

**DISERTASI**

**MODEL PARTISIPASI PEREMPUAN DALAM  
PERENCANAAN PEMBANGUNAN BIDANG KESEHATAN  
DI KABUPATEN JAYAPURA**

**ST. FATIMAH**

E013171003



**PROGRAM DOKTORAL ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
MAKASSAR  
2021**

**MODEL PARTISIPASI PEREMPUAN DALAM  
PERENCANAAN PEMBANGUNAN BIDANG  
KESEHATAN DI KABUPATEN JAYAPURA**

**Disertasi  
Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar  
Doktor**

**Program Studi  
Administrasi Publik**

**Disusun dan diajukan oleh :**

**KEPADA**

**PROGRAM DOKTORAL ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
MAKASSAR  
2021**

**LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI**

**PARTISIPASI PEREMPUAN DALAM PERENCANAAN  
PEMBANGUNAN BIDANG KESEHATAN  
DI KABUPATEN JAYAPURA**

Disusun dan diajukan oleh

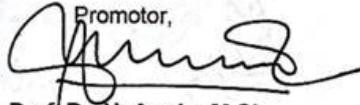
**ST. FATIMAH**

**E013171003**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 24 Mei 2021  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Promotor,



**Prof. Dr. H. Armin, M.Si.**  
**Nip. 196511091991031008**

Co. Promotor,



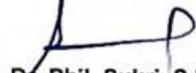
**Dr. Muhammad Yunus, MA.**  
**Nip. 195910301987031002**

Co. Promotor,



**Dr. Hj. Hasniati, S.Sos., M.Si.**  
**Nip. 196801011997022001**

Plt. Ketua Program Studi  
Administrasi Publik,



**Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.**  
**Nip. 197508182008011008**

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



**Prof. Dr. H. Armin, M.Si.**  
**Nip. 196511091991031008**

## PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

NAMA : **ST. FATIMAH**

NIM : E013171003

PROGRAM STUDI : Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Maret 2021  
Yang Membuat Pernyataan



**ST. FATIMAH**  
NIM. E013171003

## KATA PENGANTAR

*Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh* Syukur Alhamdulillah, penulis panjatkan kehadiran ALLAH SWT, Dzat yang Maha Agung, Maha Pengasih dan Bijaksana atas segala limpahan Rahmat dan Karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan disertasi dengan judul “(Model Partisipasi Perempuan dalam Perencanaan Pembangunan Bidang Kesehatan di Kabupaten Jayapura)” dengan tepat waktu sesuai yang telah direncanakan.

Disertasi ini disusun guna memenuhi salah satu syarat dalam penyelesaian studi Doktor pada Program Studi Administrasi Publik, Program Pascasarjana Fisip Universitas Hasanuddin Makassar. Tidak Lupa Salam dan Salawat atas junjungan Nabi Besar Muhammad SAW , Suri teladan umat manusia hingga akhir zaman, Nabi Terakhir, yang tiada lagi nabi setelahnya. Disertasi ini berisi hasil penelitian Model Partisipasi Perempuan dalam Perencanaan Pembangunan Bidang Kesehatan di Kabupaten Jayapura

Penulis menyadari masih banyak kekurangan pada disertasi ini, akan tetapi penulis telah berusaha dengan semaksimal mungkin dalam menyelesaikan disertasi ini. Sekiranya ada masukan dan kritikan dari pembaca maka penulis akan menerimanya dengan senang hati. Banyak tantangan yang penulis hadapi dalam pembuatan disertasi ini. Namun, berkat bantuan dari berbagai pihak, maka disertasi ini dapat selesai tepat pada waktunya. Oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis dengan

tulus mengucapkan terima kasih yang sebanyak-banyaknya kepada Bapak **Prof. Dr. Armin, M.Si** selaku Promotor, bapak **Dr. Muhammad Yunus, MA** selaku Copromotor 1 (satu), Ibu **Dr. Hasniati, M.Si** selaku Copromotor 2 (dua) yang telah banyak memberikan bimbingan, arahan, dan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan Disertasi ini.

Dalam menyelesaikan penyusunan Disertasi ini banyak pihak yang telah membantu dan memberi dukungan dan motivasi, Oleh karena itu melalui kesempatan ini, penulis menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya dan mengucapkan terima kasih yang sedalam dalamnya secara khusus kepada Ayahanda H. Abd Halim, BA dan Almarhumah Hj. Darmiati yang senantiasa memberikan dukungan baik moril maupun material serta senantiasa mengalungkan doa dari dulu hingga saat ini yang tiada hentinya. Kepada adik adikku Hj. Faizah, Budi, S.Sos, Zainuddin, ST. Farida, Amd, Fahmi, S.Sos, Fadel Haq. Yang terspesial saya Ucapkan Terima kasih yang terdalam kepada suami tercinta H. Suardi. S.Sos yang memberikan izin, support serta doa demi kelancaran studi. Kepada dua buah hatiku yang tersayang Nabilah Shahnaz, ST, dan Faldi Naviz, terima kasih selalu hadir memberikan motivasi dan semangat kepada penulis. Juga kepada :

1. Ibu Prof. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A selaku Rektor Unhas beserta para pembantu Rektor Universitas Hasanuddin dan staf.
2. Bapak Prof. Dr. Armin M.S., Selaku dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan staf.

3. Bapak Almarhum Prof. Dr. Rakhmat, MS., Selaku Ketua Program Studi Administrasi Publik.
4. Bapak Dr. Nurdin Nara, M.Si Selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin.
5. Bapak Prof. Dr. Sulaiman Asang, MS, Bapak Dr. Rakhmat Muhammad, M.Si, Bapak Dr. Nurdin Nara, Dr. H. Delly Mustafa, M.Si. Selaku tim penguji yang telah menyempatkan waktu untuk memberi arahan, saran dan kritikan terhadap penyusunan Disertasi ini.
6. Para dosen pengajar Program Studi Ilmu Administrasi publik FISIP Universitas Hasanuddin atas bimbingan, arahan, didikan dan motivasi yang diberikan selama kurang lebih 2 (dua) tahun perkuliahan.
7. Para Staf Sekretariat Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
8. Kepada Dr. Muhammad Abud Musa'ad, M.Si Asisten II Pemda Provinsi Papua
9. Kepada Dr. H. Mansur, SH.,MM selaku Ketua yayasan Pendidikan Islam di tanah Papua.
10. Kepada Dr. H. Muhdi B. Hi. Ibrahim, MM selaku Rektor Universitas YAPIS Papua.
11. Kepada Parson Harota, S.Sos, Sekretariat Bappeda Kab, Jayapura
12. Kepada Hijrayani, SE, Kasub pendidikan, Olahraga dan Kesra bappeda Kab. Jayapura

13. Kepada Edward H.M Sihotang, S.Sis,Apt, Sekretariat Dinas Kesehatan Kab. Jayapura.

14. Kawan-kawan S3 Administrasi Publik Tanpa terkecuali untuk persahabatan, kebersamaan dan semangat yang telah diberikan serta menorehkan kenangan dan kesan yang tak terlupakan bagi penulis.

Serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis. Penulis berharap semoga disertasi ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam pengembangan model partisipasi perempuan dalam pembangunan nasional.

Akhir kata, penulis mengucapkan permohonan maaf atas segala kekurangan dan kekhilafan. Terima Kasih, *Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Makassar, Mei 2021

ST FATIMAH

## ABSTRAK

**St Fatimah.** *Model Partisipasi Perempuan Dalam Perencanaan Pembangunan Bidang Kesehatan di Kabupaten Jayapura* (dibimbing oleh Armin, Muhammad Yunus dan Hasniati)

Keterlibatan perempuan dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Jayapura masih rendah. Tujuan penelitian ini adalah untuk Menganalisis partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan bidang Kesehatan di Kabupaten Jayapura, Mendeskripsikan dan menganalisis faktor determinan partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan bidang kesehatan di Kabupaten Jayapura, Menemukan model partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan bidang kesehatan di Kabupaten Jayapura.

Metode penelitian yang digunakan yaitu metode kualitatif. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara mendalam, observasi, *Focus Group Discussion* (FGD) dan studi dokumentasi. Sementara teknik analisis data menggunakan reduksi data, penyajian data, verifikasi, dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Jayapura masih rendah dengan bentuk partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan yaitu *selfmobilization, Fungsional Partisipation, Passive Participation dan Token Participation*. Faktor determinan yang mempengaruhi rendahnya partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Jayapura yakni tingkat kemampuan, tingkat pendidikan dan budaya patriarki papua yang mengungkung kebebasan berbicara kelompok perempuan. Partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan bidang kesehatan masih terbatas, sehingga rekomendasi model perencanaan pembangunan yaitu membentuk Forum Musrenbang Terpadu yang melibatkan seluruh stakeholder yang terlibat termasuk perempuan dalam setiap tahapan musrenbang.

Kata kunci: *Partisipasi, Perempuan, Perencanaan Pembangunan, Pemerintah Daerah*

## **ABSTRACT**

*St. Fatima. Model of Women's Participation in Health Sector Development Planning in Jayapura Regency (supervised by Armin, Muhammad Yunus and Hasniati)*

*The involvement of women in development planning in Jayapura Regency is still low. The purpose of this study is to analyze women's participation in health development planning in Jayapura Regency, to describe and analyze the determinants of women's participation in health development planning in Jayapura Regency, to find a model of women's participation in health development planning in Jayapura Regency.*

*The research method used is a qualitative method. Data collection techniques used in-depth interviews, observation, Focus Group Discussion (FGD) and documentation studies. While the data analysis technique uses data reduction, data presentation, verification, and drawing conclusions.*

*The results showed that women's participation in development planning in Jayapura Regency was still low with the forms of women's participation in development planning, namely self-mobilization, Functional Participation, Passive Participation and Token Participation. The determinant factors that influence the low participation of women in development planning in Jayapura Regency are the level of ability, level of education and the patriarchal culture of Papua which impedes the freedom of speech of women's groups. The participation of women in development planning in the health sector is still limited, so the recommendation for the development planning model is to form an Integrated Musrenbang Forum that involves all stakeholders involved including women in every stage of the Musrenbang.*

*Keywords: Participation, Women, Development Planning, Local Government*

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
HALAMAN SAMPUL .....	i
HALAMAN JUDUL .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
ABSTRAK .....	ix
ABSTRACT .....	x
DAFTAR ISI .....	xi
DAFTAR TABEL .....	xiv
DAFTAR GAMBAR .....	xv
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	20
1.3 Tujuan Penelitian .....	21
1.4 Manfaat Penelitian .....	22
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>24</b>
2.1 Partisipasi Dalam Perspektif Administrasi Publik .....	24
2.2 Teori dan Konsep Governance .....	30
2.3 Ciri-Ciri Good Governance .....	39
2.3.1 Prinsip-Prinsip Good Governance .....	40
2.4 Konsep Partisipasi .....	41
2.4.1 Tujuan dan Manfaat Partisipasi Masyarakat .....	44
2.4.2 Jenis-Jenis Partisipasi .....	50
2.4.3 Bentuk-Bentuk Partisipasi .....	54
2.4.4 Model Partisipasi .....	59
2.5 Perencanaan Partisipatif Dalam Perspektif Administrasi Publik .....	74
2.5.1 Tujuan dan Strategi Perencanaan Partisipatif ...	80

2.5.2	Partisipasi Perempuan Dalam Pembangunan ...	83
2.5.3	Pendekatan Women In Development (WID) .....	90
2.5.4	Sustainable Development Goals (MDGs) .....	106
2.5.5	Perencanaan Pembangunan Kesehatan di Indonesia .....	111
2.5.6	Program Pembangunan Kesehatan di Kabupaten Jayapura .....	116
2.6	Faktor Determinan Dalam Partisipasi Masyarakat .....	117
2.7	Penelitian Terdahulu .....	127
2.8	Kerangka Pikir .....	138
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN .....</b>	<b>141</b>
3.1	Pendekatan dan Jenis Penelitian .....	141
3.2	Fokus dan Deskripsi Fokus Penelitian .....	142
3.3	Lokasi Penelitian .....	144
3.4	Sumber Data .....	145
3.5	Jenis Data dan Teknik Pengumpulan Data .....	147
3.6	Teknik Pengolahan dan Analisis Data .....	151
3.7	Pengecekan Keabsahan Data .....	153
<b>BAB IV</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>156</b>
4.1	Deskripsi Kabupaten Jayapura .....	156
4.1.1	Karakteristik Lokasi dan Letak Geografis .....	156
4.1.2	Iklim .....	157
4.1.3	Kondisi Daerah/Kawasan .....	157
4.1.4	Sarana, Komunikasi, Transportasi dan Penerangan .....	158
4.1.5	Kependudukan .....	159
4.1.6	Sosial Ekonomi .....	159
4.1.7	Kesehatan .....	161
4.2	Hasil Penelitian .....	170
4.2.1	Partisipasi Perempuan Dalam Perencanaan Pembangunan .....	171
4.2.1.1	SelfMobilization .....	172
4.2.1.2	Interactive Partisipation .....	176
4.2.1.3	Functional Partisipation .....	182
4.2.1.4	Participation for Material Incentives .....	184
4.2.1.5	Participation by Consultation .....	187
4.2.1.6	Passive Partisipation .....	190
4.2.1.7	Token Partisipation .....	198

4.2.2	Faktor Determinan Partisipasi Perempuan Dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Jayapura.....	204
4.2.2.1	Kemampuan Perempuan Dalam Musrenbang .....	204
4.2.2.2	Tingkat Pendidikan Perempuan di Kabupaten Jayapura .....	211
4.2.2.3	Posisi Perempuan Dalam Budaya Patriarki Papua .....	223
4.2.3	Model Empiris Partisipasi Perempuan Dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Jayapura Perekonomian Daerah.....	228
4.3	Pembahasan Hasil Penelitian .....	231
4.3.1	Partisipasi Perempuan Dalam Perencanaan Pembangunan .....	231
4.3.1.1	SelfMobilization.....	235
4.3.1.2	Functional Partisipation .....	236
4.3.1.3	Passive Partisipation .....	237
4.3.1.4	Token Partisipation of manipulation (partisipasi simbolis) .....	239
4.3.2	Faktor Determinan Partisipasi Perempuan Dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Jayapura .....	243
4.3.2.1	Faktor Kemampuan .....	244
4.3.2.2	Faktor Pendidikan .....	246
4.3.2.3	Faktor Budaya .....	249
4.3.3	Rekomendasi Model Partisipasi Perempuan Dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Jayapura Perekonomian Daerah.....	254
BAB V	PENUTUP .....	260
5.1	Kesimpulan .....	260
5.2	Implikasi Penelitian .....	262
5.2.1	Implikasi Teoritik.....	262
5.2.2	Implikasi Metodologis .....	263
5.2.3	Implikasi Praktis.....	263
	DAFTAR PUSTAKA.....	264
	LAMPIRAN	

## DAFTAR TABEL

	<b>Halaman</b>
Tabel 1.1 Perbandingan Derajat Kesehatan Nasional, Provinsi Papua, Kab. Jayapura, dan Kab. Keerom 2016.....	10
Tabel 1.2 Indeks Pembangunan Gender Menurut Kab/Kota di Provinsi Papua Tahun 2017.....	17
Tabel 1.3 Indeks Pemberdayaan Gender Menurut Kab/Kota di Provinsi Papua Tahun 2017.....	18
Tabel 2.1 Model Partisipasi Vaneklasen & Miller .....	70
Tabel 2.2 Model Partisipasi Kanji dan Greenwood .....	72
Tabel 2.3 Tingkatan Partisipasi menurut Muluk.....	73
Tabel 2.4 Tujuan, Sasaran dan Indikator MDGs .....	107
Tabel 2.5 Penelitian Terdahulu .....	128
Tabel 4.1 Jumlah Kasus Penyakit pada Puskesmas di Kabupaten Jayapura Tahun 2018 .....	169
Tabel 4.2 Jumlah Anggota DPRD Kabupaten Jayapura Periode 2019-2024 .....	198
Tabel 4.3 Jumlah Sekolah, Guru dan Murid Menurut Tingkat Pendidikan .....	212
Tabel 4.4 Tingkat Pendidikan masyarakat Jayapura .....	213

## DAFTAR GAMBAR

	<b>Halaman</b>
Gambar 2.1 Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation....	67
Gambar 2.2. Tangga Perencanaan Abe .....	78
Gambar 2.4 Kerangka Pikir Penelitian .....	140
Gambar 3.1 Siklus Analisis Data Penelitian Kualitatif .....	152
Gambar 4.1 Peta Wilayah Kabupaten Jayapura .....	157
Gambar 4.2 Data 10 Besar Penyebab Kematian Semua Golongan Umur di Kabupaten Jayapura Tahun 2018	165
Gambar 4.3 Data 10 Besar Penyebab Kematian Rumah Sakit Yoawari Kabupaten Jayapura Tahun 2018.....	166
Gambar 4.4 Klasifikasi Penyakit pada Puskesmas di Kabupaten Jayapura .....	169
Gambar 4.5 Model Empirik Partisipasi Perempuan Dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Jayapura	230
Gambar 4.6 Rekomendasi Model Partisipasi Perempuan Dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Jayapura	258

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pembangunan Indonesia bertujuan untuk mensejahterahkan kehidupan masyarakat, mencerdaskan kehidupan bangsa dan aktif dalam berbagai kegiatan perdamaian dunia, hal ini termaktub dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945. Pembangunan juga tidak lagi menjadi tanggung jawab pemerintah saja, akan tetapi keterlibatan masyarakat sebagai subjek pembangunan juga lebih besar, oleh sebab itu pembangunan yang baik mengusung pembangunan berdasarkan prinsip dari bawah ke atas (*buttom up*).

Perubahan ini terjadi seiring dengan perkembangan teknologi dan pola pikir pemerintah dan masyarakat yang terus menatap ke depan. Kemajuan pola pikir itu pada akhirnya juga membawa perubahan pada sistem pemerintahan. Paradigma penyelenggaraan pemerintahan sebelumnya, masih menganut asas *government* yang mengandalkan kekuasaan sepenuhnya ada pada kendali negara, namun kini telah beralih pada pendekatan *governance* yang melibatkan multi aktor dalam penyelenggaraan pemerintahan. Mengenai *governance*, Bank Dunia (*world bank*) mendefinisikannya sebagai penggunaan kekuasaan politik untuk menyelenggarakan urusan-urusan negara (*the exercise of political power to manage a nation's affairs*). Dalam penjelasan tersebut,

*governance* dalam arti yang luas merupakan proses dimana berbagai institusi, baik pemerintah maupun non pemerintah saling berinteraksi dalam penyelenggaraan negara. Sedangkan pada konsep *government*, sistem pemerintahan dimana hak dan kewenangan murni milik negara, sementara masyarakat tidak diberikan ruang sama sekali untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan (Kartasasmita, 2001).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan pada konsep *governance*, aktor yang ikut bermain yakni; *private sector* dan *civil society*. Hal ini sesuai yang dikemukakan oleh Irwanto (2011) bahwa pemerintah (*government*) hanyalah salah satu dari tiga aktor besar yang membentuk kelembagaan *governance*, dua aktor lain adalah *private sector* (sektor swasta) dan *civil society* (masyarakat madani). Merujuk pada pandangan tersebut, maka di pahami bahwa *governance* adalah suatu kolaborasi atau mitra antara aktor yang meliputi; negara, swasta, dan masyarakat. Kolaborasi yang dimaksud disini adalah kolaborasi dalam proses pemerintahan dimana ketiga aktor-aktor tersebut memiliki peran dalam proses pemerintahan yang didasari oleh aturan main yang disepakati bersama.

Merujuk pada pandangan Bank Dunia, posisi pemerintah dalam pembangunan sebagai mitra, katalis dan fasilitator, maka terciptalah partisipasi masyarakat sipil dan reaksi pasar sebagai indikator berjalannya fungsi masing-masing. Sebagai bukti, mulai terbangun kesepakatan-kesepakatan tidak resmi tentang elemen esensial dari *good governance*

yaitu: 1) adanya kapasitas dalam pemerintahan untuk membuat kebijakan yang tepat, serta adanya administrasi publik yang efisien dan akuntabel untuk menjalankannya; 2) demokratisasi dan pembangunan partisipatori dengan mendorong keterlibatan yang lebih besar dari semua stakeholders; 3) penghargaan terhadap hak asasi manusia dan penegakan hukum (Sumarto, 2009:47).

