BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Teori

1. Pengertian Pembangunan

Pembangunan memiliki arti yang sangat penting bagi masyarakat Indonesia, karena melalui pembangunan itulah dapat tercapai perubahan kearah kehidupan yang lebih baik dari segi material maupun spiritual. Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan optimal manusia baik individu maupun kelompok, juga dapat berarti mendorong tumbuhnya kebersamaan dan kemerataan kesejahteraan.

Tjokroamidjojo dan Mustopadijaja (Khairuddin, 1992: 23) mengemukakan bahwa “Pembangunan adalah suatu orientasi dan kegiatan usaha yang tanpa akhir”. Jadi dengan kata lain dapat dikatakan “*Development is not a static, it is continously changing”.*

Berdasarkan definisi tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pembangunan merupakan suatu rangkaian proses kegiatan yang dilakukan secara terus menerus dan berkelanjutan guna mencapai perubahan kearah kemajuan yang lebih baik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sedangkan menurut Siagian (dalam Khairuddin, 1992: 23) yang mengemukakan bahwa “pembangunan adalah suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang

dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa".

Dari definisi tersebut di atas, diketahui bahwa pembangunan mengandung unsur-unsur berikut:

a. Usaha atau proses.
b. Peningkatan, kemajuan, atau perubahan kearah kemajuan.
c. Berekesinambungan.
d. Dilakukan secara sadar atau dengan sengaja.
e. Terencana.
f. Untuk tujuan pembinaan (pembangunan) bangsa.
g. Dilakukan secara bertahap.

Tujuan pembangunan, di negara manapun pasti bertujuan untuk kebaikan masyarakatnya. Meskipun istilah tujuan pembangunan yang digunakan cukup bervariasi, tetapi hakikatnya hampir sama, yakni meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Tjokroamidjojo (1984: 6) berpendapat bahwa:

> Pembangunan itu tiada lain suatu usaha perubahan yang direncanakan dengan pendayagunaan potensi alam, manusia dan sosial budaya untuk menuju keadaan yang lebih baik yang didasarkan kepada norma-norma tertentu.

Selanjutnya, Sumaryadi (2005: 25) mengemukakan bahwa pembangunan adalah "Proses perubahan berbagai dimensi kehidupan manusia yang berlangsung terus-menerus. Perubahan ini bisa terjadi dengan sendirinya bisa juga pengaruh atau arahan dari pemerintah".

Dari definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa pembangunan merupakan proses perubahan di segala sendi kehidupan masyarakat yang mengikutsertakan masyarakat sebagai subjek dalam pelaksanaannya yang dapat diwakili oleh lembaga kemasyarakatan sebagai sistem sosial.

Selanjutnya Todaro (Jusman Iskandar, 1998: 77) berpendapat:

> Pembangunan sebagai suatu proses yang berdimensi jamak yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap masyarakat dan kelembagaan nasioanal seperti halnya percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketidakmerataan, dan pemberantasan kemiskinan absolut.

Suma (Jusman Iskandar, 1998: 77) mengemukakan bahwa:

> Pembangunan sebagai kegiatan-kegiatan yang direncanakan dalam mengelola sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang digunakan untuk kelangsungan hidup manusia.

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pembangunan merupakan rangkaian kegiatan yang terencana dalam mengelola sumber daya-sumber daya yang ada dengan melibatkan masyarakat sebagai subjek dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya.

Keikutsertaan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan berarti juga keterlibatannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pemeliharaan pembangunan serta hasil-hasil pembangunan yang merupakan salah satu kunci keberhasilan dari setiap upaya pembangunan.

2. Partisipasi Masyarakat

Pembangunan nasional sebagai proses peningkatan kemampuan manusia untuk menentukan masa depannya mengandung arti bahwa warga masyarakat perlu dilibatkan dalam proses tersebut, yaitu warga masyarakat perlu berperan serta. Dalam menyukseskan pembangunan, khususnya dalam meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses pembangunan, maka perlu dilakukan suatu pendekatan partisipatif karena pendekatan ini mengandung asumsi bahwa masyarakat sebagai subjek pembangunan.

Istilah partisipasi pada dasarnya istilah diserap dari bahasa Inggris *"participation"* yang berarti turut ambil dalam suatu kegiatan dengan kemauan sendiri, berupa turut merencanakan, menyusun dan turut pula bertanggung jawab.

Bintoro (1986: 223-224) berpendapat bahwa:

> Partisipasi ialah suatu kegiatan kemasyarakatan yang diselenggarakan atas dasar kesukarelaan. Ia menjadi mobilisasi apabila ekstrim yang menggerakkan untuk kegiatan tertentu (mungkin untuk kepentingan masyarakat itu sendiri) suatu pekerjaan atau suatu gotong-royong.

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa partisipasi merupakan suatu rangkaian kegiatan sosial kemasyarakatan yang tumbuh dalam hati nurani masyarakat dan dilakukan tanpa ada paksaan dari pihak manapun dalam memenuhi kebutuhan masyarakat itu sendiri.

Sedangkan Pasaribu (1982: 78-79) menyebutkan bahwa:

> Bentuk partisipasi ialah 1) partisipasi buah pikiran, 2) partisipasi tenaga, 3) partisipasi harta benda, 4) partisipasi keterampilan.

a. Partisipasi buah pikiran, adalah keterlibatan masyarakat dalam suatu komunitas atau organisasi dalam bentuk ide-ide pemikiran, baik dalam tahapan perencanaan maupun dalam penyusunan rencana serta implementasinya, seperti ikut dalam pertemuan ataupun melakukan kritik dan saran atas apa yang sedang akan dilaksanakan.
b. Partisipasi tenaga, adaalah suatu bentuk keterlibatan masyarakat dalam kegiatan-kegiatan pembangunan untuk kepentingan bersama, yang umumnya dalam bentuk gotong-royong, seperti aktif dalam perbaikan-perbaikan saluran air (*drainase*), pos kamling, sarana ibadah dan lain sebagainya.
c. Partisipasi harta benda (materil), yaitu keterlibatan masyarakat dalam kegiatan pembangunan di lingkungannya dalam bentuk memberikan sumbangan harta benda berupa uang atau materi lainnya baik sukarela maupun sedikit mobilsasi.
d. Partisipasi keterampilan, yaitu keterlibatan individu dan kelompok masyarakat berdasarkan keterampilan atau keahlian yang dimilikinya, seperti keahlian dalam bidang perencanaan, menggambar (arsitek), keahlian dalam bidang pertukangan dan lain sebagainya.

Winardi (1983: 136) mengatakan bahwa:

> Partisipasi juga berarti turut serta seseorang baik secara mental maupu emosional untuk memberikan sumbangan kepada proses pembuatan keputusan, terutama mengenai persolan dimana keterlibatan pribadi yang bersangkutan untuk melakukan hal tersebut.

Selanjutnya menurut Davis (Khairuddin, 1992: 124), bahwa "partisipasi adalah keterlibatan dan emosional orang-orang dalam situasi kelompok dan berbagai tanggung jawab dalam pencapaian tujuan".

Berdasarkan definisi tersebut, terdapat tiga gagasan penting yang dapat diperoleh, yaitu:

1. Keterlibatan: partisipasi, berarti adanya keterlibatan mental dan emosional ketimbang hanya berupa aktivitas fisik, keterlibatan ini bersifat psikologis, bukan hanya fisik seseorang yang berpartisipasi terlibat emosinya, bukan hanya terlibat karena tugasnya.

