

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Penelitian Terdahulu

Nasution (2007) melakukan penelitian tentang Perencanaan Pembangunan Partisipatif (Studi Tentang Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Medan Tahun 2006-2010). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa : (1) Dari tahapan-tahapan proses Penyusunan RPJMD Kota Medan Tahun 2006-2010 hanya satu proses tahapan saja yang dilibatkan secara utuh *stakeholders* pelaku pembangunan, yaitu pada tahap Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), (2) Pelaksanaan Musrenbang RPJMD Kota Medan Tahun 2006-2010 lebih banyak dilakukan secara formalitas dan tidak semua komponen *stakeholders* dilibatkan dalam pelaksanaan Musrenbang tersebut, (3) Waktu atau durasi yang disediakan oleh Pemerintah Kota Medan, walaupun berdasarkan amanat UU No. 25 tahun 2004 Tentang SPPN, yaitu dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan setelah pelantikan kepala daerah dinilai terlalu singkat untuk merumuskan kebijakan pembangunan daerah 5 (lima) tahunan. Kemudian pelaksanaan Musrenbang Penyusunan RPJMD Kota Medan Tahun 2006-2010 yang hanya satu hari dinilai kurang dapat mengakomodir dan merumuskan permasalahan dan solusi pembangunan kota.

Elzafina (2011) melakukan penelitian tentang Perencanaan Pembangunan Partisipatif Melalui Peran Fasilitator Musrenbang Di Kota Solok. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa : proses perencanaan pembangunan

secara partisipatif memang telah dilakukan di Kota Solok, walau masih perlu penyempurnaan. SDM fasilitator Musrenbang juga perlu ditingkatkan dalam hal keterampilan memfasilitasi dan pengetahuan tentang berbagai dokumen perencanaan. Selain itu Pemerintah Kota Solok perlu menunjang pelaksanaan Musrenbang dengan mempersiapkan kebutuhan data dan informasi seperti laporan hasil Musrenbang pada tahun sebelumnya, batasan yang jelas tentang kriteria pembangunan yang dilakukan, dana kecamatan dan APBD kota. Selain itu juga perlu ada informasi tentang pagu indikatif diawal perencanaan pembangunan sehingga SKPD dan masyarakat mendapat gambaran tentang ketersediaan dana dan hanya membuat kegiatan yang prioritas. Selain itu perlu ada keterbukaan terhadap pemilihan peserta unsur pemangku kepentingan yang dilibatkan dan keterbukaan terhadap kegiatan yang direalisasikan.

Ida Widianingsih (2005 : 4) *in Workshop on Erlarging Citizen Participation And Increasing Local Autonomy in Achieving Society Harmony Workshop make a examination about Local Government, Decentralization and Participatory Planning in In Solo. The results of the examination is It can be seen that the success of participatory planning as an alternative strategy to build a harmonious society can only be achieved through maximizing the roles of all development stakeholders.It can be concluded that even though the practice of participatory planning in solo has opened a new towards a more harmonious society , in fact shifting in to a new development paradigm is not an easy job. Participatory planning urges those who held power to share their power with development stakeholders. So, it is important to emphasis the need of local*

government to change the way they behave and develop new relation with community and other development stakeholders.

Mardiyanta (2013 : 12) in *International Journal Of Administrative Science and Organization* make a examination about *Restore Public Trust Through Deliberative Public Policy Formulation*. The results of the examination are : (1) *Deliberative process in the local development planning policy formulation can bring public trust back and meet the criteria of deliberative process and conditions. In the context of the formulation process of development planning policy, the process will succeed if only local community believes that the deliberative process can consistently give influence to the final result of planning and budgeting policy,* (2) *Although at a certain level a number of deliberative public policy principles have been adopted in the local development planning policy formulation, many NGO or CSO activists see the practice as an apparent idea. It is because the budgeting policy is often not consistent with the planning policy,* (3) *A further implication is that public trust in the local government does not increase. The citizens' involvement in the local development planning policy formulation is only considered as part of the local government ritual in order to gain legitimacy of its policy documents.*

2.2. Perencanaan Pembangunan

Berbicara mengenai perencanaan pembangunan daerah tentunya tidak terlepas dari konsep perencanaan. Dimana istilah perencanaan ini sudah sangat

umum kita dengarkan dalam pembicaraan sehari-hari. Perencanaan berasal dari kata rencana, yang berarti rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan.

Secara sederhana perencanaan adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk masa mendatang yang lebih baik dengan memperhatikan keadaan sekarang maupun keadaan sebelumnya. Dari pengertian yang sederhana ini dapat diuraikan komponen penting, yakni tujuan (apa yang hendak dicapai), kegiatan (tindakan-tindakan untuk merealisasikan tujuan), dan waktu (kapan, bilamana kegiatan itu hendak dilakukan). Dengan demikian, suatu perencanaan bisa dipahami sebagai respon (reaksi) terhadap masa depan (Abe, 2005:57).

Perencanaan menurut Terry (1991 : 34) adalah merupakan upaya untuk menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Sedangkan Siagian (1980 : 18) mendefinisikan perencanaan sebagai keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang dari pada hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Conyers dan Hill (1991 : 142) mendefinisikan perencanaan sebagai suatu proses yang bersinambung yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Dari segi politik, Supriyatno (2009 : 66) mendefinisikan perencanaan sebagai sebuah proses konsensus antara kelompok-kelompok warga negara dan juga konsensus antara negara yang

diperankan oleh kepala pemerintahan dan warganya, dimana konsensus tersebut akan melahirkan adanya keputusan publik.

Oleh karena itu, Perencanaan mutlak diperlukan dalam setiap kegiatan termasuk pada pembangunan daerah, sebab tanpa adanya kegiatan perencanaan maka akan terjadi kesimpangsiuran yang pada akhirnya akan menimbulkan berbagai hal negatif seperti : tumpang tindih (*overlapping*), ketidakjelasan arah, dan sebagainya yang akan mengakibatkan pemborosan.

Pada dasarnya perencanaan sebagai salah satu fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan, untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki. Perencanaan pembangunan pada umumnya harus memiliki, mengetahui, dan memperhitungkan beberapa unsur pokok, yaitu :

- (1) Tujuan akhir yang ingin dicapai
- (2) Sasaran-sasaran dan prioritas untuk merealisasikan tujuan akhir
- (3) Jangka waktu yang diperlukan dalam mencapai sasaran-sasaran tersebut
- (4) Masalah-masalah yang dihadapi
- (5) Modal atau sumber daya yang akan digunakan serta pengalokasiannya
- (6) Kebijakan-kebijaksanaan untuk merealisasikan
- (7) Orang, Organisasi, atau badan pelaksananya
- (8) Mekanisme pemantauan, evaluasi, dan pengawasan pelaksanaan.

Munculnya gagasan tentang perencanaan pembangunan daerah menurut Ketaren (2009 : 48) berawal dari pandangan yang menganggap bahwa perencanaan pembangunan nasional tidak cukup efektif memahami kebutuhan warga negara yang berdomisili dalam suatu wilayah administratif dalam rangka

pembangunan daerah, disamping itu munculnya kebijakan pemerintah nasional yang memberikan kewenangan lebih luas kepada penyelenggara pemerintahan daerah dalam rangka penerapan kebijakan desentralisasi.

Perencanaan Pembangunan menurut Ketaren (2009 : 46), mendefinisikan perencanaan pembangunan secara umum sebagai :

1. Proses Politik, yaitu dalam rangka mengharmonisasikan perbedaan pandangan diantara kepentingan politik untuk membuat konsensus.
2. Proses ekonomi, yaitu dalam rangka menyusun pembangunan yang terencana untuk membuat perencanaan pembangunan yang terukur.
3. Proses administrasi, yaitu dalam rangka menyelenggarakan perencanaan pembangunan untuk menjamin efektivitas pelaksanaan perencanaan pembangunan.