Secara umum lembaga-lembaga internasional telah melihat konsep governance sebagai instrumen untuk melibatkan masyarakat dalam konteks pembangunan. Dengan demikian, maka lembaga-lembaga internasional tersebut mendorong proses partisipasi masyarakat dalam konteks pembangunan berawal dari perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi pembangunan. Dalam hal ini, ada beberapa fakta yang dapat dijadikan rujukan sebagai bentuk partisipasi seperti yang dilakukan oleh *The Asia Foundation* (TAF) yang memberikan dana hibah kepada pemerintah, NGO (*non governmental organization*) maupun masyarakat, tujuannya sebagai penguatan institusi pemerintahan yang efektif dan bertanggung jawab (Sumarto, 2009:51).

Organisasi lain juga melakukan hal serupa, seperti CIDA (*Canadian Internasional Development Agency*) yakni program prioritas: 1) Meningkatkan proses pembuatan kebijakan partisipatif; 2) Meningkatkan praktik-praktik pemerintahan yang jujur, efektif dan akuntabel; 3) Memperkuat institusi demokratis; 4) Memperkuat komitmen para pemimpin untuk menghargai hak-hak rakyat, aturan main demokrasi dan

pemerintahan yang efektif, 5) Memperkuat masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya dan meningkatkan rasa aman setiap orang; 6) Meningkatkan kapasitas organisasi untuk melindungi dan mempromosikan HAM (Sumarto, 2009:56).

Peralihan era dari orde baru ke reformasi membawa perubahan politik dan pengambilan keputusan dari sentralistik ke desentralistik. Landasannya adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Tiga peraturan tersebut mengusung pelaksanaan otonomi yang berbasis kedaerahan, dimana kabupaten/kota dan desa memberi peluang partisipasi masyarakat dalam setiap kebijakan publik. Sebagai wujud dari perubahan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Berdasarkan kebijakan tersebut, Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) haruslah benar-benar menjadi arena komunikasi timbal balik antara lembaga perencanaan dengan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*) untuk menetapkan keputusan kolektif.

Mekanisme tersebut diketahui bahwa prosesnya akan sangat panjang dan melelahkan, namun demi kepentingan bersama, itulah tantangan untuk mewujudkan perencanaan yang lebih partisipatif. Karena bila tidak hati-hati, apa yang diamanatkan dalam kebijakan tersebut bisa jadi mengulang kesalahan lama, yaitu bahwa perencanaan dipandang

sebagai dokumen dan *blueprint* yang disusun secara mekanistik, yang seringkali merupakan formalitas (keharusan memiliki). Suatu hal yang perlu disadari bahwa perencanaan publik merupakan suatu proses interaksi antara birokrasi perencanaan dan publik bersifat majemuk. Proses ini harus terjadi secara terus menerus sesuai dengan dinamika sosial-ekonomi dan politik masyarakat.

Konsep partisipasi masyarakat dalam perencanaan dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 261 ayat (1), perencanaan pembangunan daerah menggunakan teknokratik, partisipasi, politis, serta atas-bawah dan bawah-atas. Makna partisipatif tersebut dipertegas lagi pada ayat (3), “pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan”. Selanjutnya pada ayat (5) “pendekatan atas-bawah dan bawah-atas merupakan hasil perencanaan yang diselenggarakan dan musyawarah pembangunan yang dilaksanakan mulai dari desa, kecamatan, daerah kabupaten/kota, daerah provinsi, hingga nasional”.

Terminologi partisipasi masyarakat tidak bisa dimaknai tunggal, pemerintah di tingkat daerah meski memberi penafsiran berdasarkan konteks partisipasi yang lebih kongkret, dalam hal ini elemen siapa saja yang efektif untuk terlibat dalam perencanaan pembangunan, misalnya apabila tujuan pembangunan mengarah memperbaiki sumber daya manusia, maka peran pemuda yang menjadi sasaran perbaikan, namun ketika sasaran perbaikan ditujukan pada peningkatan derajat kesehatan,

maka peran partisipasi perempuan menjadi *urgent*, karena dalam beberapa upaya peningkatan derajat kesehatan perempuan lebih memahami dan terlibat secara langsung sebagai obyek program, sebagai contoh perbaikan derajat kesehatan ibu dan anak, maka kelompok perempuan yang paling banyak berhubungan dengan masalah tersebut.

Pelibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan seperti di atas, sejalan dengan konsep otonomi daerah yang diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri dan berdasarkan aspirasi masyarakat. Penjelasan ini tentu semakin menguatkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintah harus melibatkan gagasan dan aspirasi masyarakat.

Uraian mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan sejalan dengan pendapat Conyers (1991) yang terdiri dari 3 (tiga) alasan utama mengapa partisipasi masyarakat dalam perencanaan mempunyai sifat yang sangat penting: 1) Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat untuk memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat. 2) Masyarakat akan lebih mempercayai program kegiatan pembangunan apabila mereka dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk program kegiatan tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap program tersebut. 3) Mendorong

partisipasi umum karena akan timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak dan demokrasi masyarakat dilibatkan dalam pembangunan.

Inilah yang kemudian memunculkan pendekatan untuk meretas masalah terkait dengan posisi perempuan dalam pembangunan. Pendekatan tersebut, yakni: WID (*Wome In Development*) adalah suatu program peningkatan peranan perempuan yang menitikberatkan pada upaya mengejar ketertinggalan perempuan. Sedangkan WAD (*Women and Development*) merupakan pendekatan yang berasumsi bahwa posisi perempuan akan menjadi lebih baik selama struktur internasional menjadi lebih adil (Moses, 2007: 205).

Terkait permasalahan kesehatan manusia, Konfrensi Tingkat Tinggi (KTT) Milenium Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyepakati dan mengadopsi tujuan pembangunan mellinium atau *Millennium Development Goals* (MDGs). Kesepakatan ini merupakan tekad nyata para pemimpin dunia dalam menegakkan kedamaian, keamanan, pembangunan, hak azasi manusia dan kemerdekaan sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan. MDGs mempunyai delapan tujuan, antara lain; mengurangi kemiskinan dan kelaparan, menuntaskan pendidikan dasar, meningkatkan kesehatan ibu dan anak, menghentikan penyebaran HIV/AIDS, mendorong kesamaan gender, sampai melestarikan lingkungan. Setelah era pembangunan berkelanjutan *Millenium Development Goals* (MDGs) berakhir pada tahun 2015, maka sidang PBB dihadiri 193 negara menyusun sebuah dokumen pembangunan baru

*"Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development"*. Tujuannya untuk melanjutkan capaian-capaian yang belum sempat terealisasi. Penyempurnaan tersebut melahirkan tujuan dan target yang tersusun dalam 17 poin tujuan *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang akan berlaku hingga 2030. Dimensi pokoknya terletak pada persoalan sosial, ekonomi, dan lingkungan yang bersinggungan satu sama lain. Kesenambungan antara dimensi tersebut, menuntut sebuah proses pengawalan yang serius agar tidak terjadi tumpang tindih antara berbagai dimensi yang dikelola oleh berbagai bidang dalam pemerintahan.

Bagi Indonesia, pembangunan kesehatan telah dibuatkan kekuatan hukum dalam Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2012 tentang Sistem Kesehatan Nasional (SKN). Pada pasal 1 butir 2 dijelaskan bahwa SKN adalah pengelolaan kesehatan yang diselenggarakan oleh semua komponen bangsa Indonesia secara terpadu dan saling mendukung guna menjamin tercapainya derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Sistem Kesehatan Nasional menjadi acuan dalam penyusunan dan pelaksanaan pembangunan kesehatan yang dimulai dari kegiatan perencanaan, monitoring serta evaluasi.

Manifestasi dari kebijakan sebelumnya, pembangunan kesehatan dilaksanakan berdasarkan Program Indonesia Sehat yang pencapaiannya melalui Rencana Strategis Kementerian Kesehatan Tahun 2015-2019, ditetapkan melalui Keputusan Menteri Kesehatan R.I. Nomor HK.02.02/Menkes/ 52/2015.

Sasaran dari program tersebut adalah meningkatkan derajat kesehatan dan status gizi masyarakat melalui upaya kesehatan dan pemberdayaan masyarakat yang didukung oleh perlindungan finansial dan pemerataan pelayanan kesehatan. Sasaran ini sesuai dengan sasaran pokok RPJMN 2015-2019, yaitu: (1) meningkatnya status kesehatan dan gizi ibu dan anak, (2) meningkatnya pengendalian penyakit, (3) meningkatnya akses dan mutu pelayanan kesehatan dasar dan rujukan terutama di daerah terpencil, tertinggal dan perbatasan, (4) meningkatnya cakupan pelayanan kesehatan universal melalui Kartu Indonesia Sehat dan kualitas pengelolaan SJSN kesehatan, (5) terpenuhinya kebutuhan tenaga kesehatan, obat dan vaksin, serta (6) meningkatnya responsivitas sistem kesehatan.

Program Indonesia Sehat dilakukan dengan tonggak tiga pilar utama: (1) penerapan paradigma sehat, (2) peningkatan pelayanan kesehatan, dan serta (3) pelaksanaan jaminan kesehatan nasional (JKN). Adapun penerapan paradigma sehat dilaksanakan dengan strategi pengarusutamaan kesehatan dalam pembangunan, penguatan upaya promotif dan preventif, dan serta pemberdayaan masyarakat. Pemenuhan kebutuhan kegiatan kuratif dan rehabilitatif dilakukan setelah kebutuhan kegiatan-kegiatan promotif dan preventif dipenuhi. (4) Sumber daya manusia (SDM) adalah modal utama dalam pembangunan nasional, (Pedoman Umum Program Indonesia Sehat, 2016; 15-17).

Implementasi kebijakan pembangunan dibidang kesehatan sangat dipengaruhi oleh banyak faktor, diantaranya; demografi, keadaan dan pertumbuhan ekonomi masyarakat, tingkat pendidikan serta perkembangan lingkungan fisik, biologis, maupun sosial budaya masyarakat, sehingga keseluruhan akan berdampak pada pembangunan dan pelayanan kesehatan. Hal ini dapat dilihat dari indikator angka kelahiran (natalitas), angka kematian (mortalitas), angka harapan hidup, kesehatan ibu anak (KIA), dan sebagainya.

Terkait dengan pembangunan kesehatan suatu wilayah, pemerintah pusat menetapkan derajat atau standar kesehatan masyarakat sesuai indikator RPJMN 2015-2019, selanjutnya perbandingan derajat kesehatan Kabupaten Jayapura, sebagai berikut;

**Tabel 1.1**  
**Perbandingan Derajat Kesehatan Nasional, Prov. Papua, Jayapura dan Kab. Keerom tahun 2016**

No	Indikator Kesehatan	Standar Nasional	Realitas Nasional	Provinsi Papua	Kab. Jayapura	Kab. Keerom
1	Angka harapan hidup	72,0 tahun	69,19 tahun	58,05 tahun	66,4 tahun	67,51 tahun
2	Angka kematian bayi	24/1.000 KLH	25,5/1.000 KLH	54/1.000 KLH	108/1000 KLH	20/1.000 KLH
3	Angka kematian ibu maternal	118/100.000 KLH	305/100.000 /KLH	380/100.000 KLH	144/100.000 KLH	172/100.000 KLH
4	Angka prevalensi gizi Kurang balita	Maks. 15 %	14,4 %	14,6%	14 %	14,04 %

*Sumber : Profil Kemenkes, Dinkes Papua, Dinkes Jayapura, Dinkes Keerom 2016*

Berdasarkan tabel tersebut terlihat pencapaian derajat kesehatan masyarakat yang terjadi secara nasional pada tahun 2016, yakni; pada angka harapan hidup adalah 69,19 tahun, angka kematian bayi adalah 25,5/1.000 bayi lahir, angka kematian ibu maternal 305/100.000, Prevalensi gizi kurang pada balita usia 0-59 bulan adalah 14,4 persen.

Kemudian yang terjadi pada Provinsi Papua, angka harapan hidup pada 58,05 tahun (terendah Kab. Nduga 27,87), angka kematian bayi 54/1.000 kelahiran hidup, angka kematian ibu 380/100.000 kelahiran hidup, dan prevalensi gizi kurang sebesar 14,6%. Selanjutnya pada Kabupaten Jayapura, angka harapan hidup masyarakat pada usia 66,4 tahun, angka kematian bayi sebesar 23/1.000 kelahiran hidup, angka kematian ibu maternal yakni 184/100.000 kelahiran hidup, dan prevalensi gizi kurang pada anak balita 14,03 persen.

Sebagai perbandingan derajat kesehatan kabupaten terdekat pada posisi sebelah timur Kabupaten Jayapura yaitu Kabupaten Keerom, indikator kesehatan pada angka harapan hidup masyarakat tahun 2016 pada usia 67,51 tahun, angka kematian balita 0-9 bulan adalah 20/1.000 kelahiran hidup, pada angka kematian ibu maternal yakni 172/100.000 kelahiran hidup, dan prevalensi gizi kurang pada balita 14,06 persen.

Dari data tersebut di atas, untuk Kabupaten Jayapura, pada angka harapan hidup belum mencapai standar kesehatan dan dibawah realitas nasional, dan Kabupaten Keerom, namun lebih baik dari Provinsi Papua, pada angka kematian bayi ternyata telah lebih baik dari standar

nasional, realitas nasional dan Provinsi Papua, namun lebih rendah dari Kabupaten Keerom, pada indikator berikutnya, angka kematian ibu maternal ternyata belum mencapai standar kesehatan, tetapi lebih baik dari realitas nasional dan Provinsi Papua, walau masih kalah baik dari Kabupaten Keerom, dan terakhir pada prevalensi gizi kurang pada balita, indikator ini sudah berhasil mencapai target nasional dan lebih baik dari realitas nasional, Provinsi Papua dan Kabupaten Keerom. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa secara umum derajat kesehatan masyarakat Kabupaten Jayapura masih belum tercapai standar nasional kesehatan.

Ditengah kondisi demikian, keterlibatan semua pihak sangat diperlukan, pemerintah pusat, daerah, praktisi, akademisi diharapkan memiliki andil untuk ikut berpartisipasi demi mencapai harapan pembangunan nasional di bidang kesehatan, oleh karena itu peran partisipasi perempuan sangat dibutuhkan dalam perbaikan bidang kesehatan. Mengingat pembangunan kesehatan tidak dimulai dari hulu, akan tetapi berjalan dari hilir yang bersinergi pada pemerintah pusat sampai daerah, dari perencanaan sampai evaluasi, maka keterlibatan perempuan harus diawali dari perencanaan program pembangunan kesehatan sebagai bentuk partisipasi yang akan menjadi rencana kerja pemerintah daerah di bidang kesehatan. Akan tetapi mungkin saja terkendala terkait faktor budaya dalam masyarakat yang menempatkan perempuan sebagai seorang ibu rumah tangga yang bertugas mengurus

semua pekerjaan dalam rumah tangga. Hal ini tak terelakan dari karakteristik budaya di Papua yang terbagi dalam 7 (tujuh) wilayah adat dengan  $\pm$  500 bahasa memiliki perspektif tersendiri terhadap perempuan dimasing-masing wilayah adat. Bila ditinjau dari segi adat, pada umumnya nilai kultur dan agama yang diyakini oleh masyarakat Papua, cenderung merugikan posisi perempuan. Adat menempatkan perempuan sebagai objek milik laki-laki sementara agama memandang perempuan sebagai pendamping laki-laki.

Bila dianalisis lebih jauh mengenai persoalan-persoalan seperti yang dikemukakan di atas, maka dapat dikatakan bahwa persoalan seperti ini terjadi akibat kurang baiknya sistem perencanaan pembangunan baik pada tataran pemerintahan provinsi dan kabupaten. Hasil penelitian yang dikemukakan oleh Agnes et al (2016) yang berjudul Partisipasi Perempuan dalam Perencanaan Pembangunan Desa. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa tingkat partisipasi perempuan di Desa Pulau tergolong rendah, dengan jenis partisipasi berupa pikiran, tenaga, pikiran dan tenaga, dan keahlian. Faktor pendorong terdiri dari dua macam, yaitu secara internal kemauan dan kemampuan perempuan untuk berpartisipasi, sedangkan secara eksternal, yaitu pengaruh orang lain dan kebijakan pemerintah. Faktor penghambat juga terdiri dari dua macam, secara internal yaitu rendahnya pendidikan perempuan dan tingkat ekonomi keluarga yang rendah, sedangkan secara eksternal yaitu

rendahnya akses perempuan terhadap informasi pembangunan desa, faktor sosial budaya, dan faktor letak geografis.

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Fraga (2012) dengan judul Partisipasi Perempuan dalam Pengambilan Keputusan Anggaran Pada Setiap Tahunan Pembangunan di Parlemen Nasional Timor Leste. Hasil penelitian ini belum membuktikan tentang partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan anggaran tahunan pembangunan, karena anggota parlemen nasional perempuan dalam perdebatan anggaran tahunan pembangunan mereka mempertahankan dengan idenya atau argumennya masing-masing, dan dapat dilihat oleh peneliti lebih mementingkan pada partainya, walaupun partai oposisi memberikan masukan ide untuk membangun tetapi partai koalisi tidak menerima ide tersebut, karena anggapan mereka ide ini dari partai oposisi.

Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan anggaran tahunan pembangunan adalah budaya politik langsung mempengaruhi kehidupan politik dan menentukan keputusan nasional yang menyangkut pola pengalokasian, oleh karena itu budaya politik merupakan persepsi manusia, pola sikapnya terhadap berbagai masalah politik dan peristiwa politik terbawa pula kedalam pembentukan struktur dan proses kegiatan politik di Parlemen Nasional. Budaya politik perempuan Timor Leste masih lemah komitmen dan komunikasi para anggota legislatif untuk mengusut kebutuhan kaum perempuan Timor Leste, sehingga tidak optimalnya fungsi dalam

pengambilan keputusan secara politik, dan sumber daya manusia atau anggota parlemen nasional, masalahnya bukan semata-mata pada tingkat pendidikan formal para anggotanya, tetapi terutama pada tingkat pemahamannya kepada rakyat (aspirasinya, kebutuhan dan masalahnya), tingkat keberanian untuk memperjuangkannya secara proporsional serta memperoleh kepercayaan masyarakat.

Dari kedua penelitian tersebut di atas, juga ditemukan hal yang sama dengan dengan kondisi di Provinsi Papua dalam hal ini Kabupaten Jayapura. Salah satu faktor yang mempengaruhi adalah faktor budaya. Dalam tradisi Papua, perempuan dianggap sebagai orang luar, karena setelah menikah ia akan keluar dari lingkungannya, termasuk dalam pengambilan keputusan adat. Perempuan ditempatkan bukan sebagai individu tunggal, melainkan hanya sebagai perpanjangan tangan dari kepentingan dan kebutuhan laki-laki. Selain itu, peran perempuan Papua memang banyak ditempatkan hanya di sekitar urusan rumah tangga saja.

Persoalan dan kebutuhan yang mendera perempuan Papua tentu perlu diselesaikan dan menjadi tanggung jawab bersama antar berbagai pihak, termasuk pemerintah dan lembaga legislatif sebagai pembuat kebijakan. Anggota legislatif perempuan yang seharusnya mengemban tugas ini karena dinilai mampu, mengerti dan merasakan persoalan serta kebutuhan yang selama ini dimiliki oleh perempuan. Hanya saja komparasi jumlah perempuan yang mengenyam pendidikan menengah hingga tinggi, masih rendah. Demikian juga jumlah keanggotaan

perempuan di DPRD KabupatenmJayapura periode 2014-2019 hanya terwakilkan 1 orang dari 24 orang laki-laki. Di sektor tenaga kerja pada tahun 2017, laki-laki 58,2% dan perempuan 41,8%, (Buku Analisis Serapan Tenaga Kerja Perempuan Asli Kabupaten Jayapura Pada Sektor Pemerintahan, Swasta, dan Informal). Menurut data Bappeda dalam analisis makro Kabupaten Jayapura Tahun 2017, perempuan yang memilih mengurus rumah tangga dibandingkan terlibat dalam kegiatan perekonomian sebesar 28,8%.