2. Kontribusi: dalam partisipasi, yang sangat penting adalah motivasi orang-orang untuk memberikan inisiatif dan kreativitasnya guna mencapai tujuan organisasi.
3. Tanggung jawab: bahwa partisipasi, mendorong orang-orang untuk menerima tanggung jawab dalam aktivitas kelompok. Disinilah terjadi proses sosial dimana orang-orang terlibat sndiri dalam organisasi dan mau menerima tanggung jawab aktivitas kelompok. Mereka melihat adanya peluang untuk melakukan hal-hal yang mereka inginkan, yaitu merasa bertanggung jawab menyelesaikan pekerjaannya.

Dari definisi tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa partisipasi dapat diartikan kesadaran, keikutsertaan masyarakat dalam melaksanakan kegiatan yang menimbulkan pula rasa untuk memelihara dan menjaga merosotnya lingkungannya. Atau lebih jauh dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat adalah proses kegiatan yang dilakukan oleh manusia dengan sadar yang mengikutsertakan baik jiwa dan raga maupun harta benda, untuk mendukung terlaksananya suatu kegiatan tertentu baik langsung maupun tidak langsung dalam rangka mencapai tujuan yang telah di tentukan.

Davis dan Newstroom (1996: 427) mengatakan bahwa:

> *Participationis defined as mental and emotional of a person in a group situation which encucrages him to contibute to group goals and share responsibility in them* (partisipasi adalah dorongan mental dan emosional dari seseorang atau kelompok yang menggerakkan mereka bersama-sama mencapai tujuan dan ikut bertanggung jawab).

Kenyataannya dalam setiap program pembangunan di daerah-daerah pedesaan, partisipasi masyarakat lebih banyak di mobilisasi atau diarahkan, sehingga keterlibatan mereka sebagai objek lebih dominan dari pada sebagai subjek. Padahal sesungguhnya partisipasi masyarakat itu menjadikan masyarakat sebagai subjek pembangunan.

Oleh karenanya, untuk mengubah paradigma tersebut di atas, Siagian dan Tickson memberikan suatu solusi sebagai suatu alternatif untuk meningkatkan partisipasi. Menurut Siagian (1998: 30), yang mengatakan bahwa:

> Partipasi masyarakat adalah mereka yang melaksanakan berbagai kegiatan dalam pembangunan, dimana rakyat yang akhirnya memegang peranan sekaligus sebagai subjek dan objek pembangunan.

Selanjutnya menurut Tickson (2004: 11-12), bahwa;

> Partisipasi masyarakat merupakan sebuah proses dimana masyarakat sebagai *stakeholder,* terlibat mempengaruhi dan mengendalikan pembangunan ditempat mereka masin-masing. Masyarakat turut serta secara aktif dalam memprakarsai kehidupan mereka, melalui proses pembuatan keputusan dan perolehan sumber daya dan penggunaannya.

Dengan demikian partisipasi pada dasarnya merupakan suatu proses fungsi masyarakat sebagai *stakeholder* atau pemilik mandat di masyarakat, seharusnya terlibat dalam mempengaruhi dan mengendalikan pembangunan.

Selanjutnya Amien (2003: 57) menyatakan:

> Perlunya pelibatan masyarakat dalam pembangunan setidaknya berbasis pada tiga pertimbangan. Pertama, untuk mengumpulkan sebanyak mungkin informasi yang diperlukan agar proses pembangunan memiliki kemungkinan yang semakin besar untuk

berhasil atau dengan kata lain mengurangi ketidakpastian. Kedua, untuk menyalurkan aspirasi masyarakat. Ketiga, sebagai perwujudan dan diversivitas proses pengambilan keputusan.

Partisipasi masyarakat terhadap kegiatan pemerintah akan sangat ditentukan oleh iklim yang diciptakan oleh pemerintah itu. Jika iklim demokrasi yang diciptakan, maka partisipasinya akan terwujud dengan sukarela dan bukan partisipasi yang di mobilisasi atau diarahkan. Sebaliknya, bila iklim otoriter sentralistik yang diciptakan, maka akan melahirkan suasana partisipasi semu, dimana masyarakat hanya terlibat secara fisik dalam setiap program kegiatan, sedangkan mental dan emosinya tidak terlibat.

Oleh karenanya, prasyarat dapat diimplementasikannya suatu perencanaan pembangunan melalui perencanaan yang partisipatif, adalah: (1) fleksibel, yaitu dapat berubah sesuai perkembangan kondisi dan kebutuhan yang ada, (2) komitmen, yaitu adanya perasaan memiliki dan komitmen untuk menjalankan rencana dari seluruh *stakeholders.*

Studi empiris menunjukkan banyak kegagalan dalam pembangunan, atau pembangunan tidak mencapai sasaran karena kurangnya partisipasi rakyat. Bahkan banyak kasus menunjukkan rakyat menentang upaya pembangunan. Keadaan itu dapat terjadi karena beberapa sebab, antara lain:

1. Pembangunan hanya menguntungkan segolongan kecil dan tidak menguntungkan rakyat banyak, bahkan pada sisi ekstrim dirasakan merugikan.

2. Pembangunan meskipun dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat banyak tetapi rakyat kurang memahami maksud itu.
3. Pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat, dan rakyat memahaminya, tapi cara pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemahaman itu.
4. Pembangunan dipahami akan menguntungkan rakyat tetapi sejak semula rakyat tidak diikutsertakan.

Oleh karena itu, menjadi tugas manajemen pembangunan untuk menjamin bahwa pembangunan: (1) harus menguntungkan rakyat, (2) harus dipahami maksudnya oleh rakyat, (3) harus mengikutsertakan rakyat dalam pelaksanaannya, dan (4) dilaksanakan sesuai dengan maksudnya secara jujur, terbuka, dan dapat dipertanggung jawabkan.

Menggerakkan partisipasi masyarakat pada hakikatnya bukan hanya esensial untuk mendukung kegiatan pembangunan yang digerakkan oleh pemerintah, tetapi juga agar masyarakat berperan lebih besar dalam kegiatan yang dilakukannya sendiri. Hal ini harus menjadi suatu prinsip peran serta masyarakat dalam kegiatan pemerintah. Dengan demikian, menjadi tugas penting pemerintah untuk membimbing, menggerakkan, dan menciptakan iklim yang mendukung kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat. Upaya itu dilakukan melalui kebijakan, peraturan, serta kegiatan pembangunan pemerintah yang diarahkan untuk menunjang, merangsang, dan membuka jalan bagi

kegiatan pembangunan masyarakat. Inilah yang merupakan filosofi dari suatu partisipasi.

Hal ini sejalan dengan pendapat Sumarto (2004: 121) bahwa:

> Partisipasi merupakan proses anggota masyarakat sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka.

Oleh karenanya, dalam setiap pemerintahan yang demokratis, partisipasi masyarakat merupakan suatu yang niscaya diperlukan. Karena apa yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengelola pemerintahannya, haruslah selalu bersandar pada apa yang menjadi aspirasi atau kebutuhan masyarakat. Dalam konteks ini, pemerintah harus menganggap bahwa mengakomodasi atau melayani aspirasi masyarakat merupakan kewajiban mutlak, sementara keikutsertaan masyarakat dalam dalam segala dan atau sepanjang proses penyelenggaraan pemerintahan merupakan hak yang harus dijamin adanya.

Sementara itu Bintoro (1986: 222), mengatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan harus memperhatikan empat aspek yaitu:

1. Arah dan tujuan pembangunan hendaknya mencerminkan kepentingan masyarakat.
2. Perlu dikembangkan kemampuan-kemampuan masyarakat dan terutama organisasi-organisasi masyarakat sendiri untuk mendukung proses pembangunan.
3. Kegiatan yang dilakukan harus nyata dan konsisten dengan arah, strategi dan rencana yang telah ditentukan.
4. Memberikan kesempatan secara langsung kepada masyarakat untuk berpartisipasi menyangkut kesejahteraan mereka serta dalam memetik hasil program pembangunan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa partisipasi bukan hanya dalam bentuk masukan atau keluaran, tetapi dapat juga dalam bentuk kontribusi, kepekaan, proses keaktifan, pemantapan dialog, dan keterlibatan sukarela.

