

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Salah satu persoalan mendasar kehidupan bernegara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah adalah bagaimana membangun atau menciptakan mekanisme pemerintahan yang dapat mengemban misinya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara berkeadilan, Hal ini sesuai dengan amanat UUD 1945 alinea ke IV yang menegaskan bahwa Pemerintah berkewajiban untuk memajukan kesejahteraan umum dan menciptakan keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Maka untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat tersebut, pemerintah harus melaksanakan pembangunan dan tahapan yang paling awal dan paling vital dari pembangunan adalah adanya perencanaan yang sangat menentukan keberhasilan dari pembangunan yang akan dilaksanakan tersebut.

Pembangunan adalah suatu proses yang dilakukan secara terus-menerus dalam rangka memperbaiki indikator sosial maupun ekonomi pada suatu wilayah dari waktu ke waktu (Sumodiningrat, 2009: 6). Pada hakekatnya pembangunan harus mencerminkan perubahan total suatu masyarakat atau penyesuaian sistem sosial secara keseluruhan, tanpa mengabaikan keberagaman kebutuhan dasar dan keinginan individual maupun kelompok-kelompok sosial yang ada di dalamnya, untuk bergerak maju menuju suatu kondisi kehidupan yang lebih serba baik, secara material maupun spritual (Todaro, 2000 : 20).

Sebelumnya, perencanaan pembangunan dan seluruh agenda pembangunan ditentukan oleh pemerintah berdasarkan asumsi pejabat atas prioritas dan kebutuhan masyarakat. Keadaan ini membuat masyarakat cenderung bersikap pasif terhadap berbagai permasalahan pembangunan dan cenderung melahirkan anemo masyarakat yang tidak terlalu peduli akan masalah pembangunan sehingga ada anggapan bahwa perencanaan pembangunan daerah hanya merupakan tanggungjawab pemerintah saja dan kalau pun ada aspirasi masyarakat, itu hanya dianggap sebagai sumbang saran yang tidak mengikat.

Akibat dari strategi perencanaan yang bersifat sentralistik tersebut, berbagai masalah timbul dihadapan masyarakat antara lain pembangunan yang dilaksanakan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, sehingga selain hasilnya masih dirasakan kurang mengangkat kualitas hidup masyarakat dan menjadi terbengkalai karena kurang mendapat respon positif dari masyarakat.

Seperti yang dikemukakan oleh Afifuddin (2010 : 70) bahwa pada era orde baru strategi pembangunan bertumpu pada pengejaran efisiensi daripada partisipasi. Sehingga pada saat itu pemerintah dalam merencanakan pembangunan dihadapkan kepada dua pilihan strategi pembangunan yang dilematis, prioritas produktivitas yang lebih mengutamakan hasil pembangunan dengan *output* kemakmuran atau memilih prioritas demokrasi dengan lebih mengutamakan pelibatan masyarakat secara langsung dalam proses perencanaan pembangunan itu sendiri. Pemerintah pada saat itupun lebih memilih mengutamakan produktivitas dengan keyakinan bahwa demokrasi akan tercapai dengan sendirinya tatkala produktivitas menghasilkan tingkat kemakmuran tertentu bagi rakyat seperti

halnya yang diterapkan di negara Jepang, Korea selatan, dan Singapura. Namun, strategi tersebut terbukti gagal total. Akibat riilnya adalah krisis yang berlangsung 1997 yang disusul dengan jatuhnya rejim orde baru.

Seiring dengan gerakan reformasi yang bergulir di Indonesia pada pertengahan tahun 1998, pemerintah dituntut untuk melakukan perombakan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dulunya bersifat sentralistik menuju pada desentralisasi. Mulai dari kelembagaan, manajemen, serta perilaku para aparatur pemerintahan. Salah satu kebijakan yang kemudian diterapkan adalah dengan menerapkan sistem otonomi daerah dimana daerah diberikan pelimpahan kewenangan untuk mengurus, menata, dan mengatur daerahnya sendiri dengan asumsi bahwa daerah lebih mengetahui/memahami potensi, kebutuhan dan segala permasalahan yang ada di daerah yang bersangkutan serta dalam rangka percepatan pelayanan kepada masyarakat dan menyerap aspirasi masyarakat setempat.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dimulai dengan ditetapkannya UU No.22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku sejak 1 Januari 2001. Kemudian undang-undang yang sangat penting dan strategis sifatnya bagi sistem pemerintahan di daerah tersebut diubah dengan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No. 23 Tahun 2014 yang pada dasarnya tetap mempertahankan format umum otonomi daerah, namun memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada pemerintah provinsi dan pemerintah pusat untuk menjamin konsistensi kebijakan secara nasional. Dengan adanya undang-undang tersebut sebagai payung hukum

dari pelaksanaan pemerintahan di daerah maka diharapkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan lebih cepat dalam hal pemberian pelayanan kepada masyarakat, efektif dan efisien. Salah satu wujud dari penyelenggaraan pemerintahan itu adalah melalui pelaksanaan pembangunan daerah.