Dalam melihat kemajuan pembangunan di suatu negara, tidak dapat dipisahkan dari capaian antar daerahnya, termasuk dalam hal pembangunan gender. Melihat capaian pembangunan gender di daerah juga dapat menjadi bahan evaluasi terhadap program otonomi daerah. Indeks Pembangunan Gender (IPG) tahun 2017 pada level provinsi sangat bervariasi. Sulawesi Utara menjadi provinsi dengan IPG tertinggi sebesar 94,78, terendah adalah Papua sebesar 79,38. Hampir separuh dari total seluruh provinsi di Indonesia (15 provinsi) memiliki nilai IPG di atas rata-rata nasional, (Pembangunan Manusia Berbasis Gender, 2018).

Pembangunan manusia berbasis gender memiliki makna perbaikan kualitas hidup yang seimbang antara laki-laki dan perempuan. Idealnya, peningkatan pembangunan gender akan menciptakan keseimbangan pemberdayaan antara laki-laki dan perempuan. Untuk menciptakan kondisi setara dan mengurangi ketimpangan gender menjadi beberapa hal yang menjadi fokus pembangunan. Hal tersebut guna menciptakan

keadaan yang adil dan ideal antara laki-laki dan perempuan, memiliki kesempatan yang sama dalam peningkatan kualitas hidup, seperti kesehatan, pendidikan dan ekonomi tanpa adanya diskriminasi. Kualitas pembangunan manusia tinggi dan merata tentu akan mendorong pembangunan gender ke arah yang lebih baik. Itulah sebabnya pembangunan manusia dan pembangunan gender merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan dan menarik untuk dianalisis.

**Tabel 1.2**  
**Indeks Pembangunan Gender Menurut Kab/Kota di Provinsi Papua**  
**Tahun 2017**

Kabupaten	Indeks Pembangunan Gender Menurut Kabupaten/Kota (Persen)
	2017
Merauke	87.45
Jayawijaya	82.80
Jayapura	90.48
Nabire	89.97
Kepulauan Yapen	88.07
Biak Numfor	89.80
Paniai	67.15
Puncak Jaya	64.43
Mimika	77.09
Boven Digoel	78.83
Mappi	83.77
Asmat	50.61
Yahukimo	70.53
Pegunungan Bintang	79.83
Tolikara	57.77
Sarmi	82.12
Keerom	85.30
Waropen	70.13
Supiori	76.16
Mamberamo Raya	80.64
Nduga	84.45
Lanny Jaya	91.58
Mamberamo Tengah	87.35
Yalimo	82.29
Puncak	82.40
Dogiyai	81.17
Intan Jaya	68.42

Kabupaten	Indeks Pembangunan Gender Menurut Kabupaten/Kota (Persen)
Deiyai	69.69
Kota Jayapura	94.12
Provinsi Papua	79.38

Sumber : BPS Papua, 2018

Dari tabel tersebut terlihat IPG Jayapura (90,48) tertinggi ketiga setelah Kota Jayapura dan Lanny Jaya. IPG menggambarkan kesenjangan pencapaian pembangunan manusia antara laki-laki dan perempuan. Sementara Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) mengukur partisipasi aktif laki-laki dan perempuan pada kegiatan ekonomi, politik, dan pengambilan keputusan. Berikut data IPG Provinsi Papua:

**Tabel 1.3**  
**Indeks Pemberdayaan Gender Menurut Kab/Kota di Provinsi Papua Tahun 2017**

Kabupaten	Indeks Pemberdayaan Gender Menurut KabKota
	2017
Merauke	71.65
Jayawijaya	51.42
Jayapura	61.91
Nabire	71.80
Kepulauan Yapen	49.92
Biak Numfor	61.88
Paniai	50.92
Puncak Jaya	42.76
Mimika	46.48
Boven Digoel	44.55
Mappi	57.51
Asmat	28.71
Yahukimo	46.01
Pegunungan Bintang	48.82
Tolikara	45.93
Sarmi	65.29
Keerom	62.34
Waropen	53.41
Supiori	63.00
Mamberamo Raya	36.95
Nduga	58.02
Lanny Jaya	38.86
Mamberamo Tengah	53.42
Yalimo	49.54

Kabupaten	Indeks Pemberdayaan Gender Menurut KabKota
	2017
Puncak	42.95
Dogiyai	42.92
Intan Jaya	51.49
Deiyai	38.42
Kota Jayapura	78.89
Provinsi Papua	61.89

Sumber : BPS Papua, 2018

Berdasarkan tabel tersebut terlihat IDG Kabupaten Jayapura (61,91) berada dibawah kabupaten lainnya, seperti: Kota Jayapura, Sarmi, Supiori dan Keerom, hal ini menggambarkan bahwa perempuan Kabupaten Jayapura belum sepenuhnya terlibat secara langsung dalam kegiatan perencanaan pembangunan. Demikian pula halnya jumlah kepala daerah perempuan di Kabupaten Jayapura sampai saat ini belum pernah ada. Kondisi ini tentunya mengundang keprihatinan, karena meskipun pemerintah telah memberikan himbauan untuk lebih memberikan perhatian terhadap perempuan dengan strategi pengarusutamaan gender, namun upaya tersebut belum dapat mencapai hasil yang diinginkan. Bias gender dalam kebijakan pemerintah di pusat dan di daerah masih terjadi karena rendahnya pemahaman para pengambil keputusan pada lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif terhadap arti, tujuan, dan arah pembangunan yang responsif gender.

Dalam isu-isu pokok RPJMD Kabupaten Jayapura, khususnya pada bidang perempuan dan anak tidak membahas secara komprehensif isu-isu perempuan menjadi isu strategis RPJMD Kabupaten Jayapura. Dalam isu strategis bidang perempuan di Kabupaten Jayapura lebih

menitikberatkan pada revitalisasi dan optimalisasi peran lembaga keagamaan, peran perempuan dan pelayanan sosial.

Adapun pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah rendahnya kualitas perempuan dan rendahnya partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan bidang kesehatan di Kabupaten Jayapura idealnya harus disikapi dengan tindakan nyata dari pemerintah daerah dengan merencanakan dan melaksanakan program dan kegiatan pembangunan yang dapat meningkatkan kualitas perempuan. Olehnya itu, sebagaimana yang telah dipaparkan di atas maka penelitian ini judul: **Model Partisipasi Perempuan Dalam Perencanaan Pembangunan Bidang Kesehatan di Kabupaten Jayapura.**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Fenomena seperti yang telah penulis uraikan sebelumnya, membuat penulis merasa perlu untuk meneliti lebih jauh apa yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah dalam merespon kebijakan pemerintah yang tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2017 tentang Percepatan Pembangunan Kesejahteraan di Propinsi Papua dan Papua Barat dan Permenkes RI Nomor 39 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyelenggaraan Program Indonesia Sehat dalam hal ini peran serta perempuan.

Kegiatan perencanaan pembangunan kesehatan di Kabupaten Jayapura, ternyata dilakukan belum secara maksimal melibatkan partisipasi perempuan, sehingga program dan kegiatan pembangunan

kesehatan yang dirancang belum didasarkan pada data dan informasi kebutuhan kesehatan kaum perempuan. Hal ini disebabkan kualitas dan kuantitas kaum perempuan yang memiliki kompetensi dan referensi di bidang perencanaan.

Kegiatan perencanaan pembangunan kesehatan di Kabupaten Jayapura, ternyata dilakukan belum secara maksimal melibatkan partisipasi perempuan, sehingga program dan kegiatan pembangunan kesehatan yang dirancang belum didasarkan pada data dan informasi kebutuhan kesehatan kaum perempuan. Hal ini disebabkan kualitas dan kuantitas kaum perempuan yang memiliki kompetensi dan referensi di bidang perencanaan. Akibatnya model partisipasi berjalan secara simbolis dan pasif, perencanaan pembangunan kesehatan atau kegiatan pembangunan lainnya berjalan tak seimbang dan tak menyentuh rasa adil. Inilah kemudian menyebabkan terjadinya bias gender dan pada akhirnya menjadi salah satu penyebab masih rendahnya partisipasi perempuan di Kabupaten Jayapura. Adapun rumusan permasalahan adalah :

1. Bagaimana partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan bidang kesehatan di Kabupaten Jayapura?
2. Faktor determinan partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan bidang kesehatan di Kabupaten Jayapura?
3. Bagaimana model partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan bidang Kesehatan di Kabupaten Jayapura?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Menganalisis partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan bidang Kesehatan di Kabupaten Jayapura.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis faktor determinan partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan bidang kesehatan di Kabupaten Jayapura.
3. Menemukan model partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan bidang kesehatan di Kabupaten Jayapura.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Dari uraian pada latar belakang tersebut di atas, rumusan masalah, tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan Manfaat sebagai berikut:

#### **1. Aspek Teoritik**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi penting bagi pengayaan bahan kajian teoritik dalam pengembangan ilmu administrasi publik dimasa yang akan datang, khususnya dari aspek partisipasi perempuan dalam pembangunan. Kemudian juga diharapkan dapat memberikan informasi penting bagi peneliti selanjutnya yang meneliti perencanaan pembangunan dari aspek lainnya.

#### **2. Aspek Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan

nyata bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura dalam membuat perencanaan pembangunan (*grand desain*), khususnya dalam partisipasi perempuan dalam bidang kesehatan, sehingga diharapkan kedepannya, perencanaan dan pelaksanaan program-program pembangunan di Kabupaten Jayapura lebih responsif gender.

### 3. Aspek Metodologis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan kerangka kerja (*tools*) dalam menganalisis dimensi perencanaan pembangunan berbasis gender.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bagian ini akan dijelaskan tentang kajian partisipasi dalam perspektif Administrasi Publik yang selanjutnya lebih khusus membahas tentang perencanaan partisipatif dalam perspektif administrasi publik dan faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan. dalam bab ini juga dijelaskan tentang perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang sebelumnya telah dilaksanakan.

#### **2.1. Partisipasi Dalam Perspektif Administrasi Publik**

Perkembangan keilmuan administrasi publik selama ini dikenal dengan paradigma yang terbagi dalam *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM), *New Public Service* (NPS) dan yang terbaru *New Public Governance* (NPG).

Sektor administrasi dituntut untuk lebih peka terhadap fenomena publik yang ada. Fenomena yang sangat kompleks ini diperhadapkan pada keterbatasan pemerintah dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara negara, olehnya itu memerlukan partisipasi masyarakat termasuk dalam perencanaan pembangunan. Keterlibatan masyarakat ini sebagai bentuk dari paradigma New Public Governance yang mana melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan.

Partisipasi merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam kebijakan. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam pasal 53 secara jelas mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda. Partisipasi ini merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan *good governance*. Oleh karena itu pelaksanaan partisipasi publik dalam pembentukan kebijakan haruslah diatur secara lebih jelas.

Bentuk partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, khususnya dalam pembentukan peraturan daerah sangat bervariasi, tergantung pada situasi dan kondisi disuatu tempat dan waktu. Dalam suatu negara hukum yang demokratis, penyelenggaraan pemerintahan senantiasa dilakukan melalui kebijakan publik. Proses kebijakan publik dalam negara demokrasi yang konstitusional mengharapkan keterlibatan unsur pemerintah, dunia usaha dan masyarakat luas, yang didasari dan disemangati nilai-nilai kemanusiaan dan peradaban yang luhur, serta diselenggarakan dengan mengindahkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Demikian halnya pada pembentukan undang-undang atau peraturan daerah, kekuasaan hanya ada ditangan kelompok orang-orang yang telah dipilih melalui pemilihan umum. Dalam hal ini, setiap wakil itu akan bertarung diparlemen demi kepentingan umum dan bila mereka bertindak sebaliknya, maka kursi yang didudukinya akan hilang dalam pemilihan umum yang akan datang, digantikan oleh orang lain dari partai

yang sama ataupun dari partai yang berbeda. Disinilah letak titik kontrol yang utama dari rakyat kepada wakilnya di parlemen.

Dengan demikian, kebijakan publik merupakan fenomena yang kompleks dan dinamis. Kompleksitas dan dinamika tersebut akan lebih terasa apabila pengamatan kita ditujukan pada proses kebijakan. Dari perspektif manajemen, proses kebijakan dapat dipandang sebagai rangkaian kegiatan yang meliputi paling tidak tiga kelompok utama, yaitu (1) formulasi kebijakan, (2) pelaksanaan kebijakan, dan (3) evaluasi kinerja kebijakan (Mustopadidjaja,2003). Kinerja pemerintahan yang baik (*good government performance*) harus diawali dengan kebijakan yang baik (*good policy*), dan *good policy* hanya dapat dicapai melalui formulasi kebijakan yang baik (*good policy formulation*). Tanpa formulasi kebijakan yang baik tidak mungkin kebijakan yang baik akan terwujud, dan kinerja yang tinggi hanya dapat terwujud jika didukung oleh sistem dan proses pelaksanaan kebijakan yang baik. Menurut Tjandra dan Sudarsono (2009;85) terdapat tiga akses (*three accesses*) yang perlu disediakan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu:

- a. Akses terhadap informasi yang meliputi 2 (dua) tipe yaitu:
  - a) Hak akses informasi pasif
  - b) Hak informasi aktif.
- b. Akses partisipasi dalam pengalihan keputusan (*public participation in decision making*) meliputi:

- 1) Hak masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan.
- 2) Partisipasi dalam penetapan kebijakan, rencana dan program pembangunan.
- 3) Partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

c. Akses terhadap keadilan (*access to justice*)

Menyediakan mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan secara langsung (*the justice pillar also provides a mechanism for public to enforce environmental law directly*). Sifat dasar dan peran serta adalah:

- a) Keterbukaan (*openness*)
- b) Transparansi (*transparency*).

Penjelasan tersebut bahwa penguatan tiga akses tersebut diyakini dapat mendorong terjadinya perubahan orientasi sikap dan perilaku birokrasi yang semula menjadi *service provider* menjadi *enabler/fasilitator*. Lebih lanjut Syaifuddin (2009; 263) mengatakan bahwa prinsip keterbukaan adalah elemen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten/kota, yang berorientasi pada konsep negara kesejahteraan yang bertumpu pada kekuatan masyarakat sipil, dengan bercirikan birokrasi yang efisien, efektif, impersonal, impartial, objektif, rasional dan berorientasi pada kepentingan publik. Prinsip keterbukaan membawa konsekuensi adanya kewajiban bagi Pemerintah

Kabupaten/Kota untuk secara proaktif memberikan informasi kepada masyarakat, serta menjelaskan kepada masyarakat tentang berbagai hal yang mereka butuhkan. Pelaksanaan prinsip keterbukaan membawa konsekuensi perlunya pelaksanaan prinsip partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah. Dalam proses administrasi publik seharusnya masyarakat dilibatkan, karena masyarakat itu sendirilah yang paling memahami kondisi wilayah mereka, apa yang mereka inginkan, dengan kata lain bahwa pemilik kepentingan publik adalah masyarakat. Seperti yang dikemukakan oleh Muluk (2007) bahwa pemilik kepentingan publik yang sebenarnya adalah masyarakat, administrator publik seharusnya memusatkan perhatiannya pada tanggung jawab dalam melayani dan memberdayakan warga negara melalui pengelolaan organisasi publik dan implementasi kebijakan publik.

Dengan pemberdayaan dan pelibatan masyarakat dalam proses administrasi publik membuat masyarakat bisa mandiri dan mereka tidak selamanya tergantung kepada pemerintah. Kemandirian masyarakat akan meringankan kerja pemerintah yang tidak terus menerus terbebani oleh urusan masyarakat, tetapi masyarakat sudah bisa memahami dan menyelesaikan persoalan-persoalan mereka. Rosenbloom (2009;189). mengemukakan bahwa;

*“Public administrators should be more responsive to citizens and should be more responsive to citizens and should focus their responsibility to serve and empower citizens as they manage public organizations and implement public policy”.*

Kegiatan pemerintah dalam memberdayakan dan melibatkan masyarakat dalam proses administrasi publik, akan menjadikan masyarakat menjadi bagian dari administrasi publik. Masyarakat tidak menjadi sebagai objek kegiatan administrator, tapi mereka juga sebagai pelaku dalam administrasi publik. Pemerintah hanya mengontrol kemampuan masyarakat dalam memberikan argumen-argumen mengenai apa yang hendak diputuskan oleh masyarakat. Proses bagaimana seorang administrator mengontrol kemampuan masyarakat.

Dari apa yang dipaparkan sebelumnya mengenai partisipasi dalam konteks administrasi publik, dapat diketahui bahwa administrasi publik akan semakin efektif ketika dalam proses administrasi publik mengedepankan keterlibatan masyarakat. Artinya bahwa administrasi publik merupakan sebuah instrument tempat mengalirnya gagasan-gagasan dari masyarakat. Seperti dikatakan oleh Cooper (Bingham et.al, 2005:4);

*“Indeed, public administrators have a unique opportunity to become the direct conduit for the public’s voice in policy making, implementation, and enforcement by establishing and maintaining horizontal relationships of authority with [their] fellow citizens, seeking power with rather than power over the citizenry”*

Dapat dipahami bahwa administrator publik bisa efektif dalam menentukan kebijakan, program dan lain sebagainya, akan sangat efektif ketika proses pelibatan masyarakat terjadi dan administrasi publik sebagai saluran dari gagasan masyarakat bisa benar-benar digunakan oleh para administrator.

## 2.2. Teori dan Konsep Governance

Istilah *governance* dalam nomenklatur ilmu politik berasal dari bahasa Prancis *gouvernance* sekitar abad 14. Pada saat itu, istilah ini lebih banyak merujuk pada pejabat-pejabat kerajaan yang menyelenggarakan tata kelola pemerintahan dibanding bermakna proses untuk memerintah, atau lebih populer disebut "*steering*" (Darwin, 2000). Perdebatan sejenis juga terjadi dalam wacana bahasa Jerman sekitar tahun 1970-an, untuk menunjuk pada persoalan efektivitas atau kegagalan fungsi kontrol politik yang oleh Kooiman disebut sebagai *governing* atau dalam bahasa Jerman "*steuerung*" (*steering*). Kemudian, istilah *governance* disebarluaskan oleh badan-badan internasional, seperti; Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP), Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia (ADB), yang maknanya adalah upaya yang dilakukan secara bersama-sama antara pihak dari pemerintah dan lembaga legislatif, pelaku usaha dan masyarakat sipil untuk mengatasi berbagai permasalahan yang timbul dimasyarakat. United Nations Development Program (UNDP, 1997) sendiri mendefinisikan *governance* adalah sebuah pemerintahan dalam pelaksanaan kewenangan atau kekuasaan dibidang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatnya, dan merupakan instrumen atau peralatan kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas dan kohesivitas sosial dalam masyarakat. Istilah dalam Konsep *governance* menurut Rhodes (1996) sebagai berikut:

- 1) *Governance as the minimal state*; ukuran, struktur dan peran pemerintah dirampingkan supaya proses penyelenggaraan pemerintah lebih efektif dan efisien dengan melakukan pengurangan beban anggaran, privatisasi dan memotong jumlah dinas sipil yang dirasa kurang berfungsi.
- 2) *Governance as corporate governance*; proses penyelenggaraan kegiatan dengan mengambil over/mengimitasi prinsip-prinsip yang ada disektor privat, keterbukaan informasi, integritas individu, peran yang lebih jelas dan akuntabilitas yang tinggi.
- 3) *Governance as the new public management*; proses penyelenggaraan pemerintah yang lebih mengedepankan peran pemerintah sebagai layaknya peran manajer pada perusahaan/bisnis.
- 4) *Governance as good governance*; proses penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik, yaitu dalam arti berusaha mencapai kinerja dan juga sekaligus lebih responsif, resrepresentatif dan responsibel.
- 5) *Governance as a socio-cybernetic system*; proses penyelenggaraan pemerintah yang melibatkan interaksi dan interelasi banyak actor/pelaku baik dari birokrasi pemerintah maupun non-pemerintah (legislatif, swasta, LSM, akademi pers/media) dan bertanggung jawab secara bersama.