Menurut Davis dan Newstroom (1996: 182-183), ada beberapa persyaratan partisipasi yaitu:

1. Waktu yang cukup untuk berpartisipasi, artinya harus ada waktu untuk berpartisipasi sebelum diperlukan tindakan.
2. Masalahnya lebih besar dari kerugian, artinya kemungkinan masalah seyogyanya lebih besar dari pada kerugiannya.
3. Relevan dengan kepentingan rakyat, artinya bidang garapan partisipasi haruslah relevan dan menarik bagi rakyat, jika tidak rakyat akan memandangnya sekedar kerja sibuk.
4. Kemampuan rakyat memadai untuk menangani bidang garapan partisipasi, artinya rakyat hendaknya memiliki kemampuan, seperti kecerdasan dan pengetahuan teknis untuk berpartisipasi.
5. Kemampuan berkomunikasi timbal balik, untuk berbicara dengan bahasa orang lain agar dapat bertukar gagasan.
6. Tidak timbul perasaan terancam bagi kedua belah pihak, artinya masing-masing pihak seyogyanya tidak merasa posisinya terancam oleh partisipasi.

Berkaitan dengan peranan pemerintah daerah dalam mendukung kebijakan pembangunan yang bersifat partisipatif, Sutrisno (1995: 249) menyatakan bahwa peranan pemerintah daerah dalam mendukung satu kebijakan pembangunan yang bersifat partisipatif adalah sangat penting, karena pemerintah adalah instansi pemerintah yang paling mengenal potensi-potensi daerahnya dan mengenal kebutuhan rakyat setempat.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka menurut Dusseldorp (Slamet, 1989: 9) mengemukakan partisipasi dan keterlibatan

masyarakat di dalam berbagai tahap dalam proses pembangunan terencana, maka terdapat 6 langkah, yaitu:

1. Keterlibatan dalam perumusan tujuan
2. Keterlibatan dalam penelitian dan pengumpulan data.
3. Persiapan rencana.
4. Penerimaan rencana.
5. Pelaksanaan.
6. Penilaian.

Selanjutnya Tickson (2004: 23) mengemukakan bahwa indikator yang digunakan untuk mengukur partisipasi masyarakat adalah:

1. Jumlah kelompok atau orang yang ada dalam masyarakat.
2. Kehadiran dalam pertemuan-pertemuan kelompok.
3. Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan.
4. Kehadiran dalam implementasi dan perumusan masalah.
5. Keterwakilan laki-laki dan perempuan.
6. Jumlah dana yang dapat dihimpun dari masyarakat.
7. Jumlah tabungan yang dapat dimobilisasi.
8. Kemampuan untuk memelihara dan mengelola fasilitas dan koperasi.

Menurut Hetifah (2009:189) bahwa:

> Banyak pola pernah dicoba untuk mendorong partisipasi warga melalui skema-skema insentif. Namun, skema-skema insentif seringkali hanya bersifat sementara, *ad-hoc*, dan tambal sulam. Tidak mengherankan kalau bentuk partisipasi warga pun bersifat semu dan sementara pula. Oleh karena itu, perlu diciptakan suatu strategi yang dapat mendorong partisipasi warga. Pola tersebut juga harus mendorong adanya kemandirian, sehingga partisipasi yang terjadi bukanlah partisipasi *ad-hoc* atau sementara, tetapi menjadi perilaku paten (*inheren*) warga dalam aktivitas sehari-hari. Permasalahannya, bagaimana kemandirian tersebut dapat dibangun ?.

Selanjutnya menurut Branch (Hetifah, 2009: 201) bahwa "perencanaan tidak dapat efektif kecuali bila dilakukan dengan pengenalan, pemahaman, dan pemanfaatan struktur kekuatan pemerintah dan non pemerintah".

Dengan demikian partisipasi masyarakat dalam pembangunan tersebut diperlukan dalam pembangunan yang didasari dengan adanya rasa kesadaran dan tanggung jawab yang tercermin dengan adanya perubahan sikap, mental, pandangan hidup, cara berpikir dan bekerja, sehingga masyarakat dapat menentukan arah dan keinginan dari program-program pembangunan tersebut. Hal ini juga didasarkan pada pemikiran bahwa prasyarat keberhasilan upaya pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan adalah pemberian kemampuan dan kepercayaan oleh pemerintah kepada masyarakat untuk memutuskan sendiri apa yang akan mereka bangun bagi kemanfaatan dirinya.

3. Konsep Perencanaan Pembangunan

Perubahan merupakan landasan dari perencanaan dan karena itu diperlukan tindakan yang strategis agar dapat dicapai suatu efisiensi. Perencanaan adalah suatu proses dalam menyiapkan seperangkat keputusan mengenai tindakan dikemudian hari, yang ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan dengan menggunakan cara-cara yang optimal.

Perencanaan pembangunan merupakan suatu usaha yang sistematik dari berbagai pelaku (aktor), baik pemerintah, swasta, maupun kelompok masyarakat lainnya pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan dan keterkaitan aspek-aspek fisik, sosial ekonomi dan aspek-aspek lingkungan lainnya dengan cara: (1) terus menerus menganalisis kondisi dan pelaksanaan pembangunan, (2) merumuskan tujuan dan kebijakan pembangunan, (3) menyusun konsep

strategi-strategi bagi pemecahan masalah (solusi), dan (4) melaksanakannya dengan sumber daya yang tersedia, sehingga peluang-peluang baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat ditangkap secara berkelanjutan.

Menurut Amien (2003: 52), kondisi yang dihadapi dalam perencanaan pembangunan dapat dikelompokkan kedalam dua aspek. Yang pertama, yang berkaitan dengan aspek *epistemologi,* misalnya berupa pengetahuan dan teknologi yang kita milikiyang berkaitan dengan proses perencanaan sedangkan yang kedua, adalah yang berkaitan dengan aspek *axiologi*, seperti nilai dan tujuan pembangunan itu sendiri.

Kedua aspek tersebut diciptakan dalam tiga kawasan. Pertama, menunjukkan kawasan dimana tingkat pengetahuan dan teknologi yang kita miliki relatif memadai dibandingkan dengan nilai dan tujuan pembangunan yang pada umumnya juga terdefinisi dengan baik. Pada kawasan ini digunakan perencanaan pembangunan yang tergolong dalam model rasional, komprehensif, dimana dominasi para perencana dalam penyusunan rencana pembangunan umumnya sangat menonjol. Kedua, mewakili kondisi dimana tingkat pengetahuan dan teknologi tidak sepenuhnya dapat menangani nilai dan tujuan pembangunan yang juga semakin kompleks, berhubung semakin tingginya ketidakpastian yang dihadapi. Oleh karena itu, digunakan model perencanaan pembangunan partipasi yang melibatkan sebanyak mungkin unsur masyarakat dengan harapan akan mampu mengurangi resiko akibat ketidakpastian. Ketiga,

mewakili kondisi dimana pengetahuan dan teknologi di bidang perencanaan pembangunan sudah sangat memadai karena semakin meningkatnya kompleksitas pembangunan pada kawasan ini, alternatif pendekatan pembangunan yang digunakan adalah model perencanaan adaptif, yaitu model perencanaan yang secara kontinyu melakukan modifikasi terhadap rencana pembangunan agar senantiasa sesuai dengan kondisi lingkungan yang strategis.