Sedangkan, Perencanaan pembangunan menurut Nasution (2008: 105) merupakan suatu tahapan awal dalam proses pembangunan. Sebagai tahapan awal, perencanaan pembangunan akan menjadi bahan pedoman atau acuan dasar bagi pelaksanaan pembangunan (*action plan*). Oleh karena itu, perencanaan pembangunan hendaknya bersifat *implementatif* (dapat dilaksanakan) dan *aplikatif* (dapat diterapkan). Sedangkan menurut Riyadi dan Deddy Bratakusumah, Perencanaan pembangunan adalah suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan atau aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun non fisik (mental dan spiritual), dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik.

Secara umum perencanaan pembangunan daerah menurut Nasution (2008) didefinisikan sebagai proses dan mekanisme untuk merumuskan rencana jangka panjang, menengah, dan pendek di daerah yang dikaitkan pada kondisi, aspirasi, dan potensi daerah dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam rangka menunjang pembangunan nasional. Sedangkan secara praktis, menurut Nasution (2008), bahwa perencanaan pembangunan daerah didefinisikan sebagai suatu usaha yang sistematis dari pelbagai pelaku (*actor*), baik umum (publik) atau pemerintah, swasta maupun kelompok masyarakat lain pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling kebergantungan dan keterkaitan aspek-aspek lingkungan lainnya dengan cara:

1. Secara terus-menerus menganalisis kondisi dan pelaksanaan pembangunan daerah.
2. Merumuskan tujuan-tujuan dan kebijakan-kebijakan pembangunan daerah.
3. Menyusun konsep strategi-strategi bagi pemecahan masalah (solusi).
4. Melaksanakan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang tersedia.
5. Sehingga peluang-peluang baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dapat ditangkap secara berkelanjutan.

Sementara menurut Nurcholis (2008:18) mengemukakan bahwa perencanaan pembangunan kabupaten/kota merupakan keseluruhan kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang tersusun dalam dokumen-dokumen perencanaan secara sistematis, terpadu, konsisten, dan berjenjang menurut jangka waktu tertentu. Perencanaan pembangunan kabupaten/kota ini disusun dalam

kerangka untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan di kabupaten/kota dalam mewujudkan kondisi kabupaten/kota yang diharapkan (visi, misi dan tujuannya).

Demikian pula menurut Nurcholis (2008:18), bahwa perencanaan pembangunan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumberdaya yang tersedia, yang dituangkan dalam suatu dokumen sebagai panduan bagi para pelaku pembangunan untuk mencapai tujuan negara. Perencanaan pembangunan ini dibuat ditingkat nasional dan daerah (provinsi dan kabupaten/kota).

Khusus untuk meluruskan pemahaman dan pelaksanaan perencanaan pembangunan di Indonesia, Undang-undang No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mendefinisikan perencanaan pembangunan yakni Sebagai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Kemudian dalam 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 menyatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan

berbagai unsur pemangku kepentingan di dalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan/wilayah daerah dalam jangka waktu tertentu.

2.2.1. Syarat-Syarat Perencanaan Pembangunan Daerah

Menurut Rainer Rohdewold (Ketaren 2009: 50) bahwasanya pembangunan daerah itu dilakukan dengan syarat-syarat :

1. Kejelasan data kependudukan

Karena penduduk merupakan sasaran pemanfaatan dari perencanaan pembangunan. Ketidakjelasan data kependudukan menyebabkan perencanaan pembangunan akan menemui kesulitan dalam menentukan penyusunan alokasi pembangunan.

2. Kejelasan batas administratif yang menjadi jangkauan perencanaan.

Kadang-kadang perencanaan pembangunan daerah yang dilakukan pada suatu wilayah yang batas-batasnya tidak jelas. Ketidakjelasan itu disebabkan oleh kondisi geografis yang kompleks, misalnya berupa wilayah perairan, wilayah pegunungan, wilayah kepulauan terpencil. Dalam kondisi demikian perencanaan pembangunan daerah tidak dapat dilakukan secara murni berdasarkan wilayah administratif daerah;

3. Kejelasan Pembiayaan.

Ketidakjelasan pembiayaan akan menimbulkan kesulitan dalam menentukan pengendalian dan evaluasi terhadap pelaksanaan perencanaan pembangunan. Ketidakjelasan tujuan ini diakibatkan oleh kesulitan untuk

menentukan sumberdaya pembangunan yang hendak dipakai untuk membiayai perencanaan pembangunan.

4. Kejelasan Permasalahan yang dihadapi.

Jika permasalahan yang dihadapi sulit diidentifikasi, perencanaan pembangunan akan mengalami kesulitan untuk menentukan pilihan kebijakan. Ketidakjelasan permasalahan yang dihadapi ini diakibatkan oleh gesekan kepentingan diantara para pengusul atau gesekan kepentingan diantara para pengambil kebijakan politik.

5. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai.

Ketidakjelasan tujuan yang hendak dicapai akan menimbulkan kesulitan untuk menentukan siapa yang akan bertanggungjawab pada pelaksanaan perencanaan pembangunan. Ketidakjelasan tujuan pembangunan ini diakibatkan oleh kesulitan untuk menentukan sektor pembangunan yang menjadi pilihan pembangunan (prioritas utama, pertama, kedua dan seterusnya).

Menurut Siagian (1980: 20), bahwa perencanaan yang baik itu harus memenuhi syarat-syarat, sebagai berikut :

1. Mempermudah tercapainya tujuan
2. Dibuat oleh orang-orang yang yang berkompeten dan paham dengan tujuan yang ingin dicapai.
3. Disertai perincian yang teliti
4. Tidak boleh terlepas dari pemikiran pelaksanaan / *actions plans*.
5. Bersifat sederhana
6. Perencanaan itu harus luwes (*fleksibel*).

7. Ada ruang pengambilan Resiko
8. Harus bersifat praktis
9. Bersifat *forecasting* atau perkiraan.

2.2.2. Tujuan dan Fungsi Perencanaan Pembangunan

Sesuai dengan Undang-Undang No.25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dalam rangka mendorong proses pembangunan secara terpadu dan efisien, pada dasarnya perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai 5 tujuan dan fungsi pokok, yakni sebagai berikut :

1. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan.
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi antar daerah, waktu dan fungsi pemerintah, baik pusat maupun daerah.
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumberdaya secara efisien, efektif dan adil.

Hal ini diperkuat dengan argumen dari Abe (2005 : 32) yang menegaskan bahwa perencanaan daerah merupakan jalan untuk memperkuat prakarsa masyarakat. Gagasan abe ini tentu paralel dengan argumennya sebelumnya yang menyatakan bahwa otonomi daerah berarti juga sebagai wahana

untuk penguatan institusi lokal. Institusi lokal yang kuat tentu menjadi basis bagi prakarsa dan partisipasi masyarakat.

2.2.3. Ruang Lingkup Perencanaan Pembangunan Daerah

Menurut 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, menyatakan bahwa ruang lingkup perencanaan pembangunan daerah adalah :

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD).
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).
- c. Rencana Strategi (Renstra) Satuan Kerja Perangkat Daerah
- d. Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD)
- e. Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD)

2.2.4. Prinsip Perencanaan Pembangunan Daerah

Prinsip perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No.54 tahun 2010 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah meliputi :

- a. Merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional
- b. Dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing

- c. Mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah
- d. Dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional.