- 6) *Governance as self-organizing networks*; proses penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan atas terbentuknya antar-organisasi dan antar-aktor yang kuat dimana semua pihak saling bertukar sumber-sumber baik dana, informasi, maupun keahlian serta akses dan asset lain untuk memaksimalkan kinerja pemerintah.

Sementara itu dalam konteks reposisi administrasi publik, Frederickson (1997) memberikan interpretasi *governance* dalam empat terminologi:

- 1) *Governance*, menggambarkan bersatunya sejumlah organisasi atau institusi baik itu dari pemerintah atau swasta yang dipertautkan (*linked together*) secara bersama untuk mengurus kegiatan-kegiatan publik. Mereka dapat bekerja secara bersama-sama dalam sebuah jejaring antar negara. Karenanya terminologi pertama ini, *governance* menunjuk *networking* dari sejumlah himpunan-himpunan entitas yang secara mandiri mempunyai kekuasaan otonom. Atau dalam ungkapan Frederickson adalah perubahan citra sentralisasi organisasi menuju citra organisasi yang delegatif dan terdesentralisir. Mereka bertemu untuk malakukan perembukan, merekonsiliasi kepentingan sehingga dapat dicapai tujuan secara kolektif atau bersama-sama. Kata kunci terminologi pertama ini adalah *networking*, desentralisasi.
- 2) *Governance* sebagai tempat berhimpunnya berbagai pluralitas pelaku - bahkan disebut sebagai hiper pluralitas untuk membangun

sebuah konser antar pihak-pihak yang berkaitan secara langsung atau tidak (*stakeholders*) dapat berupa: partai politik, badan-badan legislatif dan divisinya, kelompok kepentingan, untuk menyusun pilihan-pilihan kebijakan seraya mengimplementasikan. Hal penting dalam konteks ini adalah mulai hilangnya fungsi kontrol antar organisasi menjadi, menyebarnya berbagai pusat kekuasaan pada berbagai pluralitas pelaku, dan makin berdayanya pusat-pusat pengambilan keputusan yang makin mandiri.

- 3) *Governance* berpautan dengan kecenderungan kekinian dalam literatur-literatur manajemen publik utamanya spesialisasi dalam rumpun kebijakan publik, dimana relasi multi organisasional antar aktor-aktor kunci terlibat dalam implementasi kebijakan. Kerjasama para aktor yang lebih berwatak politik, kebersamaan untuk memungut resiko, lebih kreatif dan berdaya, tidak mencerminkan watak yang kaku utamanya menyangkut: organisasi, hirarki, tata aturan. Dalam makna lebih luas *governance* merupakan jaringan (*network*) kinerja diantara organisasi-organisasi lintas vertikal dan horizontal untuk mencapai tujuan-tujuan publik. Kata kuncinya jaringan aktor lintas organisasi secara vertikal dan horizontal.
- 4) *Governance* dalam konteks administrasi publik kental dengan sistem nilai-nilai kepublikan. *Governance* menyiratkan sesuatu hal yang sangat penting. *Governance* menyiratkan sesuatu keabsahan. *Governance* menyiratkan sesuatu yang lebih bermartabat, sesuatu

yang positif untuk mencapai tujuan publik. Sementara terminologi pemerintah (*government*) dan birokrasi direndahkan, disepelkan mencerminkan sesuatu yang lamban dan kurang kreatif. *Governance* dipandang sebagai sesuatu yang dapat diterima, lebih absah, lebih kreatif, lebih responsif dan bahkan lebih baik dalam segalanya.

Dari keempat terminologi tersebut dapat ditarik pokok pikiran bahwa *governance* dalam konteks administrasi publik adalah merupakan proses perumusan dan implementasi untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang dilakukan oleh aktor: pluralitas organisasi, dengan sifat hubungan yang lebih luwes dalam tataran vertikal dan horisontal, disemangati oleh nilai-nilai kepublikan antara lain keabsahan, responsif, kreatif. Dilakukan dalam semangat kesetaraan dan *networking* yang kuat untuk mencapai tujuan publik yang akuntabel.

*Governance* adalah tentang aturan pengambilan keputusan kolektif dalam pengaturan dimana ada sejumlah aktor atau organisasi dan dimana tidak ada sistem kontrol resmi yang dapat mendikte hubungan antara aktor dan organisasi (Chhotray & Stoker, 2009). Dan *governance* dapat dijelaskan atau ditafsirkan dengan seperangkat aturan, struktur dan prosedur yang memberikan stakeholder beberapa kekuatan untuk mempengaruhi keputusan yang akan mempengaruhi kesejahteraan mereka (Bovaird dan Loeffler, 2009).

Selain itu *governance* juga dapat disebut dengan kekuasaan negara yang digunakan dalam mengelola sumber daya ekonomi dan sosial untuk pembangunan dan masyarakat (*the world bank*). Dan *governance* ialah sebuah pemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan atau kekuasaan dibidang ekonomi, politik, dan administrasi untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatnya dan merupakan instrument atau peralatan kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas dan kohesivitas sosial dalam masyarakat (UNDP, 1997).

Sedangkan Rhodes (1996) menyatakan bahwa *governance* adalah suatu perubahan dalam makna pemerintahan, yang menunjukkan suatu proses pemerintahan yang baru; atau suatu kondisi yang berubah dari penguasaan yang tertata; atau metode baru dengan mana masyarakat diperintah.

Dalam hal ini *governance* dapat dipandang sebagai suatu sistem hirarki dalam struktur organisasi, *governance* dimaknai sebagai perubahan hirarki yang fleksibel dari pucuk pimpinan atas ke bawah, sebagai suatu sistem *networking* menunjuk pada suatu titik dimana pelibatan semua elemen masyarakat sangat dikedepankan dan munculnya jejaring kebijakan dan sebagai sistem pasar, *governance* lebih menekankan terjadinya mekanisme kerjasama antar *stakeholders* dalam memecahkan masalah bersama tanpa ada pihak yang dirugikan dan peran pemerintah tidak mendominasi (Pierre dan Peters, 2000).

Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah regulasi yang didalamnya mengandung prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*). Maka setiap daerah terutama daerah-daerah yang memiliki potensi untuk berkembang dituntut agar dapat meningkatkan kegiatan-kegiatan pemerintahan dan pembangunan dengan melakukan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka percepatan pembangunan daerah tersebut.

Pelayanan yang mengacu terkait dengan prinsip-prinsip *good governance*, sebagaimana tuntutan reformasi yaitu untuk mewujudkan *clean government* dalam penyelenggaraan negara yang didukung prinsip-prinsip dasar kepastian hukum, akuntabilitas, transparansi, keadilan, profesionalisme, dan demokratis. Demikian dinyatakan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) bahwa *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and services*. Praktik terbaiknya disebut *good governance*. Upaya membangun tata pemerintahan yang baik pada hakikatnya merupakan upaya membangun sistem nilai penyelenggaraan administrasi negara yang menyangkut seluruh aspek berbangsa dan bernegara, (Widodo, 2001: 18-23).

*Good Governance* sebagai kriteria negara-negara yang baik dan berhasil dalam pembangunan, bahkan dijadikan semacam kriteria untuk memperoleh kemampuan bantuan optimal dan bahkan dianggap sebagai

istilah standar untuk organisasi publik hanya dalam arti pemerintahan. Secara konseptual “*good*” dalam bahasa Indonesia “baik” dan “*Governance*” adalah “kepemerintahan”.

Menurut Endarlin (Dharma, 2002:223) bahwa *governance* merupakan suatu terminologi yang digunakan untuk menggantikan istilah *government*, yang menunjukkan penggunaan otoritas politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah kenegaraan. Istilah ini secara khusus menggambarkan perubahan peranan pemerintah dari pemberi pelayanan kepada *enabler* atau *fasilitator*, dan perubahan kepemilikan yaitu dari milik negara menjadi milik rakyat. Peralihan ini terjadi, karena konsep *government* lebih merujuk pada suatu badan/ lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh organ tertinggi dalam suatu negara, sedangkan *governance* merupakan suatu cara, penggunaan atau pelaksanaan, (Makhya, 2004: 64).

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, Lembaga Administrasi Negara (LAN) kemudian mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada, yaitu: Pertama, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Kedua, pemerintahan yang berfungsi secara ideal yaitu secara efektif, efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. (Widodo, 2001: 23).

Dengan demikian, orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya seperti *legitimacy* (apakah dipilih dan mendapat kepercayaan dari masyarakat),

*accountability* (akuntabilitas), *scuring of human right* (perlindungan hak-hak asasi manusia), *autonomy and devolution power*, dan *ssurance ao civillian control*. Sedangkan orientasi yang kedua, tergantung sejauh mana pemerintah mempunyai kompetensi dan sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administrasi berfungsi secara efektif dan efisien.

Dalam hal penyelenggaraan *good governance* menuntut keterlibatan seluruh elemen yang ada dalam masyarakat dan dapat segera diwujudkan manakala pemerintah didekatkan dengan yang diperintah. Pemerintah yang didekatkan dengan yang diperintah berarti desentralisasi dan otonomi. Maka, *Governance* diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas, (Widodo, 2001: 29).

Maka dari itu, *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri. Dapat dikatakan bahwa *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar

yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frame work* bagi tumbuhnya aktifitas usaha, (Hetifa,2003; 1-2).

### **2.3. Ciri-Ciri *Good Governance***

Dalam dokumen kebijakan *United Nation Development Programme* (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance* yaitu: (Hetifa, 2003; 3);

- 1) Mengikut sertakan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil.
- 2) Menjamin adanya supremasi hukum.
- 3) Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsesus masyarakat.
- 4) Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis saat ini adalah pemerintahan yang menekankan pada pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara komunitas. Yang artinya, proses pengambilan keputusan bersifat hirarki berubah menjadi pengambilan keputusan dengan adil seluruh *stakeholder*.

### **2.3.1. Prinsip-Prinsip *Good Governance***

Penerapan cita *good governance* pada akhirnya mensyaratkan keterlibatan organisasi masyarakat sebagai kekuatan penyeimbang Negara. Birokrasi pemerintahan dituntut untuk merubah pola pelayanan dari birokratis elitis menjadi birokrasi populis. Selain itu usaha pengelolaan sumber daya di luar negara diserahkan kepada sektor swasta. Berdasarkan UNDP (*United Nation Development Programme*) (1997), memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan *good governance*, meliputi:

- 1) *Participation*. Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- 2) *Rule of Law*. Kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
- 3) *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
- 4) *Responsiveness*. Lembaga-lembaga publik harus cepat tanggap dalam melayani *stakeholder*.

- 5) *Consensus Orientation*. Berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
- 6) *Equity*. Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
- 7) *Efficiency and Effectiveness*. Pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
- 8) *Accountability*. Pertanggung jawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
- 9) *Strategic Vision*. Penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh kedepan.

#### **2.4. Konsep Partisipasi**

Kata partisipasi itu secara etimologi berasal dari kata "*participate*" atau *participation* (bahasa Inggris) yang artinya ikut serta, pengambilan bagian, peran serta, (KBBI,1996). Selanjutnya Davis (Sastropetro, 1988:13) mendefinisikan, "*Participation can be defined as mental and emotional involvement of a person in a group situation wich encourages him to contribute to group goals and share responsibility in them*". Maksudnya, partisipasi sebagai keterlibatan mental/pikiran dan emosi atau perasaan seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha untuk mencapai tujuan, serta turut bertanggungjawab terhadap usaha yang bersangkutan.

Senada dengan pendapat tersebut adalah Verhangen dalam Mardikanto (2013), partisipasi merupakan bentuk keterlibatan seseorang

(individu atau warga masyarakat) dalam suatu kegiatan tertentu. Keikutsertaan atau keterlibatan yang dimaksud disini bukanlah bersifat pasif, tetapi secara aktif ditunjukkan oleh yang bersangkutan. Oleh karena itu partisipasi lebih tepat diartikan sebagai keikutsertaan seseorang di dalam suatu kelompok untuk mengambil bagian dalam program kegiatan tertentu.

Dari sumber literatur FAO (1989) dalam Mikkelsen (2001) menerangkan bahwa;

- a. Partisipasi adalah “pemekaan” (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan.
- b. Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu.
- c. Partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek, agar supaya memperoleh informasi mengenai konteks lokal dan dampak-dampak sosial.
- d. Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri.
- e. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan dan lingkungan mereka.

Dari beberapa pengertian partisipasi tersebut, masing-masing pengertian dapat dimaknai oleh ahli yang berbeda, misalnya; Mubyarto (1997;35) melihat partisipasi sebagai tindakan mengambil bagian dalam kegiatan, sedangkan partisipasi masyarakat adalah keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pembangunan dimana masyarakat ikut terlibat mulai dari tahap penyusunan program, perencanaan dan pembangunan, perumusan kebijakan, dan pengambilan keputusan. Selanjutnya Nelson, Bryant dan White (1982:206) mengatakan "keterlibatan kelompok atau masyarakat sebagai suatu kesatuan, dapat disebut partisipasi kolektif, sedangkan keterlibatan individual dalam kegiatan kelompok dapat disebut partisipasi individual". Artinya Nelson, dkk melihat partisipasi sebagai kesediaan untuk membantu keberhasilan setiap program sesuai kemampuan setiap individu dalam masyarakat tanpa mengorbankan kepentingan dirinya sendiri.

Dengan penjelasan tersebut di atas diketahui bahwa partisipasi yang dimaksud ialah partisipasi vertikal dan horisontal masyarakat. Dikatakan partisipasi vertikal karena bisa terjadi dalam kondisi tertentu masyarakat terlibat atau mengambil bagian dalam suatu program pihak lain, dalam hubungan dimana masyarakat berada pada posisi sebagai bawahan, pengikut atau klien. Kemudian dikatakan partisipasi horisontal, karena pada suatu saat masyarakat mempunyai kemampuan untuk berprakarsa, dimana setiap anggota atau kelompok masyarakat berpartisipasi horisontal satu dengan lain, baik dalam melakukan usaha

bersama, maupun dalam rangka melakukan kegiatan dengan pihak lain.

Berdasarkan beberapa pernyataan tersebut di atas, maka ada tiga buah unsur penting dalam partisipasi yaitu:

- a. Partisipasi merupakan suatu keterlibatan mental dan perasaan, lebih dari semata-mata atau hanya keterlibatan secara jasmaniah.
- b. Ketersediaan memberi sesuatu sumbangan kepada usaha mencapai tujuan kelompok, ini berarti terdapat rasa senang, kesukarelaan untuk membantu kelompok.
- c. Dalam partisipasi harus ada tanggung jawab, unsur tanggung jawab ini merupakan aspek yang menonjol dari rasa terlibat sebagai anggota.

Dari beberapa pengertian para ahli di atas dapat ditarik sebuah pemahaman bahwa partisipasi masyarakat merupakan keikutsertaan ataupun keterlibatan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam segala hal, baik dalam pembangunan maupun yang lainnya, tentu saja yang berkaitan dengan tujuan pemerintah dalam mewujudkan tujuan negara. Masyarakat berperan secara aktif untuk memberikan kontribusi demi perbaikan kualitas pelayanan pemerintah.

#### **2.4.1. Tujuan dan Manfaat Partisipasi Masyarakat**

Partisipasi memiliki tujuan dan manfaat dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara. Menurut Schiller dan Antlov (Hetifah, 2003:152) tujuan partisipasi adalah sebagai berikut:

1) Menciptakan visi bersama

Merumuskan visi dan misi serta nilai-nilai yang dianut atau menjadi dasar suatu organisasi serta visi itu ke depan. Tujuannya adalah menyajikan kebenaran yang definit, tapi lebih untuk menstimulasikan debat dan bagaimana mempengaruhi ke masa depan.

2) Membangun rencana

Setelah melakukan perumusan visi bersama dalam rangka menentukan tujuan spesifik yang ingin dicapai. Maka dengan bekal itu dapat segera dibuat suatu proses lanjutan untuk membangun rencana.

3) Mengumpulkan gagasan

Dilakukan dengan cara lisan maupun tertulis, dengan maksud mengumpulkan sebanyak mungkin gagasan dari semua orang yang menjadi peserta proses partisipasi.

4) Menentukan Prioritas / membuat pilihan

Bertujuan untuk mengorganisir berbagai ide yang muncul dalam proses partisipasi dengan memanfaatkan kualitatif.

5) Menjaring aspirasi / masukan

Bertujuan untuk pertukaran informasi, gagasan dan kepedulian tentang suatu isu atau rencana antara pemerintah, perencana dengan masyarakat. Melalui proses ini masyarakat memperoleh kesempatan untuk mempengaruhi perumusan kebijakan,

memberikan alternatif desain, pilihan investasi beserta pengelolaannya.

6) Mengumpulkan Informasi / Analisis Situasi

Bertujuan untuk mengidentifikasi kekuatan dan peluang serta bagaimana mengoptimalkannya, selain mengidentifikasi kelemahan dan ancaman untuk mempermudah merumuskan langkah-langkah untuk mengatasinya.

Pada hakekatnya tujuan partisipasi sesungguhnya adalah untuk memberdayakan masyarakat daerah setempat untuk dapat ikut serta dalam proses pembangunan, baik dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengevaluasian serta turut serta menikmati hasil dari pembangunan tersebut.

Kemudian, Thomsen (Laksana, 2013:5) mengemukakan bahwa manfaat partisipasi masyarakat yaitu:

- 1) Partisipasi memperluas basis pengetahuan represensasi.
- 2) Partisipasi pembangunan terbangunnya transportasi komunikasi dan hubungan-hubungan kekuasaan antara para stakeholders.
- 3) Partisipasi dapat meningkatkan pendekatan interaktif dan menjamin bahwa solusi didasarkan pada pemahaman dan pengetahuan lokal.
- 4) Partisipasi akan mendorong kepemilihan lokal, komitmen dan akuntabilitas. Pelibatan masyarakat lokal dapat membantu tercipta hasil (*outcomes*) yang berkelanjutan dan memfasilitasi kepemilihan masyarakat terhadap proyek dan menjamin aktifitas-aktifitas yang

mengarah pada keberlanjutan akan terus berlangsung. Hasil-hasil ini diperoleh oleh usaha-usaha kolaboratif lebih mungkin untuk diterima oleh seluruh stakeholder.

- 5) Partisipasi dapat membangun kapasitas masyarakat dan model sosial. Pendekatan partisipatif akan meningkatkan pengetahuan dari stakeholder tentang kegiatan/aksi yang dilakukan oleh stakeholder lain”.

Merujuk pada pandangan tersebut yang melihat bahwa partisipasi memiliki banyak manfaat, seperti terbangunnya transportasi komunikasi antar pemerintah dengan masyarakat, atau masyarakat dengan sesama masyarakat, terbentuknya pendekatan interaktif, maka tentunya pemerintah maupun masyarakat itu sendiri tidak boleh mengabaikan konsep partisipasi

Pada aspek pembuatan kebijakan publik, menurut Utomo (2003: 267-272), manfaat partisipasi masyarakat, adalah:

- 1) Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
- 2) Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
- 3) Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
- 4) Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan

publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Partisipasi masyarakat dalam proses pemerintahan maupun pembangunan, selain membawa manfaat bagi masyarakat itu sendiri tentunya juga akan membuat masyarakat semakin berdaya. Untuk menjaga agar masyarakat tetap memiliki peran dan andil, maka tentunya pemerintah harus menciptakan ruang yang memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk partisipasi. Mengenai penciptaan ruang partisipasi, Rumokoy (2013;5) berpendapat bahwa perlu dibangun ruang untuk mendorong partisipasi masyarakat lain:

- a. Melaksanakan forum-forum dialog konsultasi lintas pelaku pembangunan di daerah;
- b. Membangun mekanisme penanganan pengeluhan masyarakat dan mengembangkan mekanisme pengawasan dan pengendalian pembangunan, jika hal itu terwujud maka harapan atas tumbuhnya partisipasi dan pelaksanaan pemerintah daerah akan berjalan baik.