Schoorl (Khairuddin, 1992: 47) menyatakan bahwa "Perencanaan umumnya dipandang sebagai suatu metode untuk menggariskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapainya".

Sedangkan Tjokroamidjojo (1984: 12) mengemukakan bahwa:

1. Perencanaan dalam arti seluas-luasnya tidak lain adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Oleh karena itu pada hakikatnya terdapat pada tiap pada tiap jenis usaha manusia;
2. Perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (maksimun *output*) dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif;
3. Perencanaan adalah penetuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan i lakukan, bagaimana, bilamana, dan oleh siapa.

Dari pengetahuan di atas, dapat disimpulkan bahwa perencanaan mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

1. Aktivitas yang dipikirkan.

2. Berorientasi ke masa depan.

3. Mempunyai tujuan tertentu.

4. Merupakan pilihan alternatif.

Perencanaan, meskipun mengandung pengertian masa depan, ia bukanlah ramalan yang dibuat tanpa perhitungan. Ramalan dalam perencanaan selalu didasarkan atas data dan perkiraan-perkiraan yang telah dicapai, dan juga memperhitungkan sumber daya-sumber daya yang ada dan akan dapat dihimpun. Dengan demikian, perencanaan berfungsi sebagai pedoman sekaligus ukuran untuk menentukan perencanaan berikutnya. Dalam perencanaan segala sesuatunya sudah dipikirkan dan diperhitungkan secara cermat.

Pola perencanaan pembangunan yang selama ini dilakukan berbagai negara berkembang yang lebih dikenal dengan *top-down strategy* sebagaimana dikemukakan oleh Ndraha (1987: 127) pada awal proses pembangunan memang pola itu membawa manfaat, tetapi tatkala pola itu mengacu pada sistem, timbulah masalah. Masyarakat terbiasa untuk bergantung pada pemerintah dan kemampuannya untuk berkembang secara mandiri dan sukar dikembangkan. Untuk mengantisipasi berbagai akses negatif yang ditimbulkan oleh *top-down strategy,* maka *bottom-up strategy* menjadi pilihan yang strategis untuk mengefektifkan perencanaan pembangunan hingga pelaksanaan pembangunan.

Mekanisme *bottom-up strategy* memiliki beberapa keunggulan yaitu sebagaimana yang dikemukakan oleh Ndara (1987: 128-129) bahwa:

> (1) Melalui mekanisme dari bawah ke atas, masyarakat dapat memberi tanggapan, jawaban atau *feedback* kepada pemerintah

> tentang kesesuaian antara aspirasi masyarakat dengan apa yang direncanakan oleh pemerintah, (2) melalui mekanisme tersebut masyarakat dapat mengemukakan dan menyalurkan aspirasi, pemerintah dan tuntutannya kepada pemerintah, (3) melalui mekanisme dapat terjadi tawar-menawar, pemufakatan atau kompromi antara masyarakat dengan pemerintah, (4) dapat dilakukan komunikasi timbal balik antara masyarakat dengan pemerintah, sehingga pemerintah memperoleh informasi yang tepat mengenai berbagai hal, (5) dapat terjadi proses *"exchange"* antara masyarakat dengan pemerintah atau kandidat politik, misalnya bagi kaum petani miskin untuk memberikan suaranya dengan harapan akan menerima keuntungan tertentu dari pemerintah.

Dari pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa mekanisme *bottom-up strategy* sangatlah tepat digunakan dalam proses perencanan pembangunan sebagai upaya optimalisasi pencapaian tujuan pembangunan karena dengan strategi ini memberi peluang bagi masyarakat mengemukakan berbagai pendapat atau memberi *feedback* kepada pemerintah sebagai bentuk dukungan yang partisipatif dalam proses perencanan pembangunan dalam memperbaiki dan meningkatkan taraf kehidupan masyarakat yang sejahtera.

Dukungan masyarakat *merupakan* faktor penting keberhasilan rencana di dalam suatu negara demokratis. Perencanaan pembangunan memerlukan dukungan luas dari rakyat. Perencanaan pembangunan harus di atas kepentingan dan persetujuan semua golongan baik masyarakat itu sendiri maupun wakil rakyat. Dengan kata lain, suatu perencanaan harus dianggap sebagai rencana nasional apabila ia di setujui oleh wakil-wakil rakyat. Karenanya, tanpa dukungan masyarakat, tidak ada rencana yang dapat berhasil, karena semangat rakyat ibarat

minyak pelumas perencanaan sekaligus bahan bakar pembangunan ekonomi, ia adalah kekuatan dinamis yang memungkinkan segalanya.

Dari uraian yang dikemukakan di atas, memberikan konsekuensi secara langsung bahwa dari beberapa faktor yang menetukan keberhasilan perencanaan pembangunan, maka faktor dukungan masyarakat merupakan salah satu faktor yang cukup menentukan berhasil tidaknya suatu perencanaan pembangunan. Dukungan masyarakat merupakan kekuatan dinamis, memberikan makna bahwa masyarakat dengan segala potensinya merupakan kekuatan yang senantiasa berkembang dan berubah seiring dengan perubahan waktu pula.

Selanjutnya Riyadi dan Dedi Supriadi Bratakusumah (2003: 7) berpendapat bahwa:

> Perencanaan pembangunan merupakan suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan atau aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun nonfisik (mental dan spiritual), dalam rangka pencapain tujuan yang lebih baik.

Dengan demikian perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah merupakan suatu tahapan dalam proses pembangunan. Perencanaan akan menghasilkan rencana yang selanjutnya akan diimplementasikan dalam pelaksanaan pembangunan. Perencanaan yang baik akan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan suatu pembangunan, oleh karena itu dalam menyusun perencanaan

pembangunan hendaknya diperhatikan berbagai faktor yang kemungkinan memiliki pengaruh dalam berhasil tidaknya pelaksanaan pembangunan.

Pada masa mendatang perencanaan pembangunan dan pelaksanaannya akan semakin berorientasi ke bawah dan melibatkan masyarakat luas, melalui pemberian kewenangan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan kepada daerah-daerah. Dengan cara ini pemerintah dapat menyerap aspirasi rakyat, sehingga pembangunan yang dilaksanakan dapat memberdayakan dan menyediakan kebutuhan rakyat banyak.

Sumodiningrat (Ndraha, 1990: 87), menyatakan bahwa prinsip pembangunan yang berpartisipasi yang kini ditetapkan sebagai manajemen pembangunan nasional merupakan suatu model ekonomi rakyat, jadi perencanaan pembangunan yang berpartisipasi adalah yang memuat prinsip:

1. Visi, misi, strategi dan aksi (kebijakan) pembangunan untuk rakyat. Visi pembangunan dalam, diri, oleh dan untuk rakyat yang membawa misi untuk mewujudkan kemajuan kemandirian kesejahteraan dalam suasana keadilan yang dirumuskan dalam strategi keterpaduan pertumbuhan dan pemerataan yang berkelanjutan. Visi, misi, dan strategi dilaksanakan melalui kebijakan pemberdayaan masyarakat.
2. Pedoman pembangunan dalam bentuk sasaran Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dan sasaran pembangunan tahunan secara nasional dan regional sesuai kebutuhan dan potensi masyarakat.
3. Mekanisme perencanaan pembangunan yaitu melalui mekanisme musyarawah mufakat yang merupakan perpaduan perencanaan dari bawah dan perencanaan dari atas. Mekanisme ini dioperasionalkan melalui pedoman penyusunan perencanaan partisipatif.
4. Tim pembina pembangunan sebagai koordinator pembangunan menggerakkan pembangunan lintas sektor dan lintas daerah serta pengendalian proses pembangunan agar tepat arah, tepat sasaran, dan terkoordinasi dari pusat sampai daerah.