Melalui UU No.23 tahun 2014 ini, bangsa Indonesia secara tegas menghendaki agar di tengah euforia reformasi, sistem yang sentralistik menuju desentralistik, pemerintah daerah harus mengarahkan berbagai hal dalam rangka implementasi kebijakan otonomi daerah pada percepatan perwujudan kesejahteraan masyarakat melalui kualitas pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan optimalisasi pembangunan peran serta dan tanggungjawab masyarakat terhadap pembangunan (partisipasi masyarakat dalam pembangunan). Suatu skema baru otonomi daerah, yang di dalamnya termuat semangat melibatkan masyarakat, dengan menekankan bahwa kualitas otonomi akan ditentukan oleh sejauh mana keterlibatan masyarakat. Maka dengan sendirinya harus ditunjukkan adanya saluran aspirasi masyarakat sejak dini. Dari sini dapat kita lihat bahwa sudah seharusnya bahwa ide awal dari proses pembangunan harus menyertakan masyarakat dalam perumusannya. Makna perumusan ini merupakan proses perumusan yang umum, dimana pada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan pokok-pokok harapan, dan kepentingan dasarnya.

Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 pada Bab X Tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 258 ayat (2) menyatakan bahwa pembangunan daerah merupakan perwujudan dari pelaksanaan urusan pemerintahan yang telah

diserahkan ke daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional. Dan pada pasal 262 ayat ayat (2) menyatakan bahwa rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berwawasan lingkungan.

Maka, tidak dapat dipungkiri bahwa era reformasi dan otonomi daerah telah memberikan peluang dan ruang gerak bagi pemerintah daerah dan masyarakat setempat (lokal) dalam melaksanakan pembangunan di daerah menurut prakarsa sendiri berdasarkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Hal ini menegaskan bahwa otonomi daerah melalui UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ini dibangun atas dasar semangat otonomi luas dan nyata serta menghendaki pemberdayaan dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah dalam menunjang keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Dengan lahirnya undang-undang ini maka sudah selayaknya perencanaan pembangunan dan pelaksanaannya harus berorientasi ke bawah dan melibatkan masyarakat luas, melalui pemberian wewenang perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di tingkat daerah. Dengan cara ini pemerintah makin mampu menyerap aspirasi masyarakat banyak, sehingga pembangunan yang dilaksanakan dapat memberdayakan dan memenuhi kebutuhan rakyat banyak. Rakyat harus menjadi pelaku dalam pembangunan, masyarakat perlu dibina dan dipersiapkan untuk dapat merumuskan sendiri permasalahan yang dihadapi, merencanakan langkah-langkah yang diperlukan, melaksanakan rencana yang telah diprogramkan, menikmati produk yang dihasilkan dan melestarikan program yang telah dirumuskan dan dilaksanakan.

Kemudian, dalam Undang-undang No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dijelaskan juga bahwa dalam sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah meregulasikan adanya partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan.

Kabupaten Dairi yang pada saat ini dipimpin oleh Bapak KRA.Johnny Sitohang Adinegoro,S.Sos dan Bapak Irwansyah Pasi, SH sebagai Bupati dan Wakil Bupati Dairi terpilih periode 2014-2019, telah mencanangkan Motto Kabupaten Dairi yakni “Bekerja Untuk Rakyat” dengan 3 pilar utama pembangunan, yakni Pembangunan di bidang kesehatan, pendidikan dan pertanian, sebagai kelanjutan periode pemerintahannya sebelumnya. Sehingga diharapkan melalui motto “Bekerja Untuk Rakyat” ini, bukanlah hanya motto Bupati dan Wakil Bupati Dairi dan jajaran pemerintahannya saja, namun lebih diharapkan untuk bisa dijadikan motivasi bagi masyarakat Dairi untuk ikut ambil bagian dalam membangun Daerah (Sidikalang Pos, Edisi I, 9-16 Maret 2010: 2).