Dengan demikian bahwa partisipasi masyarakat merupakan unsur penting dalam keberhasilan pembangunan. Adanya partisipasi masyarakat akan mempermudah kerja pemerintah dalam menentukan jenis pembangunan yang akan diprogramkan untuk kebutuhan masyarakat. Untuk mengetahui sejauhmana partisipasi sudah dilaksanakan tentu kita harus memiliki tolak ukur atau indikator untuk bisa menentukan bahwa partisipasi sudah dilaksanakan.

Tjokroamidjojo (1995) mengemukakan indikator yang bisa digunakan berkaitan dengan partisipasi masyarakat, meliputi:

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

Pandangan tersebut melihat indikator partisipasi masyarakat jika masyarakat telah terlibat pada pelaksanaan kegiatan pembangunan, adanya sumbangsi dan kegiatan produktif serta adanya kontrol sosial, serta menerima hasil dari program pemerintah.

Pendapat lain tentang indikator partisipasi masyarakat, Nasution (2013:51-51) mengemukakan alat ukur dalam partisipasi meliputi:

- a) Partisipasi mengacu kepada subjek yang berinteraksi, yaitu individu yang berada dalam suatu unit masyarakat (kelompok), organisasi, perekonomian, pemerintah dan bangsa, dimana masing-masing mereka mempunyai keleluasaan untuk mengambil keputusannya sendiri-sendiri, tetapi terkait dalam ikatan solidaritas tertentu untuk mewujudkan kepentingan atau rencana pertama.

- b) Dalam berpartisipasi terdapat kesadaran dan kesukarelaan dan kesukarelaan individu untuk mewujudkan peran yang diberikan oleh organisasi secara ikhlas. Anggota masyarakat terlibat dalam proses pembangunan secara sukarela dan atas kemauan sendiri. Gerakan anggota masyarakat yang tidak terjadi ditimbulkan oleh penggunaan kekuasaan yang dimiliki oleh pimpinan (formal).
- c) Partisipasi berkonotasi kepada keterlibatan anggota perorangan dalam proses pengelolaan suatu kegiatan (pengambilan keputusan, pengorganisasian, pengalokasian sumber daya, pengawasan dan penyesuaian).
- d) Kelompok sasaran (target grup) dari partisipasi adalah rakyat banyak yang merupakan lapisan yang selama ini diabaikan oleh kaum elite.

Pandangan ini melihat indikator partisipasi masyarakat ketika partisipasi itu berinteraksi antar individu yang berada dalam suatu unit masyarakat, organisasi, perekonomian, pemerintah dan bangsa, tanpa dibelenggu oleh batas tertentu, masing-masing mempunyai keleluasaan untuk mengambil keputusannya sendiri-sendiri, tetapi tetap terkait dalam ikatan solidaritas untuk kepentingan bersama.

#### **2.4.2. Jenis-Jenis Partisipasi**

Menurut pandangan Cohen dan Uphoff (1977) partisipasi terbagi atas 4 (empat) jenis berdasarkan sistem dan mekanisme partisipasi, antara lain:

1) *Participation in Decision Making*

Adalah partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan dan kebijakan organisasi. Partisipasi dalam bentuk ini berupa pemberian kesempatan kepada masyarakat dalam mengemukakan pendapatnya untuk menilai suatu rencana atau program yang akan ditetapkan. Masyarakat juga diberikan kesempatan untuk menilai suatu keputusan atau kebijaksanaan yang sedang berjalan. Partisipasi dalam pembuatan keputusan adalah proses dimana prioritas-prioritas pembangunan dipilih dan dituangkan dalam bentuk program yang disesuaikan dengan kepentingan masyarakat. Dengan mengikutsertakan masyarakat secara tidak langsung mengalami latihan untuk menentukan masa depannya sendiri secara demokratis.

2) *Participation in Implementation*

Adalah partisipasi atau keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan operasional pembangunan berdasarkan program yang telah ditetapkan. Dalam pelaksanaan program pembangunan, bentuk partisipasi masyarakat dapat dilihat dari jumlah (banyaknya) yang aktif dalam berpartisipasi, bentuk-bentuk yang dipartisipasikan misalnya tenaga, bahan, uang, semuanya atau sebagian-sebagian, partisipasi langsung atau tidak langsung, semangat berpartisipasi, sekali-sekali atau berulang-ulang.

### 3) *Participation in Benefit*

Adalah partisipasi masyarakat dalam menikmati atau memanfaatkan hasil-hasil pembangunan yang dicapai dalam pelaksanaan pembangunan.

### 4) *Participation in Evaluation*

Adalah partisipasi masyarakat dalam bentuk keikutsertaan menilai serta mengawasi kegiatan pembangunan serta hasil-hasilnya. Penilaian ini dilakukan secara langsung, misalnya dengan ikut serta dalam mengawasi dan menilai atau secara tidak langsung, misalnya, memberikan saran-saran, kritikan atau protes.

Memaknai pendapat tersebut bahwa partisipasi adalah pemberian kesempatan kepada masyarakat dalam mengemukakan pendapatnya untuk menilai suatu rencana atau program yang akan ditetapkan, artinya masyarakat ikut terlibat memberikan sumbang saran sebagai subjek, tidak semata sebagai objek. Kemudian keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan, seberapa besar andil yang diberikan, baik materi maupun non materi untuk kepentingan bersama, setelah itu partisipasi masyarakat menikmati hasil-hasil kerja bersama tanpa mengesampingkan orang lain, dan yang terakhir adalah keikutsertaan masyarakat menilai hasil kegiatan dalam kelompok atau negara.

Menurut Davis dalam Sastropetro (1988) prasyarat untuk dapat melaksanakan partisipasi secara efektif adalah sebagai berikut:

- a. Adanya waktu.
- b. Kegiatan partisipasi memerlukan dana perangsang secara terbatas.
- c. Subyek partisipasi hendaklah berkaitan dengan organisasi dimana individu yang bersangkutan itu tergabung atau sesuatu yang menjadi perhatiannya.
- d. Partisipan harus memiliki kemampuan untuk berpartisipasi dalam arti kata yang bersangkutan memiliki pemikiran dan pengalaman yang sepadan.
- e. Kemampuan untuk melakukan komunikasi timbal balik.
- f. Bebas melaksanakan peran serta sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan.
- g. Adanya kebebasan dalam kelompok, tidak adanya pemaksaan atau penekanan.

Pendapat tersebut menilai akan adanya partisipasi masyarakat jika persyaratannya terpenuhi, misalnya tersedianya waktu, adanya dana perangsang, adanya kesamaan kelembagaan antara subyek dan obyek, khususnya masalah kelembagaan berdasarkan keyakinan, kemudian adanya komunikasi yang baik serta kebebasan tanpa paksaan.

Selanjutnya Pasaribu dan Simanjuntak (2005:11) menyebutkan adanya tiga jenis partisipasi masyarakat jika dilihat dari segi partisipasi berupa buah pikiran yaitu:

- a. Partisipasi Sosial adalah partisipasi sebagai tanda paguyuban.  
Misalnya arisan, menghadiri kematian, dan lainnya bisa juga

berupa sumbangan perhatian atau tanda kedekatan dalam rangka memotivasi orang lain untuk berpartisipasi.

- b. Partisipasi dalam Proses Pengambilan Keputusan adalah masyarakat terlibat dalam setiap diskusi atau forum dalam rangka untuk mengambil keputusan yang terkait dengan kepentingan bersama.
- c. Partisipasi Representatif adalah partisipasi yang dilakukan dengan cara memberikan kepercayaan atau mandat kepada wakilnya yang duduk dalam organisasi atau panitia.

Pendapat tersebut melihat partisipasi sebagai buah pikiran berupa partisipasi sosial dalam hubungan kekerabatan, kemudian keterlibatan dalam pembuatan keputusan terkait kepentingan bersama, dan keterlibatan pasif pada keanggotaan dalam suatu organisasi dengan cara mempercayakan nilai-nilai keputusan dan kepentingan pada suara terbanyak.

#### **2.4.3. Bentuk-Bentuk Partisipasi**

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan terhadap sebuah program tidak sama satu sama lain. Ada banyak hal-hal yang memungkinkan seseorang untuk berpartisipasi. Untuk memberikan pemahaman lebih lanjut akan dibahas tentang mengenai bentuk-bentuk partisipasi. Dengan memahami bentuk partisipasi ini kiranya kita bisa mendapatkan dan pengelompokan setiap partisipasi kedalam bentuk partisipasi tertentu.

Secara umum, banyak pakar yang melihat bahwa partisipasi memiliki bentuk yang berbeda-beda. Huraerah (2008:102) menjelaskan bahwa bentuk-bentuk partisipasi masyarakat ada 5 bentuk yaitu:

- a. Partisipasi buah pikiran, merupakan partisipasi yang diberikan partisipan anjang sana, pertemuan rapat. Dalam konteks partisipasi, gagasan yang baik akan sangat membantu menentukan keberhasilan program yang akan dihasilkan. Partisipasi dalam bentuk buah pikiran merupakan partisipasi yang sangat penting karena dengan berpartisipasi dalam bentuk pemberian ide atau gagasan maka pemerintah akan memiliki referensi mengenai jenis perencanaan pembangunan seperti apa yang paling tepat bagi masyarakat.
- b. Partisipasi tenaga, merupakan partisipasi yang diberikan partisipan dalam berbagai kegiatan untuk perbaikan atau pembangunan, pertolongan bagi orang lain. Partisipasi dalam bentuk tenaga merupakan partisipasi yang paling sederhana dan lazim diberikan oleh anggota masyarakat dalam membantu mensukseskan pelaksanaan suatu program pembangunan
- c. Partisipasi harta benda, merupakan partisipasi yang diberikan orang dalam berbagai kegiatan untuk perbaikan atau pembangunan desa, pertolongan bagi orang lain yang biasanya berupa uang, makanan dan sebagainya. Suangi menjelaskan bahwa partisipasi dalam bentuk uang atau benda adalah salah satu dari bentuk

partisipasi masyarakat masyarakat dalam mendukung program-program pembangunan yang dilaksanakan.

- d. Partisipasi keterampilan dan kemahiran, merupakan partisipasi yang diberikan orang untuk mendorong aneka ragam bentuk usaha dan industri.
- e. Partisipasi sosial merupakan partisipasi yang diberikan partisipan sebagai tanda kegyuban.

Bentuk-bentuk partisipasi dimaksud disini adalah keterlibatan yang lazim diberikan oleh masyarakat terhadap kegiatan dalam lingkungannya dan pembangunan. Bentuk-bentuk tersebut terjadi karena perbedaan strata sosial, misalnya bagi kelompok ahli atau akademisi dapat berpartisipasi melalui pemikiran atau idenya, sedangkan bagi kelompok pengusaha dapat menyumbang harta atau kepemilikan lainnya, lalu bagi kelompok pekerja keras dapat juga berpartisipasi melalui tenaganya, selanjutnya kelompok urban atau pendatang adapat melalui pembentukan organisasi sosial yang ikut berperan dalam kegiatan masyarakat. Dengan demikian semua elemen dan strata sosial masing-masing memiliki peran dan bentuk partisipasi sesuai kemampuannya. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat merupakan variasi atau keberagaman partisipasi dimana keragaman partisipasi tersebut sangat ditentukan oleh jenis keterlibatan oleh masyarakat itu sendiri. Sementara itu pada sisi lain, Ndraha (1990: 103-104) membagi bentuk atau tahap partisipasi menjadi 6 tahap yaitu:

- 1) Partisipasi dalam/memulai kontak dengan pihak lain (*contact change*) sebagai salah satu titik awal perubahan sosial.
- 2) Partisipasi dalam memperhatikan/menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam menerima (menaati, memenuhi, melaksanakan), mengiyakan, menerima dengan syarat, maupun dalam arti menolaknya.
- 3) Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk dalam pengambilan keputusan.
- 4) Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan.
- 5) Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan.
- 6) Partisipasi dalam menilai pembangunan, yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauh mana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pandangan ini melihat tahapan partisipasi dimulai dari adanya hubungan dengan pihak lain sebagai langkah awal terbangunnya partisipasi, kemudian adanya penerapan informasi dari masyarakat, selanjutnya dibuatnya kerangka perencanaan, setelah itu keterlibatan dalam pelaksanaan dan berakhir pada pengawasan.

Berbeda dengan Ndraha, Davis (Sastropetro;1988:16) mengemukakan bentuk-bentuk partisipasi yang meliputi:

- a. Konsultasi, biasanya dalam bentuk jasa;
- b. Sumbangan spontan berupa uang dan barang;

- c. Mendirikan proyek yang sifatnya berdikari dan donornya berasal dari pihak ketiga;
- d. Partisipasi keterampilan dan kemahiran, merupakan partisipasi yang diberikan orang untuk mendorong aneka ragam bentuk usaha dan industri.
- e. Sumbangan dalam bentuk kerja;
- f. Aksi massa;
- g. Mengadakan pembangunan di kalangan keluarga;
- h. Membangun proyek masyarakat yang bersifat otonom.

Dusseldorp (Theresia, 2014:200) mengidentifikasi beragam bentuk-bentuk kegiatan partisipasi yang dilakukan oleh setiap warga masyarakat dapat berupa:

- a. Menjadi anggota kelompok-kelompok masyarakat;
- b. Melibatkan diri pada kegiatan diskusi kelompok;
- c. Melibatkan diri pada kegiatan-kegiatan organisasi untuk menggerakkan partisipasi masyarakat lain;
- d. Memberdaya sumber masyarakat;
- e. Mengambil bagian dalam proses pengambilan keputusan;
- f. Memanfaatkan hasil-hasil yang dicapai dari kegiatan masyarakatnya.

Pandangan tersebut melihat partisipasi dapat dilakukan oleh warga masyarakat sesuai kemauan dan kemampuan sendiri, misalnya terlibat dalam keanggotaan kelompok organisasi masyarakat, terlibat pada diskusi

kelompok, mengambil bagian pada pembuatan keputusan dan sebagainya.

Pada dasarnya bentuk-bentuk partisipasi memiliki berbagai bentuk, dan para ahli memiliki konsep bentuk partisipasi yang berbeda satu sama lain. Dalam konteks perencanaan pembangunan masing-masing pakar memiliki temuan-temuan baru terkait bentuk partisipasi. Namun bentuk-bentuk partisipasi yang dikemukakan oleh para pakar bukan untuk saling meniadakan tetapi untuk saling melengkapi pandangan-pandangan para ahli sebelumnya. Perbedaan bentuk partisipasi juga tidak hanya terjadi dalam konteks perencanaan pembangunan tetapi terjadi juga dalam proses politik.

#### **2.4.4 Model Partisipasi**

Berkenaan dengan perencanaan, ada teori perencanaan yang perlu diingat yang sering digunakan, yaitu *theory of planning* dan *theory in planning*. Teori perencanaan "*theory of planning*", dapat dimaknai sebagai ide atau gagasan yang menjelaskan tentang upaya untuk mencapai satu atau beberapa tujuan yang telah ditetapkan. Kemudian Teori perencanaan "*theory in planning*". perencanaan adalah sebuah kerangka pikir yang dijadikan sebagai landasan guna melakukan intervensi terhadap permasalahan tertentu. Dengan kata lain, *theory in planning* merujuk pada upaya untuk menemukan argumen-argumen substansial yang dipandang mampu atau layak dijadikan landasan perencanaan. Berdasarkan pada uraian ini, dapat ditegaskan bahwa *theory of planning* menekankan pada

prosedur perencanaan; sedangkan *theory in planning* menekankan pada konsep substansial perencanaan. Berkenaan dengan istilah perencanaan, Coleman Woodbury mendefinisikan perencanaan sebagai;

*“The process of preparing, in advance, and in a reasonably systematic fashion, recommendations for policies and courses of action, with careful attention given to their possible byproducts, side effects, or spillover effects”.*

Berdasarkan pengertian ini, perencanaan adalah suatu rangkaian kegiatan yang mencakup persiapan, pemilihan alternatif, serta pelaksanaan yang dilakukan secara logis dan sistematis sehingga berbagai kemungkinan yang diakibatkan dapat diperkirakan dan diantisipasi. Mencermati pengertian ini, dapat dipahami bahwa bagaimana pun baiknya perencanaan, akan selalu menimbulkan dampak positif dan dampak negatif. Oleh karena itu, setiap perencana harus dapat mengantisipasi berbagai kemungkinan yang timbul akibat dari implementasi rencana yang dibuatnya.

Pengertian lain mengenai perencanaan disampaikan oleh Friedmann (1987) yaitu;

“Perencanaan selalu mengandung empat unsur utama, yaitu: (1) perencanaan adalah sebuah cara untuk memikirkan persoalan-persoalan sosial ekonomi; (2) perencanaan selalu berorientasi ke masa depan; (3) perencanaan memberikan perhatian pada keterkaitan antara pencapaian tujuan dan proses pengambilan keputusan; dan (4) perencanaan mengedepankan kebijakan dan program yang komprehensif.”

Keempat unsur tersebut dapat disimpulkan bahwa perencanaan merupakan bagian dari proses pengambilan keputusan untuk kepentingan

masa depan. Kegiatan perencanaan pada hakekatnya juga merupakan upaya untuk menentukan pilihan dari sekian banyak alternatif yang tersedia, karena terkait dengan pengambilan keputusan. Dengan perkataan lain, perencanaan adalah upaya untuk menyusun prioritas sesuai dengan sumber daya yang tersedia dan tujuan jangka panjang yang ditetapkan. Waterston (Conyers,1991) mengatakan;

“Perencanaan adalah usaha yang sadar, terorganisasi, dan terus menerus dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu”. Selain proses yang sistematis dengan mengambil suatu pilihan dari berbagai alternatif perencanaan didalamnya terdapat cara pencapaian tujuan tersebut dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki dengan mengambil suatu pilihan dari berbagai alternatif.

Dari pendapat tersebut bisa dipahami bahwa perencanaan merupakan sebuah proses bagaimana memanfaatkan sumber daya yang tersedia untuk mencapai sebuah tujuan tertentu dimasa yang akan datang. Artinya bahwa apa yang direncanakan hari ini merupakan sebuah rambu yang akan datang pada sebuah tujuan yang ingin dicapai kedepannya. Sedangkan Tjokroamidjojo (1996) berpendapat bahwa perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (*maximum output*) dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif. Dari beberapa pendapat tersebut, setelah memperbandingkan definisi perencanaan dari beberapa ahli yang mengemukakan pengertian perencanaan, dapat diketahui bahwa:

- a) Perencanaan berarti pemikiran maju (masa depan).
- b) Perencanaan berarti mengontrol masa depan.

- c) Perencanaan adalah pengambilan keputusan.
- d) Perencanaan adalah pengambilan keputusan terintegrasi.
- e) Perencanaan adalah proses terformalisasi untuk menghasilkan hasil yang terartikulasi dalam bentuk sistem yang terintegrasi dalam keputusan-keputusan yang ada.

Fungsi perencanaan menurut Solihin (2008) ada 6 (enam):

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

Dengan fungsi perencanaan tersebut, maka perencanaan mengarah ke pencapaian tujuan, mengarah ke perubahan yang terarah, pernyataan pilihan tindakan, bertumpu pada rasionalitas, bertumpu pada tindakan kolektif, sehingga dengan adanya perencanaan sesuatu yang akan dilakukan memiliki perjalanan waktu dan target pencapaian yang hendak dicapai.

Model adalah representasi dari suatu objek, benda, atau ide-ide dalam bentuk yang disederhanakan dari kondisi atau fenomena alam. Model berisi informasi-informasi tentang suatu fenomena yang dibuat dengan tujuan untuk mempelajari fenomena sistem yang sebenarnya. Model dapat merupakan tiruan dari suatu benda, sistem atau kejadian yang sesungguhnya yang hanya berisi informasi- informasi yang dianggap penting untuk ditelaah, (Achmad, 2008: 1).