Perencanaan Pembangunan daerah dirumuskan secara :

- a. transparan ;
- b. responsif ;
- c. efisien ;
- d. akuntabel ;
- e. partisipatif ;
- f. terukur ;
- g. berkeadilan ; dan
- h. berwawasan lingkungan ;



2.2.5. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)

UU No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa definisi dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) adalah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan daerah dan keuangan Daerah, serta program Perangkat Daerah dan lintas Perangkat Daerah yang disertai dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPD dan RPJMN.

Demikian pula Menurut UU No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 5 ayat (2) menyatakan bahwa Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan penjabaran dari visi, misi dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Dan juga Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No.54 Tahun 2010 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi, Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah menyebutkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disingkat dengan RPJMD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 5 (lima) tahun yang memuat : visi, misi dan program kepala daerah ; arah kebijakan keuangan daerah; strategi pembangunan daerah; kebijakan umum; program SKPD; program lintas SKPD; program kewilayahan; rencana kerja dalam kerangka regulasi yang bersifat indikatif; dan rencana kerja pendanaan yang bersifat indikatif.

Menurut Nasution (2008 : 151) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan satu dokumen rencana resmi daerah yang dipersyaratkan bagi mengarahkan pembangunan daerah dalam jangka waktu 5 (lima) tahun ke depan masa pimpinan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. RPJMD ini sangat terkait dengan visi dan misi kepala daerah terpilih, maka dokumen RPJMD akan mencerminkan sejauh mana kredibilitas kepala daerah terpilih dalam memandu, mengarahkan, dan memprogramkan perjalanan

kepemimpinannya dan pembangunan daerahnya dalam masa 5 (lima) tahun ke depan dan mempertanggungjawabkan hasilnya kepada masyarakat pada akhir masa kepemimpinannya.

Maka, Menurut Nasution (2007 : 149) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) akan menjawab 3 (tiga) pertanyaan dasar :

1. kemana daerah akan diarahkan pengembangannya dan apa yang hendak dicapai dalam (lima) tahun mendatang
2. bagaimana mencapainya ; dan
3. langkah-langkah strategis seperti apa yang perlu dilakukan agar tujuan tercapai.

2.3. Konsep Pembangunan

Menurut Todaro (2000 : 20) merupakan suatu proses multidimensional yang meliputi perubahan-perubahan struktur sosial, sikap masyarakat, lembaga-lembaga nasional, sekaligus peningkatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan kesenjangan dan pemberantasan kemiskinan. Menurut Todaro (2000 : 21) dari definisi di atas memberikan beberapa implikasi bahwa:

1. Pembangunan bukan hanya diarahkan untuk peningkatan *income*, tetapi juga pemerataan.
2. Pembangunan juga harus memperhatikan aspek kemanusiaan seperti peningkatan :
 - a. *Life sustenance* : kemampuan untuk memperoleh kebutuhan dasar.

b. *Self-Esteem* : Kemampuan untuk menjadi orang yang utuh yang memiliki harga diri, bernilai dan tidak diisap orang lain.

c. *Freedom From Servitude* : Kemampuan untuk melakukan berbagai pilihan dalam hidup, yang tentunya tidak merugikan orang lain.

Konsep dasar di atas telah melahirkan beberapa arti pembangunan yang sekarang ini menjadi populer yaitu :

1. *Capacity*, hal ini menyangkut aspek kemampuan meningkatkan income atau produktifitas.
2. *Equity*, hal ini menyangkut aspek pengurangan kesenjangan antara berbagai lapisan masyarakat dan daerah.
3. *Empowerment*, hal ini menyangkut pemberdayaan masyarakat agar dapat menjadi aktif dalam memperjuangkan nasibnya dan sesamanya.
4. *Sustainable*, hal ini menyangkut usaha untuk menjaga kelestarian pembangunan (Todaro, 2000 : 24).

Istilah “pembangunan” juga harus dipahami dalam konteks yang luas. Alasan untuk mengatakan demikian dikarenakan terdapat kesepakatan yang mengatakan pembangunan harus mencakup segala segi kehidupan dan penghidupan bangsa dan negara yang bersangkutan, meskipun dengan skala prioritas yang berbeda dari suatu negara dengan negara lain.

Dalam konteks luas tersebut, Menurut Afifuddin (2010 : 52) bahwa pembangunan tersebut mengandung pengertian :

1. Pembangunan merupakan suatu proses

Pembangunan merupakan rangkaian kegiatan yang berlangsung secara berkelanjutan dan terdiri dari tahapan-tahapan. Banyak cara yang dapat digunakan untuk menentukan pentahapan tersebut, seperti berdasarkan jangka waktu, biaya, atau hasil tertentu yang diharapkan.

2. Pembangunan adalah perubahan

Perubahan dalam arti mewujudkan suatu kondisi kehidupan bernegara dan bermasyarakat yang lebih baik dari kondisi sekarang. Kondisi yang lebih baik itu harus dilihat dalam cakupan segi kehidupan dan bukan sekedar meningkat taraf hidupnya, akan tetapi juga dalam segi-segi kehidupan lainnya. Karena dapat dipastikan bahwa satu segi kehidupan bertalian erat dengan segi-segi kehidupan lainnya, misalnya peningkatan di bidang ekonomi, sosial dan politik, dan sebagainya.

3. Pembangunan adalah pertumbuhan

Yang dimaksud dengan pertumbuhan ialah kemampuan suatu negara untuk terus selalu berkembang, cakupannya pun adalah seluruh segi kehidupan. Sebagai wujud implementasinya, tidak ada satu pun segi kehidupan yang luput dari usaha pembangunan. Karena suatu negara dipandang sebagai suatu organisme, maka logis pulalah apabila pertumbuhan itu diperlakukan sebagai bagian yang mutlak dari pengertian pembangunan.

4. Pembangunan adalah rangkaian usaha yang secara sadar dilakukan

Keadaan yang lebih baik, yang didambakan oleh suatu masyarakat, serta pertumbuhan yang diharapkan akan terus berlangsung, tidak akan terjadi dengan sendirinya, apalagi secara kebetulan. Berarti bahwa baik secara konseptual

maupun secara operasional, tujuan dan berbagai kegiatan dengan sengaja ditentukan dalam seluruh potensi dan kekuatan. Satu kondisi ideal yang merupakan sasaran pembangunan adalah apabila kesadaran itu terdapat dalam diri seluruh warga masyarakat pada semua lapisan dalam tingkatan dan tidak terbatas hanya pada kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.

5. Pembangunan adalah sesuatu rencana yang tersusun secara rapi yang dilakukan secara terencana, baik jangka panjang, menengah dan jangka pendek.

Perencanaan mutlak dilakukan oleh dan dalam setiap organisasi, apa pun tujuannya, apa pun kegiatannya tanpa melihat apakah organisasi bersangkutan besar atau kecil. Negara merupakan organisasi, sehingga dalam usaha pencapaian tujuan pembangunan para pimpinannya mau tidak mau pasti terlibat dalam kegiatan-kegiatan perencanaan. Merencanakan berarti mengambil keputusan sekarang tentang hal-hal yang akan dilakukan pada jangka waktu tertentu di masa depan. Perencanaan merupakan keputusan untuk waktu yang akan datang, mengenai apa yang akan dilakukan, Bilamana akan dilakukan, Dan siapa yang akan melakukan.

6. Pembangunan adalah cita-cita akhir dari perjuangan negara atau bangsa

Pada umumnya, komponen-komponen dari cita-cita akhir dari negar-negara modern di dunia baik yang sudah maju atau pun yang sedang berkembang adalah : keadilan sosial, kemakmuran yang merata, perlakuan sama di mata hukum, kesejahteraan material dan spiritual, kebahagiaan untuk semua, ketentraman dan keamanan. Semuanya dapat disimpulkan menjadi kebahagiaan lahir batin, Akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa keadaan kebahagiaan lahir

batin tersebut tidak akan pernah tercapai, berarti bahwa selama satu negara atau bangsa ada, selama itu pulalah ia terus melakukan kegiatan pembangunan.