5. Instrumen pembangunan sebagai wadah untuk mewujudkan pemihakan kepada masyarakat melalui sumber pembiayaan pembangunan pemerintah (APBN/APBD), usaha nasional (investasi swasta), dan swadaya masyarakat (tabungan masyarakat).

Perencanaan pembangunan yang disusun di daerah perlu didasarkan pada semua potensi dan kendala yang ada di daerah tersebut, dengan tetap mengacu pada perencanaan pembangunan nasional. Pembangunan yang mendasar pada potensi wilayah akan menghasilkan pertumbuhan sosial ekonomi yang optimal.

Selanjutnya Ginanjar (1997: 49) berpendapt bahwa:

> Perencanaan pembangunan pada umumnya harus memiliki, mengetahui dan memperhitungkan beberapa unsur pokok, yaitu:
> 1. Tujuan akhir yang dikehendaki.
> 2. Sasaran-sasaran dan prioritas untuk mewujudkan (yang mencerminkan pemilihan dari berbagai alternatif).
> 3. Jangka waktu pencapaian sasaran-sasaran tersebut.
> 4. Masalah-masalah yang dihadapi.
> 5. Modal atau sumber daya yang akan digunakan, serta pengalokasiannya.
> 6. Kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk melaksanakannya.
> 7. Orang, organisasi atau badan pelaksananya.
> 8. Mekanisme pemantauan, evaluasi dan pengawasan pelaksanaannya.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa perencanaan pembangunan itu adalah suatu kegiatan perumusan strategi yang mencakup penetapan tujuan melalui cara-cara yang terbaik, dengan menggunakan sumber daya yang ada dan untuk mencapai sasaran yang dituju. Disadari atau tidak disadari bagaimana bentuk penyelanggaraan negara harus memberi peluang dan saluran tertentu bagi masyarakat. Aspirasi masyarakat dapat diartikan yaitu keterlibatan masyarakat sebagai suatu sistem sosial secara mental, emosional, material, baik secara

perorangan maupun berkelompok dalam suatu kondisi tertentu untuk mencapai suatu tujuan yang sudah disepakati bersama antara penyelenggara negara dan masyarakat.

4. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Otonomi adalah wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan sekelompok penduduk yang berdiam dalam suatu lingkungan wilayah tertentu yang mencakup wewenang mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan berbagai hal yang perlu bagi tata kehidupan dan perkembangan kelompok penduduk. Inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya kebebasan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya sendiri untuk membuat kebijakan yang dibutuhkan oleh daerahnya atas dasar prakarsa, kreativitas, dan peran serta masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

Pelaksanaan otonomi daerah memberi kebebasan bagi daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam mengelola sumber daya yang dimilikinya dalam memenuhi kebutuhan hidup masyarakatnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Kaho (1998: 60) berpendapat bahwa ada empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah yaitu: manusia pelaksananya harus baik, keuangan harus cukup baik, peralatannya harus cukup baik, dan manajemennya harus baik.

Selanjutnya Koswara (2000: 12) mengemukakan bahwa:

> Penciptaan suatu kondisi otonomi daerah yang mandiri dan ideal juga merupakan salah satu syarat bagi peningkatan kemampuan negara berkompetisi di era global. Menghadapi era globalisasi dimana hubungan antar negara sudah semakin transparan dan saling mempengaruhi, maka daerah harus mempersiapkan birokrasi dan aparatnya untuk menghadapinya. Kecenderungan terjadinya posisi berhadapan antar pemerintah dan masyarakat akhir-akhir ini harus dijawab dengan hadirnya aparat pemerintahan yang profesional, dalam kerangka *good govermance* (*"behorlijk bestuur"*) dalam arti memiliki nilai demokrasi dan keterbukaan, kejujuran (*honesty*), akuntabel dan berorientasi kepada masyarakat.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa sumber daya manusia dalam hal ini para aparat pemerintahan merupakan faktor utama yang mendukung pelaksanaan pembangunan dalam mencapai tujuan organisasi yang berorientasi kepada pemenuhan kebutuhan masyarakat dan juga merupakan faktor penentu pelaksanaan otonomi daerah yang efektif.

Relevansinya dengan ilmu pemerintahan, yang menekankan hubungan pemerintah (dalam hal ini aparat pemerintah di daerah) dengan masyarakat sebagai konsumen dan *sovereign*. Melalui posisi *sovereign* masyarakat memesan, mengamanatkan, dan menuntut agar jasa publik dan layanan sipil bisa dirasakan oleh setiap orang pada saat dibutuhkan dalam jumlah yang memadai.

Beberapa pendapat tersebut di atas menunjukkan bahwa manusia merupakan unsur terpenting dalam setiap organisasi pemerintahan dalam pelaksanaan pembangunan, karena sumber daya-sumber daya lainnya yang terdapat dalam organisasi merupakan benda mati yang tidak bermakna tanpa digerakkan oleh manusia.

Pemerintah daerah otonomi merupakan proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintah dengan tujuan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkembangkan daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pembangunan.

Pemberdayaan diartikan sebagai suatu usaha untuk meningkatkan kemampuan seseorang, kelompok atau masyarakat. Penggunaan konsep ini tidak hanya pada bidang politik semata, tetapi juga dalam bidang sosial, ekonomi dan budaya.

Simanjuntak (1985: 20) mengemukakan bahwa perlunya memberdayakan sumber daya manusia dilatarbelakangi oleh empat hal, yaitu:

1. Melalui upaya pembangunan, potensi sumber daya manusia diarahkan menjadi kekuatan di bidang ekonomi, sosial, budaya, politik, dan pertahanan keamanan yang nyata, didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas, memilki kemampuan memanfaatkan, mengembangkan dan menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi serta kemampuan manajemen.
2. Sumber daya manusia dipandang sebagai unsur yang sangat menentukan dalam proses pembangunan, terutama di negara-negara yang sedang berkembang. Hal ini berkaitan dengan pengalaman negara industri baru yang menunjukkan bahwa pertumbuhan bersumber dari pertumbuhan masyarakat (efisiensi) yang didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas.
3. Adanya anggapan bahwa sumber daya manusia lebih penting daripada sumber daya alam. Menurut pendapat ini, negara yang miskin sumber daya alamnya, tetapi tinggi tingkat kualitas sumber daya manusianya sehingga lebih maju daripada negara yang kaya sumber daya alamnya akan tetapi kurang mementingkan sumber daya manusianya.
4. Pada pembangunan jangka panjang I, pembangunan lebih dititikberatkan pada pemanfaatan sumber daya alam, sedangkan

> dalam pembangunan jangka panjang II perlu diadakan penyempurnaan, dalam arti bahwa pembangunan dikonsentrasikan pada pengembangan dan pendayagunaan sumber daya manusia untuk menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang maksimal.

Dengan demikian pemberdayaan pada dasarnya selalu dititikberatkan pada pemberdayaan sumber daya manusia, yaitu pemberdayaan pada semua kemampuan yang dimiliki untuk menunjang suatu proses pembangunan.

Selanjutnya Sumodiningrat (1999: 254) berpendapat bahwa "pemberdayaan masyarakat berarti meningkatkan kemampuan atau meningkatkan kemandirian masyarakat".

Selanjutnya dalam kerangka pembangunan nasional upaya pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dari sudut pandang:

1. Penciptaan suasana atau iklim yang memungkinkan masyarakat berkembang.
2. Peningkatan kemampuan masyarakat dalam pembangunan melalui berbagai bantuan dana, pelatihan, pembangunan sarana dan prasarana fisik maupun sosial serta pengembangan kelembagaan daerah.
3. Perlindungan melalui pemihakan kepada yang lemah untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang dan menciptakan kemitraan yang saling menguntungkan.