Tujuan dari studi pemodelan adalah menentukan informasi- informasi yang dianggap penting untuk dikumpulkan, sehingga tidak ada model yang unik. Satu sistem dapat memiliki berbagai model, bergantung pada sudut pandang dan kepentingan pembuat model. Berkaitan dengan model partisipasi terdapat beberapa pendapat dari para teoritis, misalnya menurut Chambers, (2005), model terbentuk terkait bagaimana tingkat masyarakat berpartisipasi, seperti menurut (Arnstein, 1969), (Kanji dan Greenwood, 2001), (VeneKlasen dan Miller, 2007), yang menjadi tujuan dalam pemikiran beberapa teoritis ini adalah partisipasi masyarakat yaitu timbulnya kemandirian masyarakat dalam mengontrol atau memobilisasi diri. Adapun model partisipasi masyarakat yaitu:

Model adalah representasi dari suatu objek, benda, atau ide-ide dalam bentuk yang disederhanakan dari kondisi atau fenomena alam. Model berisi informasi-informasi tentang suatu fenomena yang dibuat dengan tujuan untuk mempelajari fenomena sistem yang sebenarnya. Model dapat merupakan tiruan dari suatu benda, sistem atau kejadian

yang sesungguhnya yang hanya berisi informasi- informasi yang dianggap penting untuk ditelaah, (Achmad, 2008: 1).

Tujuan dari studi pemodelan adalah menentukan informasi-informasi yang dianggap penting untuk dikumpulkan, sehingga tidak ada model yang unik. Satu sistem dapat memiliki berbagai model, bergantung pada sudut pandang dan kepentingan pembuat model. Berkaitan dengan model partisipasi terdapat beberapa pendapat dari para teoritis, misalnya menurut Chambers, (2005), model terbentuk terkait bagaimana tingkat masyarakat berpartisipasi, seperti menurut (Arnstein, 1969), (Kanji dan Greenwood, 2001), (VeneKlasen dan Miller, 2007), yang menjadi tujuan dalam pemikiran beberapa teoritis ini adalah partisipasi masyarakat yaitu timbulnya kemandirian masyarakat dalam mengontrol atau memobilisasi diri. Adapun model partisipasi masyarakat yaitu:

#### **a. Model Partisipasi Menurut Arnstein**

Menurut Arnstein (1969) tingkat partisipasi masyarakat terhadap program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah berdasarkan kekuasaan yang diberikan kepada masyarakat terdiri dari 8 tingkat, partisipasi dari tertinggi ke rendah, yaitu :

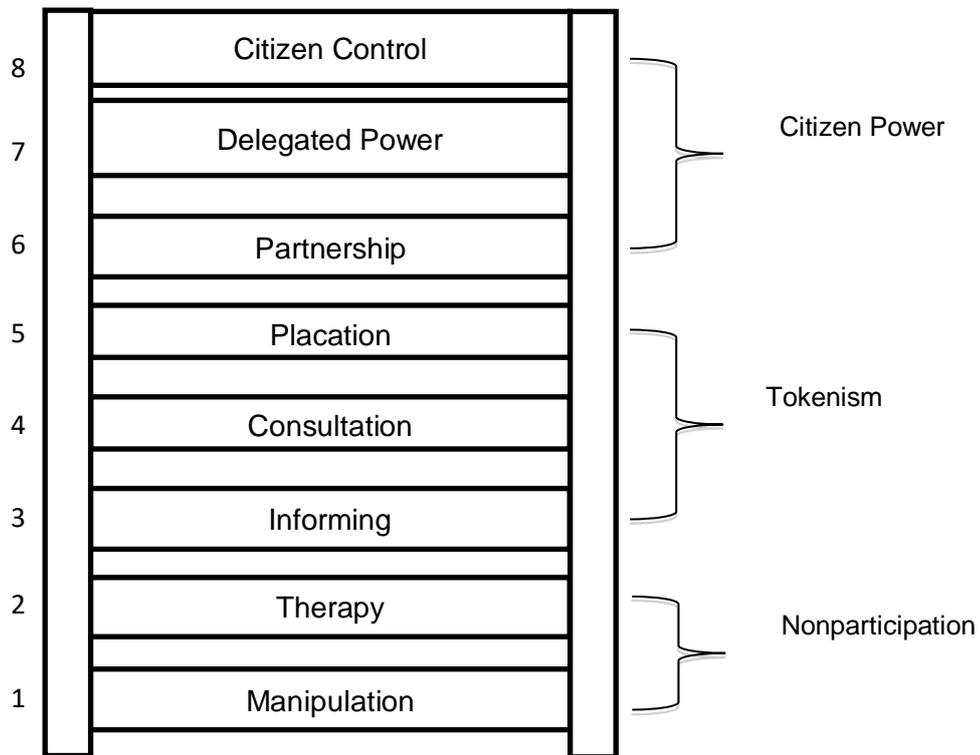
- a) *Citizen Control*, masyarakat bisa secara langsung bertindak sebagai pengendali keputusan serta memiliki wewenang untuk mengadakan negosiasi dengan pihak luar. Pada tingkat ini masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program/kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingannya.

- b) *Delegated Power*, masyarakat pada tingkatan ini diberikan limpahan wewenang untuk membuat keputusan dan menyelesaikan masalah, mengadakan negosiasi dengan pihak luar (masyarakat) tanpa diktator atau tekanan oleh pemerintah.
- c) *Partnership*, pada tingkatan ini masyarakat dan pemerintah membagi tanggung jawab dalam perencanaan, pengambilan keputusan, penyusunan kebijakan serta pemecahan masalah yang dihadapi.
- d) *Placation*, pemerintah (pemegang kekuasaan) mempunyai hak untuk menunjuk yang bagian dari masyarakat yang mempunyai pengaruh dalam akses pengambilan keputusan untuk menjadi anggota suatu badan publik.
- e) *Consultation*, pada tingkatan ini masyarakat diberi ruang/kebebasan untuk mengemukakan pendapatnya, tetapi pendapat masyarakat tersebut tidak dijamin dapat dipertimbangkan. Metode ini sering digunakan sebagai survei tentang arah pikiran masyarakat.
- f) *Informing*, pada tingkatan ini masyarakat hanya menerima informasi dari pemegang kekuasaan dan informasi diberikan pada tahapan akhir perencanaan. Masyarakat hanya memiliki sedikit peluang untuk mempengaruhi susunan perencanaan tersebut.
- g) *Therapy*, masyarakat disini dibuat pura-pura ikut oleh pemerintah sebagai alasan untuk memperkuat proposal yang telah disusun oleh pemerintah. Meskipun masyarakat telah memberikan masukan

tetapi pemerintah mengabaikan masukan tersebut, karena tujuan pemerintah disini yaitu untuk mengubah pola pikir masyarakat.

- h) *Manipulation*, tingkat partisipasi yang terendah, pada partisipasi ini masyarakat dimanfaatkan untuk kepentingan pemerintah dalam memanipulasi informasi dan memperoleh dukungan publik dengan menjanjikan keadaan yang lebih baik meskipun hal tersebut tidak dilakukan.

Arnstein (1969) menempatkan delapan tangga partisipasi menjadi tiga bagian. Partisipasi paling besar disebut *non participation*, kedua adalah apa yang disebut *tokenisme* dan yang ketiga adalah *citizen power*. Rincian penjelasan terkait tingkatan bentuk partisipasi masyarakat diatas, Arnstein membagi dalam 3 kelompok besar bentuk partisipasi yaitu, (1) tidak ada partisipasi masyarakat (*non participation*) meliputi *Manipulation, Therapy*; (2) bentuk partisipasi masyarakat bersifat simbolik (*tokenism*) meliputi *Placation, Consultation, dan Informing*; (3) bentuk partisipasi yang sepenuhnya dikontrol oleh masyarakat (*citizen power*) meliputi *Citizen Control, Delegated Power, Patnership*



Sumber: Arnstein, 19

**Gambar 2.1. Eight Rungs on The Ladder of Citizen Participation Model Partisipasi menurut VaneKlassen dan Miller**

Selanjutnya model partisipasi menurut VaneKlassen dan Miller (2007) yang terbagi atas:

- a) *Self-Mobilization* (pengorganisasian diri).

Partisipasi masyarakat melalui pengambilan inisiatif secara independent dari lembaga luar untuk melakukan perubahan system. Masyarakat mengembangkan hubungan dengan lembaga eksternal untuk advis mengenai sumber daya dan teknik yang mereka perlukan, tetapi juga mengawasi bagaimana sumber daya tersebut digunakan. Hal ini dapat dikembangkan jika pemerintah

dan LSM menyiapkan satu kerangka pemikiran untuk mendukung kegiatan tersebut.

b) *Interactive Partisipation* (Partisipasi Interaktif)

Partisipasi masyarakat dalam analisis bersama mengenai pengembangan perencanaan aksi dan pembentukan atau penekanan lembaga lokal. Partisipasi dilihat sebagai suatu hak, tidak hanya berarti satu cara untuk mencapai target proyek saja, tetapi melibatkan multi disiplin metodologi dan ada proses belajar terstruktur. Pengambilan keputusan bersifat lokal oleh kelompok dan kelompok menentukan bagaimana ketersediaan sumber daya yang digunakan, sehingga kelompok tersebut memiliki kekuasaan untuk menjaga potensi yang ada di lingkungannya.

c) *Functional Partisipation* (Partisipasi Pungsional)

Partisipasi dilihat dari lembaga eksternal sebagai suatu tujuan akhir untuk mencapai target proyek, khususnya mengurangi biaya. Masyarakat berpartisipasi melalui pembentukan kelompok untuk menentukan tujuan yang terkait dengan proyek. Keterlibatan seperti itu mungkin cukup menarik, dan mereka juga dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, tetapi cenderung keputusan tersebut diambil setelah keputusan utama ditetapkan oleh orang luar desa atau dari luar komunitas rakyat desa yang bersangkutan.

d) *Participation For Material Incentives* (Partisipasi Untuk Insentif)

Partisipasi masyarakat melalui dukungan berupa sumber daya, misalnya tenaga kerja, dukungan pangan, pendapatan atau insentif material lainnya. Masyarakat menyumbangkan tenaganya untuk mendapatkan makanan, uang atau imbalan lainnya. Masyarakat menyediakan sumber daya, namun tidak terlibat dalam pengambilan keputusan sehingga mereka tidak memiliki keterikatan untuk meneruskan partisipasinya ketika masa pemberian insentif selesai.

e) *Participation By Consultation* (Partisipasi Melalui Konsultasi)

Partisipasi masyarakat dengan berkonsultasi atau menjawab pertanyaan. Orang dari luar mendefinisikan masalah-masalah dan proses pengumpulan informasi, dan mengawasi analisa. Proses konsultasi tersebut tidak ada pembagian dalam pengambilan keputusan, dan pandangan-pandangan masyarakat tidak di pertimbangkan oleh orang luar.

f) *Passive Participation* (Partisipasi Pasif)

Partisipasi masyarakat di lihat dari apa yang telah diputuskan atau apa yang telah terjadi, informasi dan administrator tanpa mau mendengar respon dari masyarakat tentang keputusan atau informasi tersebut. Informasi yang disampaikan hanya untuk orang-orang luar yang professional.

g) *Token Partisipation of Manipulation* (partisipasi simbolis).

Karakteristik dari partisipasi ini adalah keanggotaan bersifat keterwakilan pada suatu komisi kerja, organisasi kerja, dana atau kelompok-kelompok. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 2.1. Model Partisipasi VaneKlassen & Miller**

1. Self - Mobilization
2. Interactive Participation
3. Functional Participation
4. Participation for Material Incentives
5. Participation by Consultation
6. Passive Participation
7. Token Participations of Manipulation

*Sumber : VaneKlassen & Miller, 2007*

Berdasarkan tangga partisipasi masyarakat di atas, memberikan pemahaman bahwa posisi/partisipasi masyarakat sangat dipengaruhi oleh tingkat kesulitan isu-isu, permasalahan yang hendak diselesaikan oleh pemerintah. Masyarakat dianggap benar-benar ikut berpartisipasi dalam pembangunan apabila masyarakat ikut serta dan memberikan andil secara utuh baik secara fisik maupun mental emosi, tidak hanya sekedar hadir dan bersikap pasif terhadap kegiatan tersebut. Adanya rasa tanggung jawab dari dalam diri masyarakat merupakan suatu unsur bentuk partisipasi.

## **b. Model Partisipasi Menurut Kanji dan Greenwood**

Model partisipasi menurut Kanji dan Greenwood (2001) terdiri dari 5 (lima tingkatan), yaitu;

### *f) Colective action*

Masyarakat melakukan kegiatan secara bersama, sehingga sama-sama merasakan pekerjaan dan juga sama-sama menikmati manfaatnya.

### *b) Co-learning*

Partisipasi masyarakat dengan cara membentuk kelompok bersama untuk melakukan kegiatan mencari permasalahan yang dihadapi masyarakat

### *c) Cooperating*

Partisipasi masyarakat dalam bentuk bersama-sama secara sukarela demi untuk mencapai tujuan bersama. Di Indonesia identik dengan gotong royong.

### *d) Counsultation*

Partisipasi masyarakat dengan lembaga pemerintah dalam bentuk saling membantu sesuai dengan kebutuhan untuk menyelesaikan masalah, artinya masyarakat menyampaikan usulan, pemerintah melakukan tindakan pemecahannya.

e) *Compliance*

Partisipasi masyarakat karena adanya kekecewaan yang dirasakan tidak sesuai dengan harapan, demi perbaikan selanjutnya. Bentuk partisipasinya seperti; protes, demonstrasi.

**Tabel 2.2 Model Partisipasi Kanji dan Greenwood**

1. Collective Action
2. Co - Learning
3. Cooperation
4. Consultation
5. Compliance

*Sumber : Kanji & Greenwood, 2001*

Selanjutnya Muluk (2007:171) menyampaikan tingkatan partisipasi yaitu; manipulasi, informasi, konsultasi, kemitraan, delegasi dan kendali warga. Tingkat *pertama* partisipasi disebut sebagai nonpartisipasi. Mekanisme yang memungkinkan terjadinya manipulasi meliputi; pengerahan massa, distorsi informasi, dan formalitas sebagai mekanisme partisipasi. Tingkatan partisipasi *kedua* adalah informasi, partisipasi dalam bentuk informasi sudah dikategorikan sebagai partisipasi walaupun masih dianggap lemah, meliputi piagam warga, situs internet, kunjungan kerja anggota DPRD, aktivitas masa reses dan sidang terbuka DPRD. Berikutnya yang *ketiga* adalah konsultasi, tingkatan konsultasi sudah masuk kategori partisipasi sedang. Mekanisme partisipasi ini meliputi: dengar pendapat publik, konsultasi publik, musyawarah perencanaan pembangunan, kontak publik via media massa, jejak pendapat, dan

lobbying. Selanjutnya *keempat* adalah kemitraan, partisipasi kemitraan masuk kategori partisipasi sedang, meliputi hak inisiatif masyarakat, rukun tetangga, rukun warga, dan lembaga pemberdayaan masyarakat kelurahan. Kelima adalah delegasi, masuk kategori partisipasi kuat, mekanisme terjadinya partisipasi ini meliputi badan otonom berbasis fungsi atau tempat tinggal. Berikutnya yang paling tinggi adalah kendali warga. Bentuk partisipasi ini meliputi referendum, pemilu untuk anggota DPRD dari pilkada langsung. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut;

**Tabel 2.3. Tingkatan Partisipasi**

			<b>Tangga Partisipasi</b>	<b>Mekanisme Partisipasi yang Memungkinkan</b>
Kendali Warga	6	Kendali Warga		Referendum
				Pemilu untuk anggota DPRD
				Pilkada langsung
Partisipasi	Kuat	5	Delegasi	Badan otonomi berbasis fungsi atau tempat tinggal
	Sedang	4	Kemitraan	Hak inisiatif masyarakat
				Rukun tetangga
				Lembaga pemberdayaan masyarakat kelurahan (LPMK)
		3	Konsultasi	Dengar pendapat publik
				Konsultasi publik
				Musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang)
	Lemah	2	Informasi	Kontak Publik via media massa
				Jajak pendapat
				Lobbying
				Piagam warga
				Situs internet (e-Gov)
Non partisipasi	1	Manipulasi	Kunjungan kerja anggota DPRD	
			Aktivitas masa reses	
			Sidang paripurna terbuka DPRD	
				Pengerahan massa
				Distorsi informasi
				Formalitas berbagai mekanisme partisipasi

*Sumber; Muluk (2007:171)*

Berdasarkan pendapat tersebut terlihat derajat partisipasi masyarakat sebagai anggota masyarakat terdapat beberapa tingkatan yang terdiri dari derajat lemah, sedang dan kuat. Pengklasifikasian ini berdasarkan partisipasi masyarakat dalam aktivitas pembangunan di daerahnya.

Dalam hal partisipasi dalam pembangunan daerah khususnya bidang kesehatan, mekanisme perencanaan tersebut menggunakan kombinasi antara model pendekatan dari bawah (*bottom up approach*) yaitu untuk menggali informasi dari masyarakat mulai dari partisipasi dalam musyawarah pembangunan desa (musbangdes), Diskusi Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) di tingkat Kecamatan, rapat koordinasi pembangunan (rakorbang) ditingkat Kabupaten/Kota (rakorbang) tingkat Propinsi, konsultasi regional pembangunan (konregbang), dan konsultasi nasional pembangunan (konasbang), sebaliknya dari atas (*top down approach*) untuk menetapkan suatu kebijakan berdasarkan temua masalah yang dialami suatu daerah.

## **2.5. Perencanaan Partisipatif Dalam Perspektif Administrasi Publik**

Pada dasarnya, gagasan partisipasi dalam administrasi publik mencakup dua ranah, yaitu manajemen partisipatif dan partisipasi masyarakat dalam administrasi publik. Osborne dan Gaebler (2000) memasukkan dua prinsip yang menyentuh dua ranah tersebut dalam prinsip-prinsip *reinventing government*. Pertama, prinsip "*community owned government: empowering rather than serving*" yang menunjukkan

betapa pentingnya partisipasi masyarakat dalam administrasi publik. Kedua, prinsip “*decentralized government: from hierarchy to participation and teamwork*” yang menunjukkan betapa pentingnya manajemen partisipatif dalam penyelenggara administrasi publik.

Dengan tetap berupaya mensinergikan paparan teoritis di atas, maka tulisan ini akan lebih memusatkan perhatian pada partisipasi masyarakat dalam administrasi publik. Warmsley dan Wolf (1996), (Bender, 2000) mengumpulkan berbagai tulisan yang melukiskan betapa pentingnya melibatkan masyarakat dalam administrasi publik pada posisi sebagai warga negara, bukan sekedar sebagai pelanggan. Gagasan lain juga diusung oleh King dan Stivers (1998) dimana seyogyanya administrasi publik memandang warga negara sebagai warga negara (*citizen*), bukan sekedar sebagai pelanggan (*customer*), karena pemerintahan adalah milik masyarakat. Keduanya menuliskan: “*Government is us is a democratic public administration that involves active citizenship and active administration*”. Hal ini terlibat bahwa upaya untuk mewujudkan administrasi publik demokratis melibatkan *active citizenship and active administration*. Dengan kata lain, pemerintah tidak sekedar meningkatkan kekuasaan administrasi tetapi memperkuat kerja kolaboratif dengan warga Negara.

Gagasan administrasi publik demokratis juga diungkapkan oleh Denhardt dan Denhardt (2007) dengan adanya perspektif *new public service* yang menunjukkan betapa pentingnya partisipasi masyarakat ini

dalam administrasi publik. Perspektif ini merupakan *“a set of idea about the role of public administration in the governance system that place public service, democratic governance, and civic engagement at the center.*

Dalam hal ini terdapat empat prinsip yang digunakan untuk menjelaskan mengapa demokrasi administrasi publik perlu dilakukan pada tingkatan pemerintahan daerah. *Pertama, the scale principle* yang menjelaskan bahwa terdapat beberapa fungsi yang lebih tepat diatur dan diurus pada tingkatan pemerintah pusat dan terdapat beberapa fungsi lain yang lebih tepat diatur dan diurus pada tingkatan pemerintahan daerah. *Kedua, the democracy principle* yang menjelaskan bahwa pada dasarnya proses pemerintahan seharusnya melibatkan masyarakat. *Ketiga, the accountability principle* yang menjelaskan bahwa pemerintahan pada dasarnya adalah milik masyarakat. Oleh karena itu, akuntabilitas publik berarti pertanggung jawaban kepada masyarakat sebagai pemilik pemerintahan. *Keempat, the rationality principle* yang menjelaskan bahwa proses partisipasi publik dalam pemerintahan harus ditanggapi secara rasional.

