.

2. Semua tahap dalam proses perencanaan merupakan bagian dari siklus dimana tujuan secara periodik ditinjau kembali, sasaran-sasaran dirumuskan kembali, dan seterusnya.
3. Suatu rencana yang sudah disosialisasikan bukanlah merupakan akhir dari suatu proses, tetapi sesuatu yang dihasilkan dari waktu ke waktu untuk kepentingan praktis.

Kemudian hubungannya dengan perencanaan daerah, apakah perencanaan daerah adalah perencanaan yang dibuat daerah, ataukah merupakan dokumen mengenai perencanaan pembangunan suatu daerah dan bagaimanakah posisi dengan pembangunan nasional.

Menurut Abe (2002) pengertian perencanaan daerah ada 2 (dua) macam :

1. Perencanaan daerah sebagai suatu bentuk perencanaan (pembangunan) yang merupakan implementasi atau penjabaran dari perencanaan pusat (nasional). Dalam hal ini bisa terjadi 2 (dua) kemungkinan : (1) Perencanaan daerah adalah bagian dari perencanaan pusat, (2) Perencanaan daerah adalah penjelasan mengenai rencana nasional yang diselenggarakan di daerah. Proses penyusunannya, bisa dilakukan melalui *top down* atau *bottom up*.
2. Perencanaan daerah sebagai suatu hasil pergulatan daerah dalam merumuskan kepentingan lokal. Dalam hal ini terjadi dua kemungkinan : (1) Perencanaan daerah sebagai rumusan murni kepentingan daerah tanpa mengindahkan koridor dari pusat, (2) Perencanaan daerah tidak lebih sebagai kesempatan yang diberikan pusat untuk diisi oleh daerah.

Dari pendapat tersebut jelas bahwa perencanaan pembangunan di daerah bukan sekedar perencanaan yang dibuat oleh daerah saja tetapi dalam hal ini perencanaan masih berkaitan dengan perencanaan dengan tujuan perencanaan pembangunan secara nasional. Titik fokusnya perencanaan daerah adalah perencanaan yang bertujuan untuk kepentingan suatu daerah. Proses perencanaan merupakan suatu proses yang sistematis melalui rangkaian berpikir yang berkesinambungan dan rasional untuk memecahkan suatu permasalahan secara sistematis dan berencana. Proses perencanaan akan selalu berkembang sesuai kendala dan limitasi yang ada sehingga rangkaian kegiatan itu dapat dilaksanakan secara objektif dan efisien.

Sistem informasi perencanaan, sebagai hasil utama dari pengumpulan dan analisis data, seyogyanya mencakup 6 (enam) bidang utama, yaitu :

1. Evaluasi siklus perencananaan sebelumnya.
2. Kinerja dari proyek-proyek pembangunan sebelumnya yang dilakukan di daerah tersebut.
3. Penaksiran sumber-sumber daya pembangunan di luar daerah, tetapi tersedia dan potensial untuk tersedia (dana publik atau swasta yang dapat diinvestasikan pada bidang yang diinginkan oleh pembangunan ekonomi daerah, bakat-bakat khusus atau kapabilitas individual dan lembaga-lembaga yang dapat ditarik, dsb).
4. Karakteristik dan dinamika kondisi daerah, khususnya data.
5. Perekonomian, infrastruktur, karakterisitik fisik dan sosial, sumber daya, dan institusi, dsb.
6. Keterkaitan antara kondisi daerah dengan daerah-daerah lainnya.

2.2.2. Pembangunan

Pembangunan pada dasarnya adalah suatu usaha untuk memperbaiki pada kondisi yang lebih baik bagi suatu masyarakat untuk menuju ke arah 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 dibandingkan pembangunan yang dilaksanakan secara sektoral.

Menurut Katz (Tjokrowinoto,1994) 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 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 sistem 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 definisi 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, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)”. Adapun Ginanjar Kartasmita (1996) memberikan pengertian yang lebih sederhana tentang pembangunan yaitu: “suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana”.

Tiga nilai yang menjadi tujuan pembangunan adalah: (1) *live sustainance* atau terpenuhinya kebutuhan dasar manusia berupa sandang, pangan papan, kesehatan, dan perlindungan dari ancaman, (2) *self esteem*, kemampuan untuk menjadi diri sendiri, (3) *freedom for survitude*, 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 proces*) tergantung kepada manusia dan struktur sosialnya.