Dengan demikian, keadaan berdaya tidak dicirikan oleh pemilikan kekuasaan atau pengaruh yang lebih besar akan tetapi dicirikan

oleh anggapan bahwa dirinya adalah partisipasi yang efektif dalam proses pengambilan keputusan.

Pemberdayaan (*empowerment*) pada dasarnya mengacu pada usaha menumbuhkan keinginan kepada seseorang dan pemberian peluang serta kesempatan bagi bawahan untuk mengaktualisasikan diri, meningkatkan potensi dan kemampuan yang dimiliki, serta memberikan pengalaman psikologis yang membuat seseorang merasa berdaya.

Pranaka (1996: 16) mengemukakan bahwa:

> Pemberdayaan (*empowerment*) pada dasarnya terbentuk oleh ide untuk menempatkan manusia lebih sebagai subjek dari dunianya sendiri. Pada proses pemberdayaan, salah satu penekanannya pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu di dalam masyarakat lebih berdaya.

Selanjutnya Osborne dan Plastrik (2000: 217) menyatakan bahwa “pemberdayaan adalah mempercayai orang di bawah anda untuk melaksanakan tugas. Anda adalah orkestra, kemudian anda mundur dan membiarkan mereka melakukan tugasnya”.

Pemberdayaan (*empowerment*) pada dasarnya mengacu pada usaha menumbuhkan keinginan kepada seseorang dan pemberian peluang serta kesempatan kepada bawahan untuk mengaktualisasikan diri, meningkatkan potensi dan kemampuan yang dimiliki, serta memberikan pengalaman psikologis yang membuat seseorang merasa berdaya. Pemberdayaan masyarakat dapat diartikan pula sebagai suatu proses sosial multidimensi yang bertujuan untuk membantu individu atau

kelompok agar dapat memperoleh kendali bagi kehidupan mereka sendiri untuk mencapai tujuan.

Pemberdayaan sederhananya merupakan cara yang amat praktis dan produktif untuk mendapatkan yang terbaik dari diri sendiri dan dari staf. Dituntut lebih dari pendelegasian agar kekuasaan ditempatkan secara tepat sehingga dapat digunakan secara efektif, yakni dekat dengan pelanggan/konsumen. Ini berarti bukan hanya berarti pelimpahan tugas, melainkan juga proses pengambilan keputusan dan tanggung jawab secara penuh.

Menurut Sumodiningrat (1999: 138) menyatakan bahwa indikator keberhasilan yang dipakai untuk mengukur pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat mencakup hal dibawah ini:

1. Berkurangnya jumlah penduduk miskin.
2. Berkembangnya usaha peningkatan pendapatan yang dilakukan oleh penduduk miskin dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia.
3. Meningkatkan kepedulian masyarakat terhadap upaya peningkatan kesejahteraan keluarga miskin di lingkungan.
4. Meningkatkan kemandirian kelompok yang ditandai dengan makin berkembangnya usaha produktif anggota dan kelompok, makin rapinya administrasi kelompok serta makin luasnya interaksi kelompok dengan kelompok lainnya di dalam masyarakat.
5. Meningkatnya kapasitas masyarakat dan pemerataan pendapatan yang ditandai oleh peningkatan pendapatan keluagra miskin yang mampu memenuhi kebutuhan pokok dan kebutuhan sosial dasarnya.

Saat ini konsepsi pemberdayaan masyarakat telah dijabarkan dalam lingkup lebih luas yakni menciptakan kemitraan pembangunan antara pemerintah, masyarakat, dan swasta yang saling bersinergi. Pembahasan pemberdayaan masyarakat juga semakin banyak dengan melibatkan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam mewujudkan

pembangunan yang adil dan merata. LSM ini bekerja untuk membela dan melindungi masyarakat yang lemah.

Peranan masyarakat dan swasta dalam pembangunan daerah di era otonomi daerah akan semakin besar dan menentukan. Perlu kita sadari tanpa meningkatkan partisipasi masyarakat dan swasta, otonomi akan kehilangan makna dasarnya. Melalui otonomi, daerah mempunyai peluang yang lebih besar untuk mendorong dan memberi motivasi pembangunan daerah yang kondusif, sehingga akan memunculkan kreasi dan daya inovasi masyarakat yang dapat bersaing dengan daerah lain.

Pemberdayaan masyarakat dan swasta sama pentingnya dengan peningkatan pengetahuan, perluasan wawasan dan peningkatan aparatur/birokrat bagi pelaksanaan tugas, yang sesuai dengan fungsi dan profesi masing-masing. Pemberdayaan tersebut, agar daerah semakin mampu dan mandiri. Kemandirian dimaksud adalah mampu memberi kesempatan kepada masyarakatnya untuk menunjukkan ciri sebagai masyarakat membangun.

Pelaksanaan otonomi daerah pada akhirnya bermuara pada upaya untuk lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini membawa konsekuensi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, disamping pada responsibilitas, akuntabilitas, realibilitas pemerintahan yang menunjukkan kepada pemerintahan yang bertanggungjawab, dapat diandalkan serta memilki kemampuan untuk melayani masyarakat secara

lebih efektif dan mampu mengantisipasi perkembangan tuntutan dan aspirasi masyarakat.

Pentingnya peran masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah hanya dapat digerakkan apabila masyarakat diberdayakan, sebagaimana dikemukakan Kaho (1998: 10) bahwa: Pemberdayaan masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah diperlukan oleh pemerintah daerah sebagai alternatif impor energi (*importation energy*) yang sangat diperlukan bagi organisasi sistem terbuka (*open system*) seperti organisasi pemerintah daerah untuk mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat.

5. Mekanisme Perencanaan Pembangunan Daerah

Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab, diperlukan sistem perencanaan yang efektif, efisien, dan transparan melalui mekanisme perencanaan pembangunan daerah yang melibatkan seluruh pihak dan pemangku kepentingan (*stekeholder*), maka perlu disusun sistem dan prosedur perencanaan pembangunan yang partisipatif yang diatur dalam Surat Edararan Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Nomor 1181/M.PPN/2/2006 dengan Menteri Dalam Negeri Nomor 050/244/SJ Tanggal 14 Januari 2006 Tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2006 sebagai wadah perencanaan pembangunan. Wadah perencanaan yang dimaksud dikembangkan sesuai dengan nilai-nilai lokal yang berlaku dimasyarakat yang melibatkan para tokoh

masyarakat, LSM, dan organisasi masyarakat lainnya sebagai wadah yang sangat penting untuk menjaring dan merumuskan setiap usulan rencana kegiatan pembangunan baik tingkat desa/kelurahan maupun di tingkat kecamatan yang bermuara pada pencapaian pembangunan di tingkat kabupaten.

Dalam proses perencanaan pembangunan haruslah dimulai dengan upaya menjadikan masyarakat sebagai akar rumput sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, karena masyarakat merupakn pihak yang harus mengartikulasikan kepentingan/kebutuhannya dengan segala prioritasnya yang terwujud melalui penyampaian pendapat, mengidentifikasi dan menentukan alternatif pemecahan masalah pembangunan tersebut dalam membangun bentuk-bentuk organisasi kemasyarakatan sebagai media perantara untuk menyampaikan kepentingan masyarakat, sehingga apa yang menjadi rencana pemerintah akan berhasil secara efektif, dalam artian pencapaian tujuan yang direncanakan.