Conyers (1991:154-155) menjelaskan tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat penting dalam proses pembangunan, yaitu : (1) partisipasi masyarakat dapat menjadi “telinga” untuk memperoleh informasi mengenai kondisi, permasalahan dan kebutuhan masyarakat ; (2) efektivitas dan efisiensi dari program atau proyek pembangunan akan lebih mudah dicapai, apalagi dalam kondisi kontribusi masyarakat dapat

mengurangi beban biaya yang harus dikeluarkan untuk suatu implementasi pembangunan ; dan (3) partisipasi secara etik-moral merupakan hak demokrasi bagi rakyat, sehingga dengan partisipasi yang maksimal pemerintah sudah otomatis meredam potensi resistensi dan proses sosial bagi efek-efek samping pembangunan.

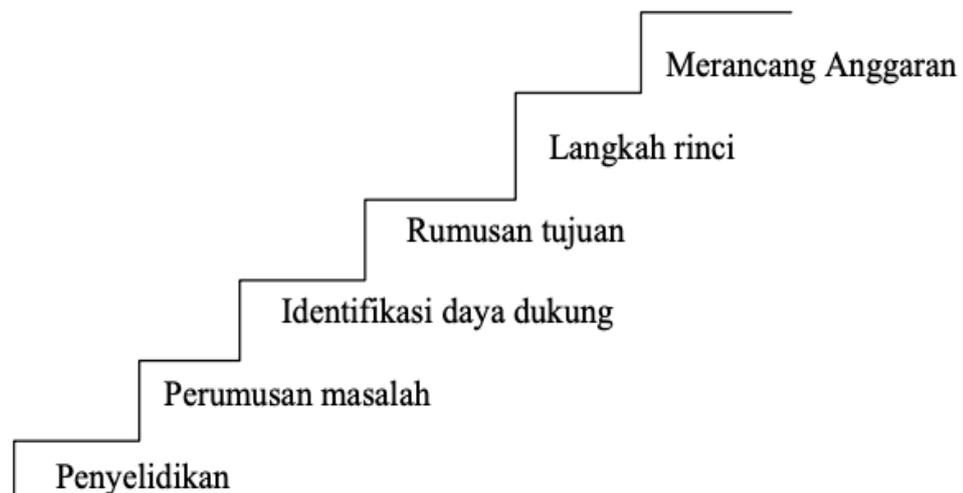
Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional: “perencanaan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki”. Arti partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan untuk mengakomodasi kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan. Menurut Abe (2002:81) perencanaan partisipatif adalah;

“Perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan kepentingan masyarakat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik secara langsung maupun tidak langsung) tujuan dan cara harus dipandang sebagai satu kesatuan. Suatu tujuan untuk kepentingan rakyat dan bila dirumuskan tanpa melibatkan masyarakat, maka akan sangat sulit dipastikan bahwa rumusan akan berpihak pada rakyat.”

Berdasarkan pendapat tersebut bahwa secara garis besar perencanaan partisipatif mengandung makna adanya keikutsertaan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, mulai dari melakukan analisis masalah mereka, memikirkan bagaimana cara mengatasinya, mendapatkan rasa percaya diri untuk mengatasi masalah,

mengambil keputusan sendiri tentang alternatif pemecahan masalah apa yang ingin mereka atasi.

Lebih lanjut Abe (2001:100) mengemukakan langkah-langkah dalam perencanaan partisipatif yang dapat digambarkan sebagai tangga perencanaan yang disusun dari bawah.



*Sumber: Abe (2001:100)*  
**Gambar 2.2 Tangga Perencanaan**

Langkah–langkah di atas dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Penyelidikan, adalah sebuah proses untuk mengetahui, menggali dan mengumpulkan persoalan-persoalan bersifat lokal yang berkembang dimasyarakat.
- b. Perumusan masalah, merupakan tahap lanjut dari proses penyelidikan. Data atau informasi yang telah dikumpulkan diolah sedemikian rupa sehingga diperoleh gambaran yang lebih lengkap, utuh dan mendalam.

- c. Identifikasi daya dukung, dalam hal ini daya dukung diartikan sebagai dana konkrit (uang) melainkan keseluruhan aspek yang bisa memungkinkan target yang telah ditetapkan.
- d. Rumusan Tujuan adalah kondisi yang hendak dicapai, sesuatu keadaan yang diinginkan (diharapkan), dan karena itu dilakukan sejumlah upaya untuk mencapainya.
- e. Langkah rinci penetapan langkah-langkah adalah proses penyusunan apa saja yang akan dilakukan. Proses ini merupakan proses membuat rumusan yang lebih utuh, perencanaan dalam sebuah rencana tindakan.
- f. Merancang anggaran, disini bukan berarti menghitung uang, melainkan suatu usaha untuk menyusun alokasi anggaran atau sumber daya yang tersedia.

Menurut Conyers (1991;154-155) Ada 3 (tiga) alasan utama mengapa perencanaan partisipatif dibutuhkan, yaitu;

- a. Alasan pertama partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal.
- b. Alasan kedua adalah bahwa masyarakat akan lebih mempercayai kegiatan atau proram pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih

mengetahui seluk beluk program tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap program tersebut.

- c. Alasan ketiga adalah karena timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam proses pembangunan.

Dengan demikian perencanaan partisipatif adalah usaha yang dilakukan masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi agar mencapai kondisi yang diharapkan berdasarkan kebutuhan dan kemampuan secara mandiri.

#### **2.5.1. Tujuan dan Strategi Perencanaan Partisipatif**

Tujuan perencanaan partisipatif adalah agar masyarakat diharapkan mampu mengetahui permasalahannya sendiri di lingkungannya, menilai potensi SDM dan SDA yang tersedia, dan merumuskan solusi yang paling menguntungkan. Adapun manfaat perencanaan partisipatif;

- 1) Sebagai pendorong masyarakat dalam merubah kebutuhan masyarakat dari keinginan (*felt need*) menjadi nyata (*real need*), sehingga Pelaksanaan program lebih terfokus pada kebutuhan masyarakat.
- 2) Perencanaan dapat menjadi stimulasi terhadap masyarakat, untuk merumuskan dan menyelesaikan masalahnya sendiri;

- 3) Program dan pelaksanaannya lebih aplikatif terhadap konteks sosial, ekonomi, dan budaya serta kearifan lokal, sehingga memenuhi kebutuhan masyarakat;
- 4) Menciptakan rasa memiliki dan tanggung jawab di antara semua pihak terkait dalam merencanakan dan melaksanakan program, sehingga dampaknya dan begitu pula program itu berkesinambungan;
- 5) Perlunya memberikan peran bagi semua orang untuk terlibat dalam proses, khususnya dalam pengambilan dan pertanggung jawaban keputusan, sehingga memberdayakan semua orang yang terlibat (terberdayakan);
- 6) Kegiatan-kegiatan pelaksanaan menjadi lebih obyektif dan fleksibel berdasarkan keadaan setempat;
- 7) Memberikan transparansi akibat terbuka lebarnya informasi dan wewenang;
- 8) Memberikan kesempatan masyarakat untuk menjadi mitra dalam perencanaan.

Selain itu juga terdapat prinsip-prinsip pokok dalam pelaksanaan perencanaan partisipatif, antara lain:

- 1) Ada identifikasi stakeholders yang relevan untuk dilibatkan dalam proses perumusan visi, misi, dan agenda SKPD serta dalam proses pengambilan keputusan penyusunan renstra SKPD;

- 2) Ada kesetaraan antara government dan non government stakeholders dalam pengambilan keputusan;
- 3) Ada transparansi dan akuntabilitas dalam proses perencanaan;
- 4) Ada keterwakilan yang memadai dari seluruh segmen masyarakat, terutama kaum perempuan dan kelompok marjinal;
- 5) Ada *sense of ownership* masyarakat terhadap renstra SKPD
- 6) Ada pelibatan media;
- 7) Ada konsensus atau kesepakatan pada semua tahapan penting pengambilan keputusan seperti perumusan prioritas isu dan permasalahan, perumusan tujuan, strategi, dan kebijakan, dan prioritas program.

Proses pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintah mengamanatkan bagaimana membangun untuk kepentingan masyarakat, sehingga akan tercipta keadilan dan kesejahteraan sebagai upaya pemerintah mendapatkan legitimasi dan kepercayaan dari masyarakat. Legitimasi pemerintah akan membawa kemajuan bagi masyarakat dalam segi pemanfaatan hasil pembangunan untuk kehidupannya sesuai dengan perkembangan jaman.

Untuk mendapatkan legitimasi dan kepercayaan masyarakat ada 2 (dua) hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah, yaitu sebagai berikut: (1) mampu menyerap aspirasi-aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat, dan sangat peduli pada kebutuhan masyarakat, (2) mampu melibatkan kemampuan dan motivasi masyarakat dalam melaksanakan

pembangunan sesuai ketersediaan sumberdaya lokal. Hal ini diartikan bahwa pemerintah perlu memposisikan rakyat sebagai pelaku pembangunan, bukan sekedar sebagai objek pembangunan. Melalui pelibatan masyarakat, maka pemerintah akan mampu menyerap aspirasi masyarakat secara holistik sesuai dengan perencanaan yang sudah dilaksanakan. Metode pembangunan nasional melalui pemberdayaan masyarakat adalah menjadikan masyarakat sebagai subyek dalam pelaksanaan pembangunan, karena hal ini sesuai dengan kemajuan teknologi yang menghendaki adanya partisipasi masyarakat melalui penggunaan media sosial secara arif dan bijaksana untuk membantu pemerintah dalam menggerakkan pembangunan nasional. Metode perencanaan partisipatif dalam pembangunan masyarakat dipengaruhi oleh potensi masyarakat dalam merencanakan pembangunan, potensi tersebut antara lain; karakteristik, motivasi, kompetensi dan kemandirian masyarakat. Potensi individu masyarakat ini berperan penting dalam menentukan arah dan strategi pembangunan, sehingga pemerintah akan menilai sejauhmana hasil implementasi pembangunan sesuai dengan kinerja masyarakat dalam perencanaan secara partisipatif.

### **2.5.2. Partisipasi Perempuan Dalam Pembangunan**

Pembangunan adalah proses perubahan yang mencakup seluruh sistem sosial, seperti; politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, teknologi, kelembagaan dan budaya yang dilaksanakan secara terencana dan terarah. Artinya, ini semua mencakup segala sendi kehidupan sebuah

negara yang menuju kepada kemajuan. Kemajuan-kemajuan yang tentu saja dilaksanakan dengan terencana dan terarah melalui proses bertahap. Seperti yang diungkapkan oleh Kartasasmita (1997) bahwa pembangunan adalah proses perubahan ke arah kondisi yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana.

Pada awalnya pembangunan menitikberatkan pada aspek fisik, dengan harapan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi, namun tidak membuahkan hasil yang memuaskan. Akhirnya muncullah paradigma baru dalam strategi pembangunan yang disebut *people centered development*, artinya manusia (rakyat) merupakan tujuan utama dari pembangunan (Kartasasmita, 1996).

Penempatan manusia sebagai subjek dan objek dari pembangunan menekankan pentingnya pemberdayaan (*empowerment*) manusia, yaitu kemampuan manusia dalam mengaktualisasikan diri dari segala potensinya. Kedudukan manusia dalam proses pembangunan adalah sebagai subjek dan sekaligus sebagai objek dari pembangunan. Dengan demikian bahwa kaum lelaki dan perempuan mempunyai kedudukan dan peranan yang sama dalam perencanaan, pelaksanaan, mengevaluasi dan menikmati dari hasil-hasil pembangunan dalam berbagai bidang.

Secara normatif, pria dan wanita mempunyai kedudukan dan peranan yang sama, akan tetapi bila ditinjau secara realita, terlihat bahwa perempuan mengalami ketertinggalan yang lebih besar dari laki-laki dalam berbagai bidang kehidupan dan pembangunan. Hal ini tentu

memunculkan sebuah pertanyaan: “mengapa terjadi ketertinggalan kedudukan dan peranan perempuan dalam program pembangunan?”.

Peranan perempuan dalam pembangunan adalah hak dan kewajiban yang dijalankan oleh perempuan pada status atau kedudukan tertentu dalam pembangunan, baik pembangunan dibidang politik, ekonomi, sosial budaya maupun pembangunan di bidang pertahanan dan keamanan, baik di dalam keluarga maupun di dalam masyarakat. Peranan perempuan dalam pembangunan yang berwawasan gender, berarti peranan perempuan dalam pembangunan sesuai dengan konsep gender atau peran gender, mencakup peran produktif, peran reproduktif dan peran sosial yang sifatnya dinamis. Dinamis dalam arti, dapat berubah atau diubah sesuai dengan perkembangan keadaan, dapat ditukarkan antara pria dengan perempuan dan bisa berbeda lintas budaya. Dengan adanya peran perempuan dalam perumusan kebijaksanaan diharapkan segala aspirasi perempuan dapat terakomodasi. Karena selama ini masih banyak produk hukum yang isinya masih bersifat diskriminatif dan belum mampu mengakomodasi seluruh aspirasi kaum perempuan. Masih banyak masalah-masalah perempuan yang belum dapat diselesaikan, seperti maraknya perdagangan perempuan, kekerasan domestik, kesehatan dan pendidikan yang rendah, kemiskinan perempuan. Kurangnya peran perempuan dalam perumusan kebijakan ditingkat pimpinan ternyata memang sebanding dengan kurang

terakomodasinya aspirasi mereka, sehingga banyak sektor kehidupan yang melibatkan perempuan di dalamnya terabaikan.

Lain halnya dengan istilah, 'gender' pertama kali diperkenalkan oleh Robert Stoller (1968) untuk memisahkan pencirian manusia yang didasarkan pada definisi yang bersifat sosial budaya dengan pendefinisian yang berasal dari ciri-ciri fisik biologis. Gender sebagai konstruksi sosial atau atribut yang dikenakan pada manusia yang dibangun oleh kebudayaan manusia (Nugroho, 2008:2). Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia mengartikan Gender adalah peran-peran sosial yang dikonstruksikan oleh masyarakat, serta tanggung jawab dan kesempatan laki-laki dan perempuan yang diharapkan masyarakat agar peran-peran sosial tersebut dapat dilakukan oleh keduanya laki-laki dan perempuan (Nugroho, 2008: 2).

Dalam pembangunan kesetaraan gender adalah isu pembangunan yang paling mendasar dari tujuan pembangunan itu sendiri. Meningkatkan kesetaraan gender adalah bagian penting dari strategi pembangunan yang mengupayakan pemberdayaan semua orang (perempuan maupun laki-laki) untuk meningkatkan taraf hidup. Nugroho (2008: 29) menyatakan bahwa:

“Kesetaraan gender dapat juga berarti adanya kesamaan kondisi bagi laki-laki maupun perempuan dalam memperoleh kesempatan serta hak-hak sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, hukum, ekonomi, sosial budaya, pendidikan dan pertahanan dan keamanan nasional (hankamnas) serta kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan.”

Kesetaraan adalah istilah yang perlu penjelasan. Menurut Coleman dalam Laporan Penelitian Kebijakan Bank Dunia (2005: 35), istilah ini telah sering digunakan dalam berbagai konteks, pada suatu ketika mengacu kepada kesetaraan di depan hukum, kesetaraan kesempatan, atau kesetaraan di dalam menikmati hasil pembangunan.

Laki-laki dan perempuan pada dasarnya mempunyai persamaan kedudukan, hak, kewajiban dan kesempatan, baik dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara maupun dalam kegiatan pembangunan di segala bidang. Tetapi karena adanya konsep perbedaan gender yang masih demikian kuatnya dalam pandangan masyarakat, mengakibatkan adanya perbedaan peran sosial antara laki-laki dan perempuan. Akibatnya adalah kaum perempuan mengalami eksklusi sosial yaitu proses yang menghalangi atau menghambat individu dan keluarga, kelompok dan masyarakat dari sumber daya yang dibutuhkan untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial, ekonomi dan politik di dalam masyarakat dengan utuh.

Proses ini terutama sebagai konsekuensi dari kemiskinan dan penghasilan yang rendah, tetapi bisa juga dampak dari faktor lain seperti diskriminasi, tingkat pendidikan yang rendah, dan merosotnya kualitas lingkungan. Melalui proses inilah individu atau kelompok masyarakat untuk beberapa periode waktu kehidupan terputus dari layanan, jejaring sosial, dan peluang berkembang yang sebenarnya dinikmati sebagian besar masyarakat (Pierson, 2002).

Secara terus menerus kaum perempuan memperjuangkan hak-haknya, mulai dari mengembangkan konsep emansipasi (kesamaan) pada tahun 1950 dan 1960-an, mendeklarasikan resolusi melalui badan ekonomi sosial PBB pada 12 Juli 1963, *World Conference International Year of Woman* PBB yang menghasilkan deklarasi kesamaan perempuan dan laki-laki di Mexico tahun 1975, dan *Woman Empowerment Programs, World Conference UN Mid Decade of Woman* yang mengesahkan *UN Convention on the Elimination of all Form of Discrimination Against Woman* (CEDAW) di Kopenhagen tahun 1980, *World Conference on Result on Ten Years Woman Movement* yang menghasilkan “*The Nairobi Looking Forward Strategis for the Advancement of Woman*” yang bertujuan mengkaji mengapa terjadi ketimpangan antara laki-laki dan perempuan dalam berbagai bidang kehidupan di Nairobi tahun 1985. Dan pada tahun yang sama pula PBB membentuk suatu badan yang dinamakan *The United Nation Fund for Woman* (UNIFEM) untuk melakukan studi advokasi, kolaborasi dan mendanai kegiatan kesetaraan gender secara internasional. Juga pada tahun 1990 diselenggarakan *The 34<sup>th</sup> Commision on the Status of Woman di Wina*.

Bank Dunia menyebutkan bahwa kesetaraan gender merupakan persoalan pokok pembangunan yang akan memperkuat kemampuan negara untuk berkembang, mengurangi kemiskinan dan memerintah secara efektif. Dalam konteks itulah jika negara kita mau membangun

pemerintahan yang maju setidaknya memperhatikan masalah secara khusus yang berkaitan dengan kesetaraan gender, (World Bank, 2001).

Dalam konteks pembangunan, isu tentang perempuan dan pembangunan menjadi sedemikian pentingnya karena selama ini perempuan pada umumnya pada posisi yang termarjinalkan. Mengingat bahwa wacana feminisme sendiri tidak pernah lepas dari apa yang disebut dengan diskursus pembangunan (*discourse of development*). Strategi perjuangan jangka panjang feminisme tidak hanya sekedar memenuhi pencapaian yang sempit, demi kebutuhan berakhirnya dominasi gender atas perempuan, namun luas lagi mampu menciptakan transformasi sistem yang fundamentalitasnya baru dan baik, (Fakih, 1997:110).

Disisi lain, kurang berhasilnya program pembangunan yang dilaksanakan di negara-negara berkembang mengakibatkan dilakukannya evaluasi terhadap program-program yang telah dilakukan. Salah satu faktor yang ditemukan adalah karena rendahnya partisipasi kaum perempuan di dalam program pembangunan. Hal ini mendorong pemerintah di negara-negara berkembang untuk memunculkan paradigma baru di dalam program pembangunan mereka yaitu pembangunan yang berwawasan gender yakni pendekatan yang menginginkan keikutsertaan kaum perempuan di dalam program pembangunan. Pendekatan pendekatan tersebut antara lain adalah *Woman in Development* (WID), *Woman and Development* (WAD), dan *Gender and Development* (GAD).