Jadi bukan hanya yang dikonsepsikan sebagai usaha pemerintah belaka. Pembangunan tergantung dari suatu “*innerwill*”, 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 sebagai subyek maupun sebagai 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 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 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 pemerintahan pusat kemudian diturunkan untuk diimplementasikan oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah tidak bisa 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 menikmati hasil pembangunan dari implementasi rencana yang sudah ditetapkan pemerintah pusat tidak akan mendapat hasil apa-apa, walaupun mendapat hasil seringkali hasilnya tidak sesuai yang diharapkan atau dibutuhkan oleh masyarakat setempat. 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 dan 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 dan daerah dan inilah yang menyebabkan kesenjangan antara daerah dengan pusat, daerah dengan daerah lain, dan kesenjangan sosial internal di daerah itu sendiri. Kenyataan yang ada tersebut, membutuhkan suatu model berupa kerangka pikir 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 pada waktu itu 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 dengan didasarkan pada kondisi dan kebutuhan daerah akan pembangunan yang akan 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

sering kali 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.

Mengenai hal tersebut Irwan Abdullah (1999) mengusulkan 3 (tiga) hal yang menjembatani antara keberlanjutan pembangunan dengan pemberdayaan masyarakat yaitu :

1. Dibutuhkannya perombakan sistem hubungan penguasa dan rakyat untuk menciptakan suatu sistem yang memberi tempat kepada orang kecil. Untuk menciptakan sistem ini diperlukan dua syarat yaitu saluran yang tepat dimana rakyat dapat menyampaikan aspirasinya dengan bebas.
2. Perlunya perubahan dalam mentalitas aparat, tidak hanya menyangkut kesadaran tentang definisi kekuasaan yang berasal dari rakyat tetapi juga menyangkut kejujuran aparat dan sikap bersahaja.
3. Perlu dikembangkan sikap mempercayai rakyat terutama tidak menilai bahwa rakyat itu malas, bodoh, dan pasif. Pemerintah juga didorong untuk menciptakan rasa ikut memiliki di kalangan masyarakat bawah dengan memberikan tanggung jawab yang lebih besar kepada masyarakat untuk merencanakan program pembangunan yang mereka kehendaki.

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 di atas merupakan landasan munculnya sebuah model perencanaan pembangunan partisipatif.

Model ini memiliki ciri-ciri bahwa pembangunan tersebut selalu berorientasi pada pemenuhan 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 sistem perencanaan pembangunan yang dilakukan secara sadar dan sistematis yang dilakukan oleh masyarakat dalam mencapai tujuan pembangunan”

Berdasarkan pengertian di atas, perencanaan pembangunan partisipatif merupakan sebuah 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 yakni:

- a. Perencanaan pembangunan partisipatif selalu berorientasi pada pemenuhan kebutuhan masyarakat.
- b. Perencanaan pembangunan 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 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, di setiap tahapan penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah.
- Kesetaraan antara para pemangku kepentingan dari unsur pemerintahan dan non pemerintahan dalam pengambilan keputusan.
- Adanya transparansi dan akuntabilitas dalam proses perencanaan serta melibatkan media massa.
- Keterwakilan seluruh segmen masyarakat terutama kelompok masyarakat rentan termajinalkan dan pengarusutamaan gender.
- Terciptanya rasa memiliki terhadap dokumen perencanaan pemabangunan 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 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 Sugiarto (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. Keduanya mengemukakan ciri-ciri perencanaan partisipatif sebagai berikut:

1. Fokus Perencanaan

- 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

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

3. Dinamis

- a. Perencanaan mencerminkan kepentingan dan kebutuhan semua pihak.
- b. Proses perencanaan berlangsung secara berkelanjutan dan proaktif.

4. Sinergitas

- a. Harus menjamin keterlibatan semua pihak.
- b. Selalu menekankan kerja sama antar wilayah administrasi dan geografi.

c. Setiap rencana yang akan dibangun sedapat mungkin menjadi kelengkapan yang sudah ada, sedang atau akan dibangun.

d. Memperhatikan interaksi diantara *stakeholders*.

5. 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.