Dari pengertian tersebut tersirat bahwa pembangunan berarti proses menuju perubahan-perubahan yang dimaksudkan untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat itu sendiri. Berdasarkan beberapa definisi tersebut, sasaran pembangunan yang utama adalah manusia dan esensi dari pembangunan tersebut adalah adanya perubahan dari kondisi yang selumnya menjadi lebih baik lagi (adanya peningkatan kualitas hidup).

Pelaksanaan pembangunan pada hakikatnya melibatkan tiga faktor, yaitu :

- a. Manusia dengan beragam perilakunya
- b. Faktor dana yang tergantung pada kemampuan keuangan negara
- c. Faktor alam yang sulit diramalkan.

2.4. Partisipasi

Salah satu ciri manajemen pemerintahan yang menganut paham demokrasi adalah, mengikut sertakan seluruh masyarakat dalam proses pembangunan melalui partisipasi, mulai dari perencanaan sampai tahap evaluasi. Sedangkan demokrasi mengandung kata kunci partisipasi. Pada prinsipnya “partisipasi” mempunyai makna yang sama dengan “peran serta”.

Secara umum dan sederhana kata partisipasi (Juliantara, 2004: 155), mengacu pada posisi pelaku sebagai “*part*” yang bermakna sebagai bagian/ambil bagian atau sebagai “*partner*” yang berarti mitra. Pada makna yang pertama

menempatkan pemahaman partisipasi hanya sekedar ambil bagian atau sekedar berperan serta dimana proses terbentuknya tindakan tidak diawali dengan kesadaran internal akan kesadaran yang menumbuhkan dorongan untuk berprakarsa/berinisiatif, warga sekedar diikutsertakan saja. Sedangkan pada pemahaman kedua yang memandang partisipasi sebagai kata “*partner*” bermakna:

1. Ada inisiatif untuk melakukan tindakan oleh sang subjek
2. Mempunyai kesetaraan atau kesederajadan dan posisi dalam melakukan tindakan bersama orang lain
3. Masing-masing pihak bersedia dan siap menanggung konsekuensi bersama dari tindakan yang sama-sama dilakukan tersebut
4. Masing-masing pihak mempunyai “makna subjektif” yang sama dalam menentukan dan melakukan tindakan bersama tersebut
5. Tindakan yang sama-sama dipilih tersebut telah diproses dalam ruang kesadaran secara sadar sehingga tindakan itu memang sesuatu yang dikehendaki untuk dilakukan.

Kata partisipasi berasal dari bahasa Inggris yaitu “*participation*” , *take a part*, yang diartikan sebagai peran serta atau ambil bagian. Longman Dictionary of Contemporary English menyatakan ‘ *Participation is the act of taking part in an activity of event*’, pengertian ini menekankan pengambilan kegiatan pada aktivitas , dalam arti masyarakat melakukan aktivitas. Sementara Kamus Besar Bahasa Indonesia (2004: 133) mendefinisikan partisipasi yaitu pengambilan bagian, keikutsertaan, peran serta dan penggabungan diri menjadi peserta. Jadi secara singkat partisipasi merupakan keterlibatan mental atau pikiran dan emosi

perasaan sumbangan dalam usaha mencapai tujuan serta turut bertanggung jawab terhadap usaha yang bersangkutan. Atau dengan kata lain partisipasi merupakan suatu proses yang dalam tujuan pencapaiannya melibatkan kepentingan rakyat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik secara langsung maupun tidak langsung).

Partisipasi dalam urusan publik belakangan ini menjadi bahan perhatian dan sorotan. Banyak kalangan yang menggunakan kata partisipasi sehingga tanpa kata partisipasi rasanya diskusi, seminar, musyawarah ataupun kebijakan yang diluncurkan kurang mendapatkan tempat di hati masyarakat. Kata partisipasi ini juga sering dikaitkan dengan kegiatan-kegiatan yang bernuansa pembangunan, kebijakan dan pelayanan pemerintah. Sementara kata “partisipatif” menunjukkan kata sifat yaitu untuk menerangkan kata dasarnya, sehingga partisipatif lebih bermakna sebagai kata sifat yang menitikberatkan pada persoalan proses partisipasi.

Bank Dunia (1999) mendefinisikan partisipasi sebagai proses dimana setiap *stakeholders* mempengaruhi dan membagi pengawasan pada inisiatif pembangunan dan keputusan serta sumber daya yang mempengaruhi mereka.

Partisipasi yang melibatkan masyarakat dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggara dan lembaga pemerintahan, karena dengan melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan maka diharapkan kepercayaan publik terhadap penyelenggara dan lembaga pemerintahan dapat terus ditingkatkan. Maka dengan meningkatnya kepercayaan masyarakat ini

dipercaya sebagai indikator bagi menguatnya dukungan dan keabsahan pemerintah yang sedang berkuasa.

Disamping itu juga partisipasi akan mendorong orang untuk ikut untuk bertanggungjawab didalam suatu kegiatan, karena apa yang disumbangkannya adalah atas dasar kesukarelaan sehingga timbul rasa bertanggungjawab kepada organisasi (Supriyatno, 2009:343).

Ada 3 (tiga) bentuk partisipasi menurut Oakley (1991 : 1), yaitu :

1. Partisipasi sebagai bentuk kontribusi, yaitu interpretasi dominan dari partisipasi dalam pembangunan adalah dengan melihatnya sebagai suatu keterlibatan secara sukarela atau bentuk kontribusi lainnya dari masyarakat desa menetapkan sebelumnya program dan proyek pembangunan.
2. Partisipasi sebagai organisasi, meskipun diwarnai dengan perdebatan yang panjang antara praktisi dan teoritis mengenai organisasi sebagai instrument yang fundamental bagi partisipasi, namun dapat dikemukakan bahwa perbedaan organisasi dan partisipasi terletak pada hakekat bentuk organisasi yang biasa dibentuk atau organisasi yang muncul dan dibentuk sebagai hasil dari adanya partisipasi. Selanjutnya dalam melaksanakan partisipasi dapat dilakukan melalui beberapa dimensi, yaitu :
 1. Sumbangan pikiran (ide atau gagasan)
 2. Sumbangan materi (dana, barang dan alat)
 3. Sumbangan tenaga (bekerja atau memberi kerja)
 4. Memanfaatkan atau melaksanakan pelayanan pembangunan.

3. Partisipasi sebagai pemberdayaan, yaitu partisipasi merupakan latihan pemberdayaan bagi masyarakat meskipun sulit untuk mendefinisikan akan tetapi pemberdayaan merupakan upaya untuk mengembangkan keterampilan dan kemampuan masyarakat untuk ikut terlibat dalam pembangunan.

Kemudian, Menurut Supriyatno (2009:344) bahwa partisipasi masyarakat yang dibutuhkan dalam pembangunan adalah partisipasi yang dilakukan secara sukarela atau tanpa paksaan dan didorong oleh prakarsa atau swadaya masyarakat. Tentunya hal ini sangat relevan dengan cita-cita otonomi daerah yakni untuk mendorong prakarsa dan swadaya masyarakat. Cara berpartisipasi ini dapat dikategorikan atas :

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan

Artinya keputusan-keputusan untuk kepentingan umum yang dibuat pemerintah seyogyanya melibatkan masyarakat, sehingga keputusan-keputusan tersebut akan sangat bermanfaat bagi masyarakat. Keputusan-keputusan yang selama ini dinilai tidak bermanfaat, karena dibuat secara *top-down* tanpa melibatkan masyarakat.