Upaya untuk mewujudkan mekanisme perencanaan dari bawah ke atas (*bottom-up*) dan dari atas ke bawah (*top-down*) serta untuk lebih komprehensif dan terpadu sehingga dapat tercapai titik temu antara aspirasi dan kebutuhan masyarakat dan daerah ditetapkan oleh pemerintah suatu peraturan-peraturan dan kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam:

a. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
b. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
c. Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 1181/M.PPN/2/2006 dan Menteri dalam Negeri Nomor 050/244/SJ tanggal 14 Januari 2006 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musrenbang tahun 2006.

Mekanisme perencanaan pembangunan daerah dari bawah ke atas dalam lingkup kabupaten/kota secara garis besar dapat digambarkan sebagai berikut:

a. Perencanaan di Tingkat Desa/Kelurahan

Mekanisme perencanaan pembangunan di tingkat desa/kelurahan diawali dengan tahap persiapan dalam bentuk musyawarah di tingkat dusun atau tingkat rukun tetangga (RT)/rukun warga (RW) dan kelompok masyarakat lainnya (seperti kelompok tani/nelayan, kelompok pemuda, kelompok perempuan dan kelompok masyarakat lainnya) yang merupakan perpanjangan tangan di wilayah dusun atau RT/RW. Pada tingkatan ini umumnya membahas masalah yang dihadapi masyarakat setempat yang merupakan rencana kebutuhan pembangunan hasil musyawarah kelompok masyarakat yang mewakili

masyarakat setempat yang selanjutnya dijadikan sebagai bahan masukan (input) dalam musyawarah rencana pembangunan desa/kelurahan.

Musyawarah desa/kelurahan dilaksanakan oleh panitia penyelenggara musrenbang yang telah ditetapkan oleh kepala desa/lurah yang pesertanya terdiri dari komponen masyarakat baik individu maupun kelompok, seperti ketua RT/RW, kepala lingkungan, lembaga pemberdayaan masyarakat dan organisasi kemasyarakatan lainnya. Wakil-wakil tersebut menjabarkan masalah utama yang dihadapi masyarakat yang selanjutnya dijadikan sebagai prioritas dalam kegiatan pembangunan di tingkat desa dan kelurahan.

Selanjutnya kepala desa/lurah yang bertindak selaku narasumber menjelaskan hasil musrenbang tersebut yang berisi prioritas program atau kegiatan pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) desa/kelurahan.

Keluaran yang dihasilkan Musrenbang desa/kelurahan terdiri atas:

1. Dokumen rencana kerja pembangunan desa/kelurahan yang memuat:
    a) Skala prioritas rencana kegiatan pembangunan yang pembiayaannya didanai oleh alokasi dana desa dan/atau swadaya.
    b) Prioritas rencana pembangunan yang akan dilaksanakan melalui instansi tingkat kabupaten atau Satuan Kerja Perangkat Daerah

(SKPD) yang selanjutnya akan dibahas dalam forum Musrenbang tingkat kecamatan.

2. Daftar nominatif desa/kelurahan yang ditetapkan oleh peserta Musrenbang desa/kelurahan untuk mengikuti musyawarah di tingkat kecamatan.

b. Perencanaan di Tingkat Kecamatan

Musyawarah rencana pembangunan kecamatan merupakan forum musyawarah *stakeholder* kecamatan untuk mendapatkan masukan prioritas kegiatan dari tingkat desa/kelurahan, kemudian menyepakati kegiatan tersebut di tingkat kecamatan yang menghasilkan daftar prioritas kegiatan pembangunan di wilayah kecamatan menurut fungsi SKPD yang selanjutnya akan dibahas pada Musrenbang tingkat kabupaten/kota.

Musrenbang di tingkat kecamatan dilaksanakan dalam dua tahapan yaitu:

1). Tahap persiapan, dengan menetapkan panitia penyelenggara Musrenbang kecamatan yang di ketuai oleh camat sebagai koordinator wilayah kecamatan. Panitia penyelenggara bertugas untuk mempersiapkan dan memfasilitasi segala sesuatu yang dibutuhkan dibutuhkan dalam proses penyelenggaraan Musrenbangcam termasuk di dalamnya materi pembahasan, jadwal, agenda kegiatan, tempat pelaksanaan serta penyampaian undangan yang ditujukan kepada peserta musyawarah.

2). Dalam pelaksanaan musyawarah Musrenbang, pesertanya dihadiri oleh wakil/kelurahan dan kelompok-kelompok organisasi kemasyarakatan lainnya yang beroperasi dalam skala kecamatan guna membahas, menyepakati serta menetapkan hasil Musrenbang di tingkat desa/kelurahan yang selanjutnya akan dijadikan skala prioritas pembangunan di wilayah kecamatan sesuai dengan fungsi dan tugas SKPD kabupaten/kota. Narasumber dalam musyawarah Musrenbang kecamatan terdiri dari camat dan aparatnya di tingkat kecamatan, sedangkan untuk di tingkat kabupaten terdiri dari Bappeda, perwakilan SKPD yang terlibat dan anggota DPRD dari wilayah pemilihan yang bersangkutan.

Hasil dari Musrenbang di tingkat kecamatan memuat daftar kegiatan pembangunan sebagai berikut:

a). Daftar skala prioritas kegiatan pembangunan di wilayah kecamatan menurut fungsi SKPD kecamatan yang selanjutnya akan dibahas dalam forum Musrenbang Kabupaten/Kota, yang sumber pembiayaannya didanai melalui APBD kabupaten/kota dan sumber pendapatan lainnya.

b). Selanjutnya pada forum Musrenbang Kecamatan akan terpilih delegasi kecamatan untuk mengikuti forum SKPD dan Musrenbang kabupaten/kota guna membahas program pembangunan hasil Musrenbang Kecamatan.

c. Perencanaan di Tingkat Kabupaten

Mekanisme perencanaan pembangunan pada tingkat kabupaten diawali dengan kegiatan pada forum SKPD yang terkait dan kemudian dilanjutkan dengan Musrenbang Kabupaten/Kota dalam rangka menetapkan arah kebijakan proritas pembangunan dan plafon pendanaan baik berdasarkan sumber pembiayaan dari APBD kabupaten/kota, APBD propinsi bahkan APBN dan sumber pendanaan lainnya. Peserta forum SKPD terdiri dari delegasi kecamatan dan kelompok masyarakat lainnya ditingkat kabupaten yang berkaitan langsung dengan fungsi SKPD yang bersangkutan.

Selanjutnya Musrenbang kabupaten/kota merupakan wadah musyawarah stakeholder kabupaten/kota untuk mendapatkan rencana kerja SKPD dengan cara meninjau keserasian antara rancangan rencana kerja SKPD yang digunakan untuk pemutakhiran rancangan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan rujukan utama dalam penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).

B. Defenisi Operasional Variabel dan Indikator-Indikator

Berdasarkan pada permasalahan dan landasan teori yang telah dikemukakan, maka diberikan defenisi operasional penelitian sebagai berikut:

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah adalah keterlibatan masyarakat baik secara langsung dan tidak langsung dalam memberikan sumbangan pemikiran dan informasi

terhadap penyusunan rencana pembangunan daerah. Indikator bentuk partisipasi masyarakat:

1. Keterlibatan adalah bentuk partisipasi yang menitikberatkan pada mental dan emosional seseorang dibanding hanya berupa aktifitas fisik yang menitikberatkan karena tugas semata. Keterlibatan ini dapat berupa:
    a. Partisipasi buah pikiran yaitu keterlibatan masyarakat dalam suatu organisasi dalam bentuk ide-ide pemikiran, melakukan kritik dan saran atas apa yang sedang dilaksanakan baik pada penyusunan rencana dan implementasinya.
    b. Partisipasi materil yaitu keterlibatan masyarakat dalam memberikan sumbangan harta benda berupa uang atau harta benda lainnya secara sukarela atau bersifat sebagai mobilisasi dana.
2. Kontribusi yaitu bentuk partisipasi yang melibatkan kemampuan masyarakat dalam menyalurkan inisiatif dan kreativitas yang dimilikinya dalam pencapaian tujuan yang diharapkan. Dengan kata lain kontribusi ini berorientasi pada aktivitas fisik dibandingkan mental dan emosional semata. Kontribusi ini dapat berupa:
    a. Partisipasi tenaga yaitu keterlibatan langsung masyarakat dalam kegiatan fisik dalam bentuk gotong-royong seperti aktif dalam perbaikan saluran air (*drainase*), pos kamling, dan lain sebagainya serta pengumpulan data.

b. Partisipasi keterampilan yaitu keterlibatan masyarakat berupa keterampilan atau keahlian yang dimiliki seperti keahlian dalam bidang menggambar ataupun keahlian dalam bidang pertukangan dan lain sebagainya.