Berbagai upaya pembangunan yang sampai saat ini sedang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Dairi seperti perbaikan jalan, pendirian dan rehabilitasi sekolah-sekolah, rehabilitasi kantor-kantor pemerintahan, peningkatan derajat kesehatan masyarakat, peningkatan ketahanan pangan dan agrobisnis, pengembangan kepariwisataan, pembangunan pasar induk Sidikalang, pembangunan sumber daya manusia, kegiatan pengentasan kemiskinan dan kegiatan-kegiatan lainnya yang bersentuhan dengan kehidupan rakyat dengan program motto “bekerja untuk rakyat” cukup mendapat respon dari masyarakat walaupun hasilnya belumlah dirasakan secara maksimal.

Keberhasilan pelaksanaan pembangunan masyarakat sangat bergantung kepada peranan pemerintah dan masyarakatnya. Keduanya harus mampu menciptakan sinergi. Tanpa melibatkan masyarakat, pemerintah tidak akan dapat mencapai hasil pembangunan secara optimal. Pembangunan hanya akan melahirkan produk-produk baru yang kurang berarti bagi masyarakatnya, tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Demikian pula sebaliknya, tanpa peran yang optimal dari pemerintah, pembangunan akan berjalan secara tidak teratur dan tidak terarah, yang akhirnya akan menimbulkan permasalahan baru. Selain memerlukan keterlibatan masyarakat, pembangunan juga membutuhkan strategi yang tepat agar dapat lebih efisien dari segi pembiayaan dan efektif dari segi hasil. Pemilihan strategi pembangunan ini penting karena akan menentukan dimana peran pemerintah dan dimana peran masyarakat, sehingga kedua pihak mampu berperan secara optimal dan sinergis. Terdapat dua hal yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Pertama, perlu aspiratif terhadap aspirasi-aspirasi yang disampaikan oleh masyarakatnya, dan perlu sensitif terhadap kebutuhan rakyatnya. Pemerintah perlu mengetahui apa yang dibutuhkan oleh rakyatnya serta mau mendengarkan apa kemauannya. Kedua, pemerintah perlu melibatkan segenap kemauan dan kemampuan yang dimiliki oleh masyarakat dalam melaksanakan pembangunan. Dengan kata lain pemerintah perlu menempatkan rakyat sebagai subjek pembangunan, bukan hanya sebagai objek pembangunan.

Konsep perencanaan pembangunan partisipatif perlu dikembangkan dalam konteks yang lebih demokratis dan lebih luas dalam mewujudkan *Good Governance*. Wujud nyata dari konsep perencanaan yang partisipatif terlihat dari

diselenggarakannya Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dengan mengikutsertakan seluruh kelompok pemangku kepentingan (*stakeholders*) pembangunan.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan menjadi isu penting manakala diletakkan atas dasar keyakinan bahwa masyarakatlah yang paling tahu apa yang mereka butuhkan dan masyarakat jugalah yang paling tahu permasalahan yang mereka hadapi (Juliantara, 2004 : 136). Disamping itu partisipasi masyarakat dalam pembangunan itu seyogyanya harus senantiasa ditingkatkan dan semakin diberikan ruang untuk berpartisipasi, karena melalui konsep perencanaan yang partisipatif inilah kesempatan bagi masyarakat untuk menyampaikan kehendak dan aspirasinya sehingga jika masyarakat sudah dilibatkan maka legitimasi dari setiap perencanaan pembangunan yang dilaksanakan akan semakin baik karena mendapat dukungan dari masyarakat, dan disamping itu masyarakat secara otomatis akan menyadari fungsi dan peranannya dalam pembangunan serta merasa bagian dari pembangunan itu sendiri (Siantar Metro, Edisi, 9 Desember 2014: 4).

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pada bab XIV yang mengatur mengenai partisipasi masyarakat pada pasal 354 ayat (1) secara tegas menyatakan bahwa dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah mendorong partisipasi masyarakat dan pada ayat (3b) pasal ini dipertegas bahwa partisipasi masyarakat yang dimaksud adalah partisipasi masyarakat dalam perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah, kemudian pada ayat (2c) pasal 354



Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah ini menyebutkan bahwa dalam mendorong partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud maka pemerintah daerah mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif.