2. Partisipasi dalam melakukan perencanaan pembangunan

Dalam merencanakan pembangunan, agar tidak menyimpang perlu melibatkan masyarakat yang diberi kesempatan untuk berpartisipasi, seperti perencanaan pembebasan tanah masyarakat untuk pelebaran jalan, atau untuk membangun gedung sekolah, sarana kesehatan (Rumah sakit

ataupun Puskesmas), gedung-gedung pemerintah, ataupun sarana dan prasarana publik lainnya.

3. Partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan

Dalam hal ini masyarakat perlu dilibatkan dalam pelaksanaan pembangunan sehingga terjadi sinergi antara pemerintah dan masyarakat, misalnya dalam pembangunan terminal, pembangunan sarana dan prasarana kepariwisataan.

4. Partisipasi dalam evaluasi

Untuk memastikan bahwa perencanaan sesuai dengan pelaksanaan, seluruh kegiatan harus dievaluasi. Evaluasi ini tentunya perlu melibatkan partisipasi masyarakat.

Sebenarnya, jika ditinjau dari tujuan dan semangat otonomi daerah tentunya sangat baik sekali dan relevan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat, namun menurut pendapat Juliantara (2004: 137) yang masih menjadi masalah adalah desentralisasi dan otonomi daerah yang sekarang ini dilaksanakan belum sepenuhnya menjamin partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan. Lebih lanjut Juliantara (2004: 137) menguraikan bahwa yang menjadi kendala ataupun permasalahan dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat di Indonesia adalah :

1. Sering muncul dilema karena ada upaya untuk menghindari ataupun meniadakan partisipasi dengan alasan *time consuming*, *costly*, dan masyarakat juga malas karena *time consuming* dan banyak tantangan dari *opposing interest groups*.

2. Permasalahan yang biasanya dihadapi di tubuh pemerintah adalah :
 - a. Siapa yang berpartisipasi (*scope of participation*).
 - b. Bagaimana caranya pihak-pihak yang berpartisipasi tersebut dapat saling berkomunikasi dan mengambil keputusan (*mode of communication and decissions*).
 - c. seberapa jauh yang didiskusikan dalam partisipasi itu diadopsi atau diperhatikan dalam kebijakan atau kegiatan publik (*extent of authority*).
3. Tidak tersedia ruang partisipasi yang cukup yang memungkinkan masyarakat terlibat dalam proses-proses politik yang berhubungan dengan kepentingan mereka.
4. Disisi lain bahwa keinginan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan juga belum secara memadai diakomodasi oleh saluran-saluran partisipasi yang tersedia.
5. Masih rendahnya akses terhadap informasi publik mengenai kegiatan perencanaan pembangunan dan pemerintahan, hal ini menyebabkan kualitas partisipasi masyarakat menjadi rendah.
6. Proses partisipasi tanpa substansi, dalam hal ini banyak event-event atas nama partisipasi hanya fokus pada prosedur dengan melupakan substansi partisipasi sebagai wahana untuk kesetaraan relasi kekuasaan dan keadilan distribusi sumberdaya.
7. Rendahnya keterlibatan dan keterwakilan kelompok perempuan.

Hampir seluruh forum musyawarah dan lembaga perwakilan warga masih didominasi oleh kelompok laki-laki dan cenderung mengabaikan keterwakilan kelompok perempuan.

8. Apatisme Masyarakat, muncul akibat berbagai kegiatan yang melibatkan partisipasi masyarakat tidak membuahkan hasil dan tidak sesuai dengan keinginan dan cita-cita masyarakat sehingga masyarakat merasa apatis terhadap partisipasi.

Untuk itu, menurut Wiyoso (2009 : 194), dalam meningkatkan partisipasi masyarakat, diperlukan syarat-syarat sebagai berikut :

1. Adanya peluang untuk memberikan saran dan perhatian sehingga setiap orang mempunyai kontribusi dalam forum diskusi pengambilan keputusan.
2. Dibutuhkan komunikasi dua arah.
3. Adanya upaya untuk saling memahami dan posisi saling bernegosiasi, dan berdialog, serta semangat toleransi dengan seluruh anggota kelompok masyarakat.
4. Dalam setiap diskusi tidak hanya sekedar menghasilkan keputusan tetapi secara bersama-sama memikirkan implikasi dan akibat dari keputusan yang diambil menyangkut keuntungan dan hambatan dan kemungkinan kerugian.
5. Dalam interaksi ada proses saling belajar dan upaya untuk mengoptimalkan hasil melalui metode partisipatoris yaitu berusaha melakukan proses evaluasi untuk menimbulkan kesadaran diri masyarakat.

Kemudian untuk menentukan keberhasilan partisipasi masyarakat, maka menurut Curtis Ventris (2007) menyatakan ada 5 kondisi sebagai faktor penentu keberhasilan partisipasi masyarakat, yaitu :

- a. *Political complexity* (sistem politik yang berlaku, apakah memungkinkan keterwakilan).
- b. *Accountability* (akuntabel terhadap kepentingan umum).
- c. Tidak ada *cooptation* (praktek cooptasi) yang mematikan partisipasi.
- d. *Political economy*, dimana masyarakat dan pemerintah berjuang untuk memenuhi kepentingan masing-masing.
- e. *Community* (tingkat pendidikan, distribusi penduduk, dan sebagainya).

2.5. Perencanaan Partisipatif

Sejalan dengan pemberian kepercayaan penuh kepada daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan pada daerah maka pembuatan perencanaan pembangunan harus memberi keleluasaan dan kesempatan yang luas kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses pembagunan daerah. Pelibatan masyarakat tersebut sangat penting karena pada dasarnya pelaku utama pembangunan dalam sistem otonomi daerah adalah masyarakat. Dalam hal ini masyarakat harus diposisikan bukan sekedar sebagai objek pembangunan melainkan harus diberdayakan sebagai subjek pembangunan daerah. Pendapat ini diperkuat dengan pernyataan Abe (2005:38) yang menyatakan bahwa tanpa partisipasi rakyat, maka jalannya pembangunan tidak akan berhasil.

Menurut Sjafrizal (2009 : 46) Proses perencanaan pembangunan suatu daerah harus dilakukan melalui serangkaian forum musyawarah dengan melibatkan seluruh unsur pemangku kepentingan di wilayah setempat. Unsur pemangku kepentingan tersebut meliputi, elemen-elemen warga masyarakat, lembaga-lembaga kemasyarakatan, aparat pemerintah kabupaten (khususnya SKPD-SKPD terkait), LSM dan institusi terkait lainnya. Proses penyusunan perencanaan pembangunan seperti inilah yang dimaksudkan sebagai model perencanaan pembangunan partisipatif.

Perencanaan pembangunan partisipatif adalah suatu model perencanaan pembangunan yang mengikutsertakan masyarakat (Nurcholis, 2008:11). Dimana dalam hal ini masyarakat aktif melibatkan diri dalam melakukan identifikasi masalah, perumusan masalah, pencarian alternatif pemecahan masalah, penyusunan agenda pemecahan, terlibat dalam proses penggodokan (konversi), ikut memantau implementasi , dan ikut aktif melakukan evaluasi. Pelibatan masyarakat tersebut diwakili oleh kelompok-kelompok masyarakat yang terdiri atas kelompok politik, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan.

Pemikiran perencanaan partisipatif diawali dari kesadaran bahwa kinerja sebuah prakarsa pembangunan masyarakat sangat ditentukan oleh semua pihak yang terkait dengan prakarsa tersebut. Sejak dikenalkannya model perencanaan partisipatif ini, istilah “*stakeholders*” menjadi sangat meluas dan akhirnya dianggap sebagai idiom. Perencanaan partisipatif secara singkat dapat didefinisikan sebagai perencanaan yang melibatkan partisipasi seluruh

stakeholders dalam tahapan pengambilan keputusan perencanaan yang memberikan ruang partisipasi publik.