6. Fisibilitas

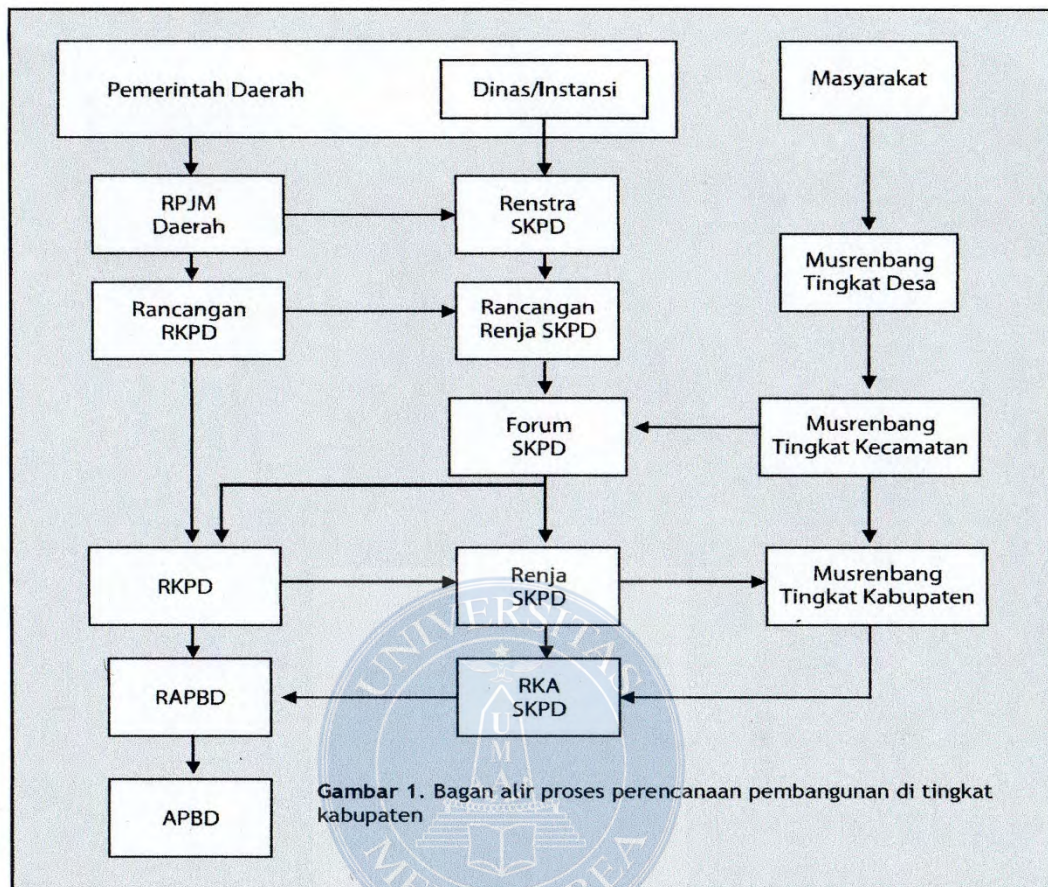
Perencanaan harus bersifat spesifik, terukur, dan dijalankan dan mempertimbangkan waktu.

Senada dengan ciri-ciri diatas Samsura (Fitriasturi,2005) mengemukakan kriteria-kriteria dari perencanaan partisipatif sebagai berikut:

1. Adanya melibatkan seluruh *stakeholders*.
2. Adanya upaya pembangunan institusi masyarakat yang kuat dan legitimate.
3. Adanya proses politik melalui negosiasi atau urun rembuk yang pada akhirnya mengarah pada pembentukan kesepakatan bersama (*collective agreement*).
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 subyek dalam pembangunan.

Proses perencanaan di tingkat kabupaten digambarkan pada Gambar 1.



Proses pengambilan kebijakan diawali dengan diskusi antar instansi pemerintah daerah dengan berbagai komponen masyarakat yang difasilitasi oleh suatu tim ahli. Diskusi tersebut 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 Kepala Daerah, Renstra SKPD ditetapkan oleh pimpinan satuan kerja masing-masing.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) selanjutnya dijabarkan ke dalam rancangan awal Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Bappeda berperan penting di dalam kegiatan yang dilakukan setiap tahun tersebut, khususnya dalam mengkoordinir proses perencanaan daerah melalui forum musrenbang dari tingkat desa, kecamatan sampai kabupaten. Pada saat musrenbang tingkat kecamatan, pihak Bappeda yang hadir menyampaikan sosialisasi tentang program-program pembangunan dan arahan umum anggaran. Forum SKPD dimaksudkan untuk menyesuaikan program-program antar dinas agar tidak tumpang tindih, dan dalam forum ini pula dibahas aspirasi dari masyarakat yang disampaikan melalui musrenbang tingkat kecamatan. Rencana Kerja (Renja) SKPD menjadi bahan masukan untuk Rancangan RKPD. Rancangan RKPD menjadi bahan acuan dalam menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (R-APBD). Rencana Kerja (Renja) SKPD hasil pembahasan dalam forum SKPD menjadi pedoman dalam menyusun Rencana Kerja Anggaran SKPD dan juga R-APBD.