Oleh karena itu, sudah selajaknya Kabupaten Dairi yang saat ini terdiri dari 15 (lima belas) kecamatan yang terbagi dalam 8 (delapan) kelurahan dan 161 desa yang memiliki karakteristik penduduk dan kebutuhan yang berbeda-beda pula, untuk itu Pemerintah Kabupaten Dairi dalam melaksanakan fungsi pelayanan pembangunan perlu menampung aspirasi masyarakat dan memberikan ruang partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan Kabupaten Dairi sehingga meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dan menumbuhkembangkan kesadaran akan partisipasi aktif masyarakat terhadap pembangunan di Kabupaten Dairi.

Pasaribu (2010) melakukan penelitian tentang Proses Perencanaan Pembangunan Melalui Peranan Partisipasi Masyarakat di Kecamatan Sumbul Kabupaten Dairi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa : (1) Hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) belum sepenuhnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, (2) Tingkat partisipasi masyarakat dalam Musrenbang masih sangat kurang terutama di tingkat desa/kelurahan dan kecamatan karena terbatasnya akses masyarakat terhadap informasi publik, (3) Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) masih rendah sehingga kurang memahami pentingnya perencanaan pembangunan yang partisipatif, (4) Kurangnya sosialisasi dari

pemerintah tentang pengadaan Musrenbang terutama di tingkat desa/kelurahan, (5) Sikap apatisme masyarakat yang tinggi menyebabkan merasa tidak perlu ikut serta dalam proses Musrenbang, dikarenakan usulan yang diberikan masyarakat kurang diperhatikan.

Maka dengan demikian, Pasca pelantikan Bupati Dairi tanggal 22 April 2014, untuk mengantisipasi minimnya pemberdayaan masyarakat terutama partisipasinya dalam pembangunan melalui UU No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No.54 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, meregulasikan perlunya penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang melibatkan berbagai unsur dalam komunitas daerah. Dimana, sesuai dengan pasal 16 ayat (2) dan pasal 17 ayat (2), maka Pemerintah Kabupaten Dairi untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Dairi Tahun 2014-2019 melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Jangka Menengah Daerah yang dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Bupati dan Wakil Bupati Dairi dilantik yang mana dalam Musrenbang RPJMD ini wajib mengikut sertakan unsur penyelenggara negara dan masyarakat sebagai *stakeholders* pembangunan di Kabupaten Dairi. Kemudian merujuk pada pasal 264 UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan pasal 76 Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No.54 Tahun 2010 menyatakan bahwa Peraturan Daerah Tentang RPJMD provinsi dan Peraturan Daerah Tentang RPJMD

kabupaten/kota ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah kepala daerah dilantik.

Sehingga, berdasarkan uraian di atas penulis merasa tertarik untuk melaksanakan penelitian dengan judul : **“Perencanaan Partisipatif Dalam Proses Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Dairi Tahun 2014-2019”**.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah disebutkan dalam latar belakang diatas, maka perlu kiranya untuk mencari tahu mengenai mekanisme penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Dairi Tahun 2014-2019 dan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Dairi Tahun 2014-2019.

Sehingga yang menjadi perumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Dairi Tahun 2014-2019 dilaksanakan sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah?

2. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam Proses Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Dairi Tahun 2014-2019?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan Mekanisme Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Dairi Tahun 2014-2019 apakah dilaksanakan sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah?
2. Untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam proses Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Dairi Tahun 2014-2019.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Secara ilmiah, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kemampuan berfikir secara ilmiah dan menuliskannya di dalam bentuk karya ilmiah berdasarkan kajian-kajian teori dan aplikasi yang diperoleh dari perkuliahan Program Studi Magister Administrasi Publik Sekolah Pascasarjana Universitas Medan Area.

2. Secara praktis, penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan atau referensi bagi Pemerintah Kabupaten Dairi dan para *stakeholders* pembangunan dalam penyusunan pembangunan di daerah demi meningkatkan peran serta masyarakat sebagai subjek dan objek pembangunan guna peningkatan kesejahteraan rakyat.
3. Secara Akademis, penelitian ini dapat menambah wawasan bagi penulis dan pembaca, dan bagi mereka yang berminat dengan masalah ini, dan sebagai referensi bagi kepustakaan Sekolah Pascasarjana Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.

### **1.5. Kerangka Teori**

Dalam penelitian kerangka teori digunakan untuk memberi gambaran dan batasan tentang konsep-konsep yang digunakan sebagai landasan penelitian yang akan dilakukan, dengan demikian penulisan dapat menggunakan teori-teori yang relevan dengan tujuan penelitian. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah konsep perencanaan pembangunan, konsep partisipasi dan konsep perencanaan partisipatif.