Nurcholis (2008: 34) menyatakan bahwa perencanaan pembangunan kabupaten menggunakan kerangka kerja yang disebut dengan perencanaan pembangunan partisipatif . Perencanaan pembangunan partisipatif menghendaki adanya keterlibatan aktif dan optimal dari seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang ada di kabupaten, pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Pemerintah kabupaten/kota dalam membuat perencanaan tetap harus mengacu kepada dokumen pembangunan provinsi dan dokumen perencanaan pembangunan nasional. Jadi, perencanaan pembangunan partisipatif ini memadukan antara proses perencanaan yang bergerak dari bawah ke atas (*bottom-up*) dan proses perencanaan yang bergerak dari atas kebawah (*top down*).

Menurut Nurcholis (2009 : 14) yang menyebutkan bahwa pertimbangan operasional dalam perencanaan pembangunan kabupaten secara partisipatif adalah :

1. Pemerintah pusat menyediakan suatu kerangka perencanaan yang memaparkan suatu tingkat minimal dari standar-standar prosedur dan standar-standar perencanaan
2. Instansi-instansi pemerintah pusat mengidentifikasi jenis-jenis rencana pokok, urutan rencana-rencana, serta merumuskan standar-standar yang diperlukan dalam perencanaan serta menyusunnya dengan bentuk hukum yang tepat

3. Dikembangkan suatu sistem perencanaan yang fleksibel yang mengizinkan para pelaku pada pelbagai tingkat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan
4. Perencanaan dilihat sebagai suatu kegiatan yang terus-menerus dan memiliki keterkaitan yang erat dengan penganggaran
5. Perumusan visi dan misi daerah yang diterapkan bersama oleh semua pelaku di kabupaten/kota dan dituangkan dalam RPJMD
6. Semangat Otonomi daerah mengizinkan daerah-daerah mengadakan perencanaan yang sesuai dengan kebutuhan atau keinginan daerah

Kemudian Nurcholis (2009 : 15) juga menyatakan bahwa pembuatan Perencanaan Partisipatif ini menggunakan pendekatan, sebagai berikut :

1. Bahwa penyelenggaraan kewenangan merupakan tanggungjawab penuh pemerintah daerah yang bersangkutan sehingga campur tangan pemerintah pusat adalah seminimal mungkin
2. Pemerintah daerah dalam rangka menyelenggarakan kewenangan yang dimiliki, harus berpijak pada prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*)
3. Dalam hal pembuatan keputusan dan kebijakan pemerintah daerah harus melakukannya dengan cara-cara yang demokratis. Dengan demikian pemerintah daerah akan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan/keputusan mulai dari mengidentifikasi, menyampaikan persepsi, membahas, dan menentukan isu-isu yang relevan dengan kebutuhan pembangunan

4. Secara praktis, dalam proses penjaringan aspirasi rakyat (jaring asmara) pemerintah daerah melibatkan masyarakat yang dicerminkan dalam kelompok-kelompok identitas seperti profesi, jender, kelompok kepentingan, dan golongan
5. Perencanaan pembangunan harus terintegrasi antara perencanaan pada tingkat desa, tingkat kecamatan, tingkat kabupaten, tingkat provinsi, dan tingkat pusat/nasional.

Perencanaan Partisipatif adalah perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan kepentingan rakyat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik secara langsung maupun tidak langsung). Tujuan untuk kepentingan rakyat, yang bila dirumuskan dengan tanpa melibatkan rakyat maka akan sulit dipastikan bahwa rumusannya berpihak pada rakyat. Menurut Abe (2005), perencanaan partisipatif akan mempunyai dampak penting yaitu:

1. Terhindar dari peluang terjadinya manipulasi.
2. Memberikan nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan.
3. Meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik rakyat.

Pendapat Abe ini juga diperkuat Oleh Nurcholis (2008) yang menyatakan bahwa nilai tambah yang diharapkan dari proses Perencanaan Partisipatif yaitu :

1. Efisien, yakni partisipasi dapat meningkatkan efisiensi dalam pengelolaan pembangunan.
2. Efektif, yakni partisipasi dapat meningkatkan efektifitas pengelolaan pembangunan karena dengan terlibatnya masyarakat lokal yang lebih

memahami kondisi, potensi, serta permasalahannya maka kebutuhan lokal akan dapat diidentifikasi dengan lebih akurat

3. Menjalin kemitraan, yakni dapat mendorong terwujudnya kemitraan antara berbagai pelaku pembangunan dengan didasarkan pada rasa saling percaya, sehingga dialog dan konsensus dapat diwujudkan untuk meraih tujuan bersama.
4. Meningkatkan kapasitas para pemangku kepentingan dalam pembangunan
5. Memperluas ruang lingkup yakni dimana masyarakat akan memahami tanggungjawabnya dan akan berusaha mengembangkan aktivitas pembangunan tersebut
6. Meningkatkan ketepatan kelompok sasaran (*targeting*) dari berbagai program pembangunan
7. Berkelanjutan, yakni partisipasi akan mendorong berkelanjutannya berbagai aktivitas pembangunan karena masyarakat akan mempunyai rasa memiliki dan ikut serta menjaga proses maupun hasil dari yaitu pembangunan itu sendiri.

Kemudian Conyers (1991) memberikan 3 (tiga) alasan utama mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan yaitu : (1) Partisipasi masyarakat yaitu merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan dan proyek akan gagal, (2) Masyarakat akan mempercayai program pembangunan jika dilibatkan dalam proses persiapan dan

perencanaannya, dan (3) Partisipasi merupakan hak demokrasi masyarakat dalam keterlibatannya di pembangunan.

Konsep perencanaan pembangunan partisipatif, jika dikaitkan dengan pendapat friedman, sebenarnya merupakan suatu proses politik untuk memperoleh kesepakatan bersama (*collegitiveagreement*) melalui aktivitas negosiasi antar seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*) pembangunan. Proses politik ini dilakukan secara transparan dan aksesibel sehingga masyarakat memperoleh kemudahan mengetahui setiap proses pembangunan yang dilaksanakan serta setiap tahap perkembangannya. Dalam hal ini perencanaan partisipatif ini dirancang sebagai sebuah alat pengambilan keputusan yang diharapkan dapat meminimalkan potensi konflik antar stakeholder pembangunan.

Perencanaan partisipatif ini juga dapat dipandang sebagai *instrument* pembelajaran masyarakat (*social learning*) secara kolektif melalui interaksi antar seluruh pelaku (*actor*) pembangunan tersebut. Pembelajaran ini pada akhirnya akan meningkatkan kapasitas seluruh stakeholder dalam upaya pencapaian tujuan, arah dan sasaran pembangunan. Selain sebuah proses politik, perencanaan partisipatif ini juga merupakan sebagai sebuah proses teknis. Dalam proses ini yang lebih ditekankan adalah peran dan kapasitas fasilitator untuk mendefenisikan dan mengidentifikasi stakeholder secara tepat. Selain itu proses ini juga diarahkan untuk memformulasikan masalah secara kolektif, merumuskan strategi dan rencana tindak kolektif, serta melakukan mediasi konflik kepentingan dalam pemanfaatan sumberdaya publik.