Riyadi & Bratakusumah (2004) mengemukakan bahwa perencanaan pembangunan merupakan suatu tahapan awal proses pembangunan. Sebagai tahapan awal, maka perencanaan pembangunan merupakan pedoman atau 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 mampu menyentuh kehidupan masyarakat luas, sekaligus mampu mengantisipasi tuntutan perubahan baik internal maupun eksternal, serta disusun berdasarkan fakta riil di lapangan.

Perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah atau daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tapi tetap berpegang teguh pada azas skala prioritas (Riyadi & Bratakusumah,2004).

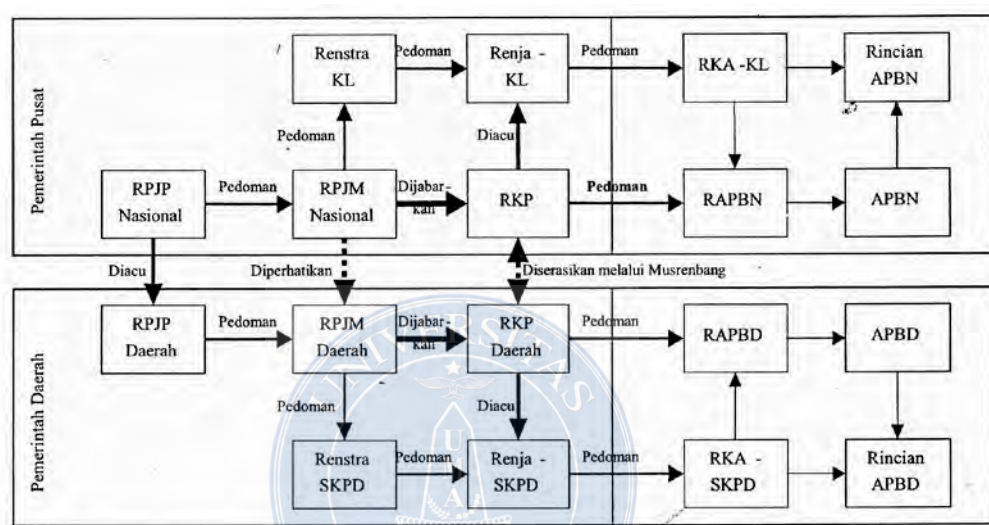
Menurut UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), perencanaan didefinisikan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Selanjutnya dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 pasal 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.”

Perencanaan pembangunan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 2004. Pada pasal 33 ayat (2) ditegaskan bahwa “Dalam penyelenggaraan perencanaan pembangunan daerah, Kepala Daerah dibantu oleh Kepala Bappeda.” Pasal 33 ayat (3) dikatakan bahwa “Pimpinan satuan kerja perangkat daerah menyelenggarakan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.” Pasal 33 ayat (4) menuliskan bahwa “Gubernur

menyelenggarakan koodinasi, integrasi, sinkronisasi, dan sinergi perencanaan pembangunan kabupaten/kota.” Hubungan antara dokumen perencanaan pusat dan perencanaan pemerintahan daerah digambarkan seperti berikut:

Gambar 2.

Hubungan Antar Dokumen Perencanaan Pusat dan Perencanaan Daerah.



Dengan di impelementasikannya 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 agar dapat terwujud. Kemudian sesuai dengan undang-undang tersebut bahwa pemerintah daerah diharuskan 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 Pemerintah Daerah (Renstra SKPD), Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD).

2.3. Musrenbang

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 Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), karena selama ini perencanaan pembangunan di daerah diatur di tingkat Menteri misalnya Kepmendagri Nomor 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Perencanaan, Pelaksanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah (P5D).