3. Tanggung jawab yaitu bentuk partisipasi masyarakat untuk menerima tanggung jawab dalam aktivitas kelompok yang menimbulkan terjadinya proses sosial. Dengan adanya rasa tanggung jawab maka masyarakat melihat adanya peluang melakukan hal-hal yang mereka inginkan, yaitu merasa bertanggungjawab dalam penyelesaian pekerjaan dalam perecanaan pembangunan dan pemeliharaannya.

C. Kerangka Pikir

Bentuk dan mekanisme perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Sidenreng Rappang adalah partisipatif dengan melibatkan komponen lapisan masyarakat di dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan dengan tetap memperhatikan tata nilai, budaya dan adat istiadat yang berlaku dalam masyarakat setempat.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu fungsi *bottom up* strategi pembangunan dalam proses perencanaan pembangunan pada tingkat kabupaten sekalipun tidak hanya sekedar keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi dengan baik melalui kemampuannya untuk memberikan pendapat, kemampuan untuk mencari jalan keluar atas permasalahan-permasalahan yang ada sehingga tercipta relevansi yang memadai antara harapan dan kebutuhan masyarakat dengan hasil

perencanaan pembangunan yang menjadi tujuan bersama antara masyarakat dan pemerintah.

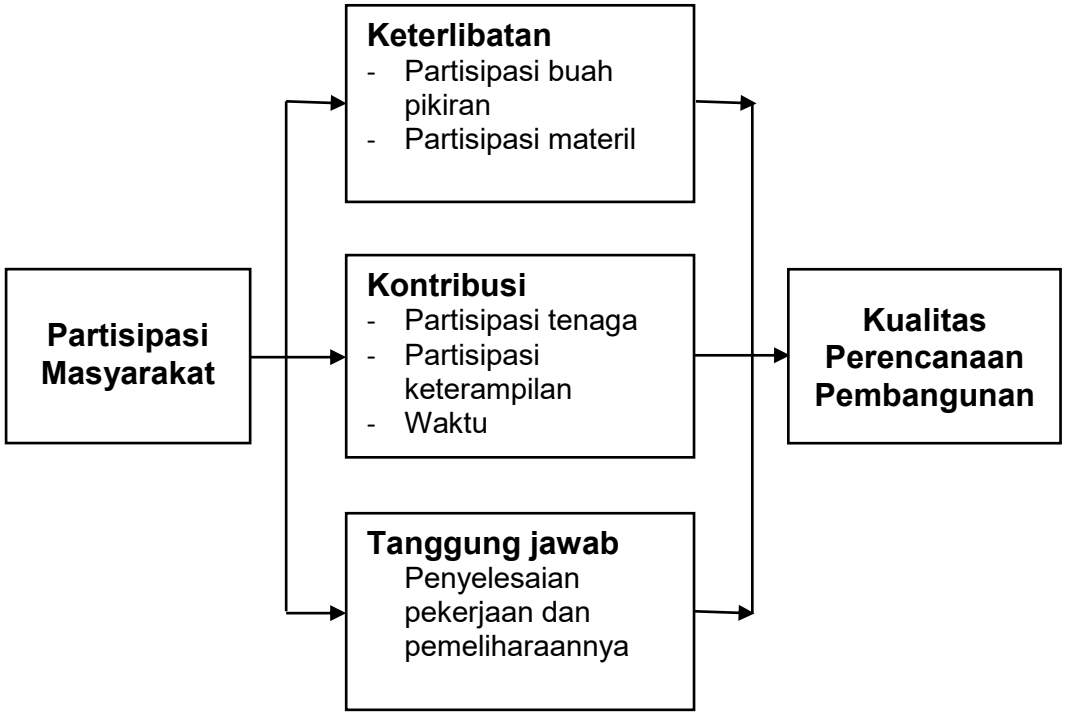
Kegagalan perencanaan pembangunan yang mengakomodasi seluruh kepentingan dalam hal ini kebutuhan masyarakat disebabkan karena masih lemahnya posisi masyarakat dalam menyampaikan pendapat sehingga masyarakat hanya bersifat apatis yang berujung pada menurunnya tingkat partisipasi masyarakat karena tidak adanya harapan yang memadai untuk melihat hubungan antara kepentingan mereka secara kolektif dengan hasil-hasil perencanaan sebelumya.

Meskipun peluang dan kesempatan yang diberikan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan, cukup terbuka luas, namun sebagian dari masyarakat masih kurang memahami mekanisme dalam penyusunan perencanaan pembangunan. Hal ini disebabkan kurangnya informasi yang diperoleh masyarakat, disamping tingkat pendidikan dan pemahaman masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan yang relatif masih sangat kurang yang menimbulkan gejala-gejala yang kurang menguntungkan bagi masyarakat lapisan bawah, karena program-program pembangunan yang dilaksanakan sebagian besar bukanlah merupakan kebutuhan masyarakat yang sebenarnya melainkan kebutuhan perencanaan para pengambil kebijakan di daerah. Kondisi seperti ini umumnya terjadi di daerah-daerah seluruh Indonesia, termasuk di Kabupaten Sidenreng Rappang.

Sejalan dengan permasalahan tersebut di atas, maka pendekatan yang dilakukan untuk mengetahui tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Sidenreng Rappang meliputi: keterlibatan masyarakat itu sendiri, kontribusi yang diberikan masyarakat dalam perencanaan pembangunan, dan tanggung jawab yang dimiliki masyarakat terhadap perencanaan pembangunan. Kondisi ini didasari pada kenyataan bahwa dorongan keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan tentu membutuhkan keterlibatan, kontribusi, dan tanggung jawab dalam berpendapat, mencari jalan keluar dalam pemecahan masalah dalam proses perencanaan pembangunan dan pelaksanaan pembangunan serta pemeliharaan hasil pembangunan.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah, Kabupaten Sidenreng Rappang menganut sistem *bottom up* dalam melaksanakan pembangunan yang dimulai dari tingkat desa/kelurahan, dilakukan dengan jalan melakukan musyawarah bersama masyarakat untuk menerima usulan perencanaan pembangunan lalu diajukan ketingkat Musrenbang. Lebih jelasnya tentang kerangka pemikiran dalam melihat peranan partisipasi masyarakat terhadap pembangunan di Kecamatan Dua Pitue dapat dilihat pada gambar berikut.

Gambar 2.1
Kerangka Pikir



D. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang, fokus masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan teori dan model berpikir, maka dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam bentuk keterlibatan dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Dua Pitue Kabupaten Sidenreng Rappang?
2. Bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam bentuk kontribusi dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Dua Pitue Kabupaten Sidenreng Rappang?

3. Bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam bentuk tanggung jawab dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Dua Pitue Kabupaten Sidenreng Rappang?