Menurut Wiyoso (2009 : 194), konsep partisipasi masyarakat dapat dicapai apabila masyarakat berpartisipasi secara aktif dalam setiap kegiatan yang menyangkut kepentingan mereka. Namun, partisipasi masyarakat dalam memberdayakan mereka tidak cukup apabila sifatnya hanya mobilisasi atau indoktrinasi. Demikian juga pemberdayaan masyarakat tidak dapat mencapai hasil yang optimum apabila partisipasi hanya bersifat konsolidasi. Maka bentuk partisipasi dalam rangka pemberdayaan masyarakat perlu dipahami secara baik. Pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk memberikan keleluasaan pada masyarakat agar mereka dapat menentukan pilihan-pilihan dalam menanggapi dinamika kehidupan yang berubah sehingga perubahan sesuai dengan yang akan mereka sepakati dan terapkan.

Dalam pembangunan yang sentralistik dan *top-down* partisipasi cenderung bersifat manipulatif indoktrinasi. Masyarakat biasanya pasif dan hanya menerima tanpa pernah dilibatkan dalam dialog dan komunikasi, sehingga partisipasi ini bersifat satu arah dimana kerjasama sebagai bagian terpenting dalam partisipasi tidak atau kurang berjalan. Keputusan-keputusan yang diambil bukan berdasarkan pada kesepakatan-kesepakatan tetapi lebih ditentukan oleh kepentingan-kepentingan yang berkuasa (mendominasi) atau mereka yang merencanakan program.

Karena suasana tata kehidupan masyarakat telah berubah menuju demokrasi maka partisipasi seharusnya berubah ke arah yang lebih mengikutsertakan berbagai pihak (*stakeholders*) yang terlibat dalam proses pemberdayaan masyarakat. Partisipasi dalam bentuk saling hubungan yang

terwujud atas dasar saling memerlukan dan kerjasama secara wajar (*equal*) dengan upaya yang saling menguntungkan. *Equal* tidak hanya sekedar dalam bentuk struktur dan fungsi tetapi dalam tanggungjawab bersama atas resiko dan konsekuensi dari kesepakatan bersama.

Maka dengan demikian, sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Abe (2005 : 92) bahwa perencanaan partisipatif itu akan berjalan dengan baik apabila pra kondisi yang diperlukan dapat terpenuhi. Setidaknya ada 6 (enam) prinsip dasar dalam perencanaan partisipatif, yaitu :

1. Saling percaya, yang bermakna bahwa semua pihak yang terlibat dalam penyusunan perencanaan harus saling percaya, saling mengenal dan dapat bekerjasama dengan baik. Untuk menumbuhkan rasa saling percaya dituntut adanya kejujuran dan keterbukaan.
2. Kesetaraan, yang dimaksudkan agar semua pihak yang terlibat dalam penyusunan perencanaan dapat berbicara dan mengemukakan pendapatnya, tanpa adanya perasaan tertekan
3. Demokratis, yang menuntut adanya proses pengambilan keputusan yang merupakan kesepakatan bersama, bukan merupakan rekayasa kelompok tertentu
4. Nyata, bahwa perencanaan hendaknya didasarkan pada segala sesuatu masalah atau kebutuhan yang nyata, bukan berdasarkan sesuatu yang belum jelas keberadaannya atau kepalsuan (fiktif).
5. Taat asas dalam berpikir, yang mana prinsip ini menghendaki dalam penyusunan perencanaan harus menggunakan cara berpikir obyektif, dan mantap serta terfokus pada kepentingan warga masyarakat.

6. Prinsip partisipasi hanya akan mungkin terwujud secara sehat, jika yang dibahas terfokus pada kepentingan warga masyarakat, dalam rangka memecahkan masalah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat.

Untuk itu menurut Abe (2005: 94), agar perencanaan partisipatif ini berjalan sesuai dengan harapan, maka ada beberapa tahap umum yang perlu menjadi perhatian, yaitu :

1. Melakukan identifikasi peserta sebagai tahap awal yang harus dilewati. Maksud dari tahap ini adalah pengenalan yang lebih seksama terhadap mereka yang ingin dilibatkan dalam proses perencanaan, identifikasinya haruslah jelas dan transparan sehingga jelas kriteria peserta yang dilibatkan.
2. Identifikasi terhadap masalah pembangunan serta apa yang hendak dicapai
3. Setelah bahan terkumpul dan dipilah-pilah, selanjutnya dilakukan analisis kritis secara bersama untuk menemukan sebab dasar dan kaitan antara satu masalah dengan masalah lainnya
4. Melakukan analisis tujuan atau rumusan yang ingin dicapai
5. Memilih tujuan dalam arti menetapkan apa yang paling mungkin dilakukan, dengan mempertimbangkan sumber daya
6. Menganalisis kekuatan dan kelemahan
7. Melakukan perumusan hasil-hasil dalam sebuah matrik program
8. Menyiapkan organisasi kerja

Kemudian Rondinelli (2005: 4) menyatakan ada beberapa keuntungan yang dapat diidentifikasi dari perencanaan partisipasi “...*Benefit of participatory planning are : (1) Accommodating local need, (2) Cutting bureaucracy process,*

(3) creating more effective and realistic planning, (4) Giving greater political and administrative effect to remote areas, (5) Greater representation in policy making process, (6) Greater administrative capability for local government in managing development, (7) More efficient, political dynamics, controlling decision making process, (8) Flexible, innovative and creative administration, (9) Local leaders can locate services and facility more effectively, and (10) Increasing national unity, increasing the numbers of public goods and services.

Dengan demikian, perencanaan partisipatif merupakan hak yang dimiliki oleh masyarakat untuk dapat terlibat secara demokratis dalam menentukan pelbagai hal yang menyangkut kehidupannya. Hal tersebut dapat dimaknai bahwa masyarakat memiliki hak untuk berperan dan terlibat secara utuh dalam perencanaan guna menentukan arah dan agenda pembangunan daerahnya sampai dengan evaluasinya. Oleh karenanya, partisipasi dalam perencanaan pembangunan merupakan suatu kewajiban yang harus dipenuhi oleh daerah sesuai dengan perannya sebagai fasilitator pembangunan.

Untuk bisa menghasilkan dokumen perencanaan partisipatif dalam perencanaan pembangunan daerah, maka Pemerintah kabupaten/kota perlu melakukan langkah-langkah yang terencana, terarah dan terfokus. Maka dalam hal ini Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) yang berfungsi sebagai “dapur” perencanaan pembangunan pemerintah daerah harus merancang langkah-langkah untuk menghasilkan dokumen perencanaan partisipatif tersebut. Langkah-langkah tersebut mulai dari tahap persiapan, penyiapan bahan, penentuan jadwal, fasilitasi untuk pembahasan, formulasi, finalisasi, dan proses legislasi.

Berbicara tentang perencanaan partisipatif ini tentunya tidak terlepas dari suatu forum yang dipakai untuk menyelenggarakan Perencanaan Pembangunan yang partisipatif ini, yaitu forum Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan).

Hal ini dipertegas dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No.54 Tahun 2010 Tentang Tahapan, Tata Cara, Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Dimana pada konteks masing-masing peraturan tersebut menyebutkan bahwa dalam sistem perencanaan pembangunan ada 4 (empat) pendekatan yang digunakan dalam seluruh rangkaian penyusunan perencanaan pembangunan, yakni meliputi :

1. Pendekatan politik, yaitu memandang bahwa pemilihan presiden/kepala daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat memilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program yang ditawarkan masing-masing calon presiden/kepala daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan dari agenda pembangunan yang ditawarkan presiden/kepala daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah.
2. Pendekatan teknokratik, dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.

3. Pendekatan partisipatif, dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.

Dimana proses partisipatif ini akan tercermin dalam pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), yang diharapkan mampu untuk mengakomodir dan memahami apa yang sebenarnya yang menjadi kebutuhan dan aspirasi masyarakat untuk diagendakan dalam pembangunan daerah yang sedang dan akan berlangsung.