2.3.1. Peranan dan Kedudukan Musrenbang

Musrenbang RKPD merupakan wahana publik (*public event*) yang penting untuk membawa para pemangku kepentingan (*stakeholders*) memahami isu-isu dan permasalahan pembangunan daerah, mencapai kesepakatan atas prioritas pembangunan, dan konsensus 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 RKPD bertujuan menstrukturkan permasalahan, mencapai kesepakatan prioritas isu dan permasalahan daerah, serta mekanisme penanganannya. Musrenbang RKPD untuk tingkat kabupaten/kota disebut juga musrenbang kabupaten/kota dan untuk 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. Pada pasal 9 dinyatakan bahwa “Penyusunan RPJP, RPJM Nasional/Daerah dan RKP/RKPD dilakukan melalui urutan kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan.”
2. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
Pada pasal 139 dinyatakan bahwa “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.”
3. Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Tahapan Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan 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.

2.3.2. Tujuan Pelaksanaan Musrenbang

Secara umum tujuan penyelenggaraan musrenbang:

1. Mendorong pelibatan para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan perencanaan (RKPD).
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 terhadap kebutuhan pembangunan.
4. Memfasilitasi pertukaran (*sharing*) informasi, pengembangan konsensus dan kesepakatan atas penanganan masalah pembangunan daerah.
5. Menyepakati 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.

2.3.3. Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Musrenbang

Sebagai bagian penting dari proses perencanaan partisipatif, maka musrenbang perlu memiliki karakter sebagai berikut:

1. Merupakan '*demand driven process*' artinya aspirasi dan kebutuhan peserta musrenbang berperan besar dalam menentukan keluaran hasil musrenbang.

2. Bersifat inkusif artinya musrenbang melibatkan dan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua *stakeholders* untuk menyampaikan masalahnya, mengidentifikasi posisinya, mengemukakan pandangannya, menentukan peranan dan kontribusinya dalam pencapaian hasil musrenbang.
3. Merupakan proses berkelanjutan artinya merupakan bagian integral dari proses penyusunan rencana daerah (RKPD).
4. Bersifat '*strategic thinking process*' artinya proses pembahasan dalam musrenbang distrukturkan, dipandu, dan difasilitasi mengikuti alur pemikiran strategis untuk menghasilkan keluaran nyata, menstimulasi diskusi yang bebas dan fokus, dimana solusi terhadap permasalahan dihasilkan dari proses diskusi dan negosiasi.
5. Bersifat partisipatif dimana hasil merupakan kesepakatan kolektif peserta musrenbang.
6. Mengutamakan kerjasama dan menguatkan pemahaman atas isu dan permasalahan pembangunan daerah dan mengembangkan konsensus.
7. Bersifat resolusi konflik artinya mendorong pemahaman lebih baik dari peserta tentang perspektif dan toleransi atas kepentingan yang berbeda, memfasilitasi landasan bersama dan mengembangkan kemauan untuk menemukan solusi permasalahan yang menguntungkan semua pihak (*mutually acceptable solutions*)

2.3.4. Syarat Keberhasilan Musrenbang

Sebagai bagian penting dari proses perencanaan partisipatif, keberhasilan musrenbang sangat ditentukan oleh pelaku, materi, dan proses yang terkait musrenbang itu sendiri. Secara lebih terinci faktor-faktor yang menjadi syarat keberhasilan tersebut adalah sebagai berikut:

A. Kesiapan dan Keterlibatan Pelaku, meliputi :

1. Komitmen politik pemerintah daerah;
2. Kompetensi penyelenggara musrenbang;
3. Kompetensi fasilitator;
4. Pemangku kepentingan yang dilibatkan;
5. Keterlibatan DPRD;
6. Media informasi yang digunakan.

B. Kesiapan Informasi dan Instrumen, meliputi :

1. Informasi yang disediakan untuk peserta;
2. Instrumen yang digunakan;
3. Penjelasan tujuan penyelenggaraan musrenbang;
4. Alur dan kerangka strategis pembahasan;

C. Pengorganisasian Alur Proses Musrenbang, meliputi :

1. Proses-proses musyawarah sebelumnya;
2. Waktu pelaksanaan musrenbang;
3. Metode penyelenggaraan;
4. Strategi pelaksanaan musrenbang;
5. Agenda pembahasan yang efisien dan efektif.

D. Dokumen dan Tindak Lanjut Hasil Musrenbang, meliputi :

1. Rekaman proses dinamika pembahasan musrenbang;
2. Naskah kesepakatan musrenbang yang sistematis;
3. Pelaporan hasil musrenbang;
4. Pemantauan dan evaluasi tindak lanjut musrenbang.