4. Pendekatan atas-bawah (*top-down*) dan Pendekatan bawah-atas (*bottom-up*).

Perencanaan Partisipatif dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah adalah keterlibatan mental atau pikiran dan emosi perasaan, sumbangan masyarakat dan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) pembangunan dalam penyusunan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dengan tujuan untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.

Pendekatan partisipatif dalam penyusunan perencanaan pembangunan ini juga dipertegas dalam UU No.23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang pada pasal 261 ayat (3) yang menyatakan bahwa pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan, maka untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang partisipatif perlu menyelenggarakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) penyusunan RPJMD. Sebagaimana yang disebutkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No.54 Tahun 2010 Tentang Tahapan, Tata

Cara, Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah bahwa Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang selanjutnya disingkat Musrenbang adalah forum antar pemangku kepentingan dalam rangka menyusun rencana pembangunan daerah.

Dengan demikian, Musrenbang adalah forum multi-pihak terbuka yang secara bersama mengidentifikasi dan menentukan prioritas kebijakan pembangunan masyarakat. Kegiatan ini berfungsi sebagai negosiasi, rekonsiliasi, dan harmonisasi perbedaan antara pemerintah dan pemangku kepentingan non pemerintah, sekaligus mencapai konsensus bersama mengenai prioritas kegiatan pembangunan berikut anggarannya (USAID LGSP, 2007 : 2).

Pendapat tentang Musrenbang ini mengandung makna yang sama dengan definisi yang ditulis oleh Mardiyanta (2013 : 12) “...*Musrenbang is a deliberative multi-stakeholder forum that identifies and prioritizes community development policies. Its aims to be a process of negotiating, reconciling, and harmonizing differences between government and non governmental stakeholders and also to reach to collective consensus of development priorities and budgets*”.

Pemerintah telah menetapkan kegiatan Musrenbang sebagai sarana untuk melibatkan masyarakat dalam perencanaan pembangunan di daerah. Berbagai prakarsa juga telah ditempuh sejumlah daerah untuk meningkatkan efektifitas partisipasi masyarakat, antara lain dengan melembagakan prosedur Musrenbang dalam Peraturan Daerah (Perda) dan keterlibatan *stakeholders* dalam berbagai pembahasan dan perumusan perencanaan pembangunan daerah, baik

rencana jangka panjang, menengah, maupun rencana kerja tahunan pemerintah daerah.

Dalam UU 25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Pasal 16 ayat (2) menyebutkan bahwa “ Musrenbang Jangka Menengah diselenggarakan dalam menyusun RPJM diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dan mengikutsertakan masyarakat dan pada Pasal 17 ayat (2) dinyatakan bahwa Kepala Bappeda menyusun Rancangan akhir RPJM Daerah berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Menengah Daerah.

2.6. Mekanisme Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

Adapun Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No.54 tahun 2010 Tentang Tahapan, Tata Cara, Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, disusun dengan tahapan dan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Persiapan penyusunan RPJMD, meliputi :
 - a. Penyusunan rancangan keputusan kepala daerah tentang pembentukan tim penyusunan RPJMD ;

- b. Orientasi mengenai RPJMD;
 - c. Penyusunan agenda kerja tim penyusun RPJMD; dan
 - d. Penyiapan data dan informasi perencanaan pembangunan daerah.
2. Penyusunan rancangan awal RPJMD disusun :
 - a. memuat visi, misi dan program bupati dan wakil bupati terpilih atau walikota dan wakil walikota terpilih;
 - b. berpedoman pada RPJPD dan RTRW kabupaten/kota; dan
 - c. memperhatikan RPJMN, RPJMD provinsi, RPJMD dan RTRW kabupaten/kota lainnya.

Penyusunan rancangan awal RPJMD, terdiri atas:

- a. Perumusan rancangan awal RPJMD
 - b. Penyajian rancangan awal RPJMD
3. Penyusunan rancangan RPJMD
 - (1) Rancangan RPJMD ,disajikan dengan sistematika sebagai berikut:
 - a. Pendahuluan;
 - b. Gambaran umum kondisi daerah;
 - c. Gambaran pengelolaan keuangan daerah serta kerangka pendanaan;
 - d. Analisis isu-isu srategis;
 - e. Visi, misi, tujuan dan sasaran;
 - f. Strategi dan arah kebijakan;
 - g. Kebijakan umum dan program pembangunan daerah;
 - h. Indikasi rencana program prioritas yang disertai kebutuhan pendanaan;
 - i. Penetapan indikator kinerja daerah.

(2) Bappeda mengajukan rancangan RPJMD kepada kepala daerah untuk memperoleh persetujuan dibahas dalam Musrenbang RPJMD.

4. Pelaksanaan Musrenbang RPJMD

(1) Musrenbang RPJMD dilaksanakan untuk penajaman, penyelarasan, klarifikasi dan kesepakatan terhadap rancangan RPJMD, mencakup:

- a. Sasaran pembangunan jangka menengah daerah;
- b. Strategi dan sinkronisasi arah kebijakan pembangunan jangka menengah daerah dengan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas, sesuai dengankewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. Kebijakan umum dan program pembangunan jangka menengah daerah dengan visi, misi dan program kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- d. Indikasi rencana program prioritas pembangunan jangka menengah daerah yang disesuaikan dengan kemampuan pendanaan;
- e. Capaian indikator kinerja daerah pada kondisi saat ini dan pada akhir periode RPJMD;
- f. Komitmen bersama antara pemangku kepentingan untuk mempedomani RPJMD dalam melaksanakan pembangunan daerah; dan
- g. Sinergi dengan RPJMN, dan RPJMD daerah lainnya.

(2) Musrenbang RPJMD dilaksanakan dan dikoordinasikan oleh Bappeda provinsi dan kabupaten/kota.

- (3) Pimpinan DPRD atau anggota DPRD, pejabat dari kementerian/lembaga tingkat pusat atau dari unsur lain terkait, dapat diundang menjadi narasumber dalam musrenbang RPJMD provinsi dan kabupaten/kota. Hasil musrenbang RPJMD dirumuskan dalam berita acara kesepakatan dan ditandatangani oleh yang mewakili setiap unsur pemangku kepentingan yang menghadiri Musrenbang.

5. Perumusan rancangan akhir RPJMD

- a. Bupati/Walikota mengkonsultasikan rancangan akhir RPJMD kabupaten/kota kepada Gubernur. Yang dilakukan setelah Bupati/Walikota menyampaikan surat permohonan konsultasi kepada Gubernur, yang menjelaskan :

pokok-pokok substansi materi yang dikonsultasikan dan disertai dengan lampiran sebagai berikut:

- (a) rancangan akhir RPJMD kabupaten/kota;
(b) berita acara kesepakatan hasil musrenbang RPJMD kabupaten/kota;
(c) hasil pengendalian dan evaluasi kebijakan perencanaan pembangunan jangka menengah daerah kabupaten/kota

- b. Konsultasi dilakukan setelah 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak surat permohonan Bupati/Walikota diterima Gubernur.

6. Penetapan peraturan daerah tentang RPJMD

- (1) Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD kabupaten/kota kepada DPRD kabupaten/kota untuk

memperoleh persetujuan bersama paling lama 5 (lima) bulan setelah dilantik.

- (2) Penyampaian rancangan Peraturan Daerah tentang RPJMD kabupaten/kota

sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dengan lampiran rancangan akhir RPJMD kabupaten/kota yang telah dikonsultasikan dengan Gubernur beserta:

- a. berita acara kesepakatan hasil musrenbang RPJMD kabupaten/kota;
- b. surat Gubernur perihal hasil konsultasi rancangan akhir RPJMD kabupaten/kota.

Peraturan Daerah tentang RPJMD provinsi dan Peraturan Daerah tentang RPJMD kabupaten/kota ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah kepala daerah terpilih dilantik.