### 2.5.3. Pendekatan *Wome In Development (WID)*

Konsep dan pendekatan ini muncul pada awal tahun 1970-an dalam artikel Boserup (1984) tentang *Women's Role in Economics Development*. Boserup menganalisis dampak perubahan dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern pada laki-laki dan perempuan. Sebenarnya tidak terlepas dari kegagalan ideologi *developmentalisme* (yang cenderung bersifat *top down*) dalam memecahkan persoalan masyarakat, termasuk persoalan perempuan.

*WID approach* sangat dipengaruhi oleh pemikiran teori modernisasi, yang menganggap bahwa keterbelakangan perempuan lebih disebabkan karena faktor individu itu sendiri seperti pendidikan rendah. Oleh karena itu melalui pendidikan yang lebih baik akan dapat meningkatkan posisi perempuan dan mengintegrasikannya dalam proses pembangunan. *WID* lebih merupakan kritik feminis liberal terhadap teori pembangunan ala modernis yang dikembangkan oleh kalangan liberal. Dalam pandangan Moser (Peet,1999:181), setidaknya ada lima variasi dalam *WID*, yaitu:

- a. Pendekatan kesejahteraan: lebih memfokuskan pada peran reproduktif perempuan yang terkait dengan persoalan-persoalan seputar populasi (*birth control*).
- b. Pendekatan keadilan: lebih memfokuskan pada resistensi perempuan atas laki-laki,

- c. Pendekatan anti kemiskinan: memfokuskan pada masuknya perempuan ke dunia kerja atau memperoleh akses untuk melakukan kegiatan secara ekonomi.
- d. Pendekatan efisiensi: fokus pada partisipasi perempuan dalam restrukturisasi tatanan ekonomi baru,
- e. Pendekatan *empowerment*: fokus pada pemberdayaan perempuan terkait dengan transformasi hukum dan struktur yang ada secara *bottom-up*.

Model-model pendekatan di atas itulah yang kemudian banyak diadopsi oleh dunia ketiga atau negara-negara berkembang. Bagi mereka, WID dianggap satu-satunya jalan guna memperbaiki status dan nasib berjuta-juta perempuan di Dunia Ketiga. Agenda utama program WID adalah bagaimana melibatkan kaum perempuan dalam kegiatan pembangunan. Dengan cepat WID menjadi satu-satunya kebijakan yang berkaitan dengan perempuan hampir di semua negara Dunia Ketiga.

Diskursus WID dimulai ketika pemerintah Amerika mengeluarkan "*The Percy Amendment to the 1973 Foreign Assistance Act*" yang mencantumkan perlunya perhatian terhadap perempuan dalam pembangunan. Amendemen tersebut kemudian mempengaruhi PBB pada tahun 1974 yang kemudian memproklamkan *International Decade of Women* (1976-1985). Dan sejak itulah, hampir serentak, pemerintah di negara Dunia Ketiga memasukkan agenda WID dalam program pembangunan mereka, (Probosiwi, 2015: 45).

Para penganut pendekatan WID yakin bahwa pembangunan tidak akan terjadi jika perempuan tidak dimasukkan didalam proses pembangunan. Oleh sebab itu untuk mengatasi marjinalisasi perempuan, mereka memperjuangkan penerapan proyek pembangunan terpisah atau terintegrasi untuk kaum perempuan. Asumsi yang mereka sampaikan adalah jika kelompok perempuan mendapat akses pada sumber daya seperti kredit, pelatihan, kegiatan peningkatan penghasilan maka kaum perempuan akan mampu meningkatkan posisinya sejajar dengan laki-laki.

*Women In Develompment* juga merupakan reaksi pada perempuan yang telah dilihat sebagai warisan pembangunan yang pasif. Ini menandai sebuah perbaikan penting, menyoroti fakta bahwa wanita perlu diintegrasikan dalam proses pembangunan sebagai agen pembangunan yang aktif, jika efisien dan efektif pembangunan akan dapat diraih. Kontribusi yang berarti pada perempuan yang produktif telah membuat terlihat, meskipun aturan reproduksi mereka dibatasi. Subordinasi perempuan terlihat dalam ketentuan-ketentuan dari sifat eksklusif mereka dari peredaran pasar, dan pembatasan akses untuk atau dalam mengolah sumberdaya, (Reeves and Baden, 2000; 33).

Penerapan konsep WID ini ternyata tidak membawa perubahan yang signifikan terhadap partisipasi perempuan dalam pembangunan. Hal ini disebabkan oleh budaya patriarki yang membelenggu kebanyakan penduduk negara berkembang, menimbulkan peran sosial budaya dan ekonomi kaum perempuan ter subordinasi oleh laki-laki.

Kritik terhadap pendekatan ini adalah persoalan strategi yang bias kepentingan dari kelompok feminisme liberal, pendekatan ini dianggap lebih mengarah pada pengekangan perempuan dan bukan upaya pembebasan. Kritik selanjutnya strategi WID lebih menekankan atau fokus pada peran seseorang dan mengabaikan hubungan atau relasi sosial antara laki-laki dan perempuan. Oleh karena itu, WID dianggap belum mampu menjamin perempuan memperoleh manfaat pembangunan. Ketika WID menawarkan solusi melalui peran ganda perempuan yang ditempuh dengan masuknya perempuan kedalam proses industrialisasi, WID sendiri tidak bisa memberi penjelasan atau menawarkan strategi yang mampu mereduksi beban berat dalam rumah tangga misalnya, sehingga yang kemudian terjadi justru *double burden* bagi perempuan. Hal ini dapat dipahami sebab pendekatan-pendekatan yang ditawarkan oleh WID cenderung *kompromistis dan tidak konfrontatif*. Sekali lagi yang menjadi fokus WID adalah *poverty dan bukan opresi* dengan mengabaikan subordinasi dan opresi yang mungkin terjadi adalah kemiskinan perempuan, hal itu bukan disebabkan oleh adanya tekanan dari laki-laki. Maka dari itu, solusi yang ditawarkan untuk menghentikan marginalisasi terhadap kaum perempuan adalah salah satunya dengan memperjuangkannya dengan sisi hukum dan peraturan yang memungkinkan agar perempuan memiliki akses dan kontrol yang sama pada pekerjaan dan imbalan ekonomi sehingga tidak terjadi kemiskinan perempuan. Tahun 1980 muncul konsep *Women and Development*

(WAD), konsep ini muncul menggantikan WID, karena pendekatan WID menekankan terintegrasinya perempuan dalam pembangunan, maka dalam WAD lebih mengarah pada hubungan antara perempuan dan proses pembangunan. Dalam WAD, tidak membahas letak kedudukan laki-laki dan perempuan karena sudah ada pemahaman bahwa antara laki-laki dan perempuan memiliki kedudukan, kesempatan, dan peran yang sejajar. Pendekatan WAD berakar dari gagasan feminis sosialis tentang pembangunan. WAD sendiri banyak mengadopsi teori Marxis dan Neo-Marxis (*dependecia theory*) yang menyebabkan timbulnya keterbelakangan. Sehingga isu yang diangkat dalam WAD adalah *intensifikasi patriarkhi, kapitalisme, dan private poverty*, (Peet, 1999; 183) .

Fokus utama dari pendekatan ini adalah melihat relasi laki-laki dan perempuan dalam proses pembangunan. Proses pembangunan sering menyebabkan marginalisasi kaum perempuan. Perempuan sesungguhnya selalu memainkan peranan penting ekonomi dalam masyarakat, yakni sebagai aktor produktif maupun reproduktif, namun ketika terbuka kapitalisme global maka mulailah terjadi opresi dan marginalisasi. Hal ini disebabkan selain adanya keterbatasan dari modernisasi juga disebabkan adanya struktur sosial, ekonomi, dan politik yang tidak adil di masyarakat. Keterbelakangan perempuan dianggap akibat adanya struktur yang tidak adil tersebut.

*Patriarchal division of labour* yang didasarkan pada pembagian secara struktural dan subordinasi manusia yang satu terhadap manusia

yang lain, laki-laki atas perempuan, asing atas lokal, hingga ilmu pengetahuan dan teknologi hanya menjadi kekuasaan laki-laki. Bias *stereotip* atas jabatan pekerjaan ini kemudian terus menerus disosialisasikan melalui pendidikan ataupun media massa, yang mengakibatkan pola pikir terbentuk dengan sendirinya. Oleh karena itu, kritik terhadap kapitalisme haruslah disertai dengan kritik dominasi terhadap perempuan (*dialektika struktur kelas kapitalis-struktur hierarki seksual*). Analisis patriarki ini harus dimasukkan dalam *analisis mode of production*, karena keterlibatan perempuan pada sektor publik, ketika tidak disertai dengan adanya perubahan norma kultural dalam rumah tangga, maka justru akan menimbulkan adanya peran ganda terhadap diri perempuan daripada menaikkan status atau kekuasaan mereka. Akibatnya, perempuan akan menjadi budak dari sistem tersebut.

Pendekatan WAD sendiri pada dasarnya mengambil teori dependensia, yakni dimana pada konteks global, negara-negara berkembang akan semakin berkembang melalui eksploitasi negara-negara yang menjadi partnernya. Pendekatan ini berasumsi bahwa perempuan sudah berpartisipasi aktif dalam pembangunan. WAD telah mengadvokasi, bahwa baik wanita bekerja yang dibayar ataupun tidak dibayar sama pentingnya dalam pembangunan. Berbeda dengan WID, WAD percaya bahwa dibawah kapitalisme global, penekanan terhadap perempuan tidak akan berakhir.

WAD merupakan pendekatan ketergantungan. Perempuan sudah sejak awal memiliki peran penting dalam kehidupan bermasyarakat, baik di sektor publik maupun domestik. Secara tidak langsung, hal ini berarti kaum perempuan turut serta mendukung struktur masyarakat yang timpang atau tidak adil terhadap perempuan. Pendekatan WAD berfokus pada hubungan perempuan dan pembangunan yang melihat kaum laki-laki kelas bawah di dunia ketiga, juga tertindas oleh struktur masyarakat internasional yang tidak adil. Pada perkembangannya, WAD belum menganalisis problem perempuan secara terpisah dengan problem laki-laki. Padahal relasi perempuan dan laki-laki masih timpang. Banyak asumsi bahwa sebelum dipastikan perempuan mendapatkan akses ke pekerjaan yang lebih baik untuk meningkatkan posisinya, masuknya kaum perempuan di sektor publik belum memecahkan masalah perempuan.

Paradigma WAD menekankan pada perbedaan pengetahuan perempuan, pekerjaan, dan tujuan maupun tanggung jawab perempuan. Hal ini memiliki maksud bahwa perempuan sudah seharusnya memiliki peran khusus. Dimana peran khusus tersebut harus dimainkan dalam proses pembangunan, seperti halnya kaum laki-laki. WAD mengasumsikan bahwa perempuan sudah berpartisipasi aktif dalam pembangunan. WAD juga memberikan pemahaman bahwa baik wanita bekerja yang dibayar ataupun tidak dibayar sama pentingnya dalam pembangunan. Berbeda dengan WID, WAD percaya bahwa dibawah kapitalisme global, penekanan terhadap perempuan tidak akan berakhir,

karena dalam pemahaman tersebut terjadi pemaksimalan keuntungan individu melalui kegiatan-kegiatan ekonomi yang dimaksudkan membantu kepentingan publik. Para pendukung pendekatan WAD berpendapat bahwa kaum perempuan tidak akan pernah mendapatkan bagian dari manfaat pembangunan yang adil dan merata jika pengaruh budaya patriarkhi belum dapat diatasi. Mereka melihat bahwa mengatasi kemiskinan dan dampak kolonialisme juga penting untuk mempromosikan persamaan gender dalam proses pembangunan. Di sisi lain, pemikiran WAD ini masih mengandung kelemahan. Diantaranya adalah justru gerakan perempuan dalam paradigma WAD semakin mempertajam batas antara peran laki-laki dan perempuan, marginalisasi dan kecilnya skala gerakan membatasi potensi transformatif yang hanya ada pada organisasi perempuan, meskipun cukup berhasil meningkatkan kesadaran perempuan, (Cornely et al. 2000).

Dengan kata lain, WAD gagal menganalisa dalam skala penuh antara patriarki dan subordinasi perempuan. Bagi WAD ini berimplikasi bahwa partisipasi wanita akan semakin baik jika ada perubahan dalam unsur kelembagaan. Meskipun dianggap gagal, namun WAD telah menggiring kepada pergeseran dimana wanita semakin produktif atas dasar pengorbanan sisi reproduktif dan kerja serta kehidupannya. Pendekatan ini ternyata juga gagal dalam mempengaruhi akses kaum perempuan dalam program pembangunan.

Ternyata WID dan WAD kurang berhasil membawa kesejahteraan

bagi perempuan, akhirnya diganti dengan model pembangunan *Gender and Development* (GAD) yang berasumsi bahwa persoalan mendasar kegagalan pembangunan adalah ada hubungannya dengan persoalan gender yang tidak adil, sehingga menghalangi perataan pembangunan dan partisipasi yang penuh pada perempuan. Karena itu konsep ini menggabungkan unsur laki-laki dan perempuan di dalam pembangunan. GAD dipengaruhi oleh *socialist feminist approach* dan dikenal sebagai upaya pemberdayaan perempuan (*woman's empowerment*) atau pengarusutamaan gender. GAD menganggap perempuan sebagai agen perubahan daripada objek pasif dalam pembangunan. Oleh karena itu, perempuan harus mampu mengorganisir dirinya dalam proses pembangunan. Pembangunan harus dilihat sebagai usaha memandirikan dan membangun kekuatan internal kaum perempuan.

Pendekatan GAD ini menggunakan analisis gender dalam menguraikan problem perempuan dalam pembangunan. Pendekatan ini melihat bahwa perempuan bukanlah kelompok otonom melainkan mereka terbagi ke dalam kelas, ras, dan keyakinan. Peranan perempuan dalam masyarakat juga tidak dapat dilihat sebagai otonom, melainkan sudah terbentuk melalui internalisasi gender. Pendekatan GAD meletakkan persoalannya bukan pada perempuannya, melainkan pada ideologi atau keyakinan yang dianut oleh laki-laki dan perempuan tersebut yang kemudian pada akhirnya akan sangat berpengaruh pada kebijakan dan pelaksanaan pembangunan. Akibat kebijakan pembangunan

yang buta gender mengakibatkan dampak yang berbeda bagi laki-laki dan perempuan.

Pendekatan GAD atau Gender dan Pembangunan ini adalah pendekatan terhadap kebijakan dan program pembangunan yang difokuskan atas dasar konstruksi sosial dari perbedaan perempuan dan laki-laki, serta pentingnya upaya mempertanyakan kembali peran dan relasi gender. Pendekatan GAD muncul dari rasa kecewa atas lambannya kemajuan dari pendekatan WID bagi perubahan hidup perempuan dan dalam pengaruhnya bagi agenda pembangunan yang lebih besar. Pendekatan ini dilakukan dengan cara melihat perempuan sebagai subyek pembangunan, agen perubahan dengan menitik beratkan pada pola hubungan yang setara perempuan dan laki-laki. Pendekatan ini, lebih bersifat *bottom up*, sehingga pengalaman dan pemahaman yang berasal dari perempuan menjadi *entry point* dari proses pembangunan. Kemitrasejajaran perempuan dan laki-laki dalam wujud persamaan hak, kedudukan, kemampuan, peranan, kesempatan yang sama dalam pembangunan di segala bidang kehidupan menjadi modal utama adanya kesetaraan gender, sehingga baik jenis maupun imbalan kerja akan diberikan kepada laki-laki maupun perempuan secara proporsional.

Berbeda dengan WID ataupun WAD, GAD melihat negara adalah sebagai aktor penting yang akan mempromosikan emansipasi perempuan. Strategi yang ditempuh adalah institusionalisasi gender dalam kebijakan negara dan perubahan sosial. Pada titik ini, GAD akan

banyak berbicara lebih jauh tentang persoalan struktur sosial, politik, ekonomi yang melingkupinya. Tujuan daripada GAD adalah untuk melakukan transformasi sosial atas struktur gender yang tidak adil sekarang ini. Kate Young tidak lagi menyebut perempuan dan laki-laki dalam entitas jenis kelamin dan perbedaanya, tetapi mulai mengenalkan konsep gender, seperti yang diungkapkan oleh Kate Young (Melkote dan Stevees, 2001: 189), berikut:

*“Women are incorporated into the development process but in very specific ways; that a focus on women alone was inadequate to understand the opportunities for women for agency or change; that women are not a homogenous category but are divided by class, color, and creed; that any analysis of social organizations and social process has to take into account the structure and dynamic of gender relations.”*

Pendekatan GAD melihat bahwa dengan meningkatkan akses perempuan pada layanan publik akan dapat mengatasi persoalan subordinasi tersebut. Mereka berpendapat bahwa nilai peran produksi (kerja berbayar dan kerja tak berbayar) serta peran reproduksi (melahirkan dan merawat anak) para ibu rumah tangga dapat memberikan manfaat pada rumah tangga dan industri. Maka dari itu, tujuan akhir pendekatan GAD adalah terjadinya pergeseran hubungan kekuasaan yang akan memberikan otonomi lebih besar terhadap kaum perempuan. Kesetaraan dan keadilan gender masih sulit untuk dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat khususnya kaum perempuan. Oleh sebab itu pemerintah telah mengambil kebijakan, tentang perlu adanya strategi yang tepat sehingga dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Bagi

pendekatan GAD, letak persoalannya bukanlah pada kaum perempuan sebagaimana diasumsikan semula, akan tetapi pada bagaimana menghapuskan segala bentuk diskriminasi dan ketidakadilan gender. Pendekatan ini menitikberatkan pada pemberdayaan (*empowerment*) dan perubahan struktur gender. Hal ini sejalan hasil sidang Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa tanggal 18 Desember 1979 yang telah menyetujui tentang konvensi mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/CEDAW*). Pada dekade 90-an GAD disempurnakan menjadi *Gender Mainstreaming* (pengarusutamaan gender/PUG) dengan tujuan utama mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam berbagai bidang pembangunan melalui penyusunan kebijakan/atau program pembangunan yang responsif gender.

Di Indonesia, kepedulian terhadap eksistensi perempuan adalah dengan terbitnya Instruksi Presiden RI Nomor 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Sasaran strategi pengarusutamaan gender (PUG) adalah upaya untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender, melalui kebijakan dan program yang memperhatikan pengalaman, aspirasi, kebutuhan, dan permasalahan perempuan dan laki-laki ke dalam seluruh kebijakan di berbagai bidang kehidupan dan pembangunan. Penguatan dari pemerintah tersebut dapat dikatakan memberi warna terang tentang keharusan para stakeholder

untuk tidak menyampingkan posisi perempuan dalam setiap kegiatan pembangunan.

Sejalan dengan paradigma otonomi daerah, maka diterbitkan regulasi oleh pemerintah dalam hal ini Menteri Dalam Negeri dalam bentuk Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah, Pemerintah Daerah bersama DPRD baik pada tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota diharapkan dapat bersikap proaktif dalam mengambil prakarsa agar kebijakan pembangunan daerah betul-betul mempertimbangkan laki-laki maupun perempuan untuk mendapatkan akses, kontrol, partisipasi serta manfaat dari seluruh investasi pembangunan di masing-masing daerah.

Berkaitan dengan persoalan partisipasi perempuan, maka perempuan sebagai anggota masyarakat pada dasarnya memiliki peluang dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam setiap tahapan pembangunan, sebab perempuan juga subjek pembangunan. Agar partisipasi perempuan dapat terwujud dalam pembangunan, maka proses partisipasi pembangunan sebagai berikut;

- a) Identifikasi permasalahan dimana sekelompok perempuan bersama perencana ataupun pemegang otoritas kebijakan tersebut mengidentifikasi persoalan dalam diskusi kelompok, *brain storming*, identifikasi peluang, potensi dan hambatan;

- b) Proses perencanaan, dimana sekelompok perempuan dilibatkan dalam penyusunan rencana dan strategi dengan berdasar pada hasil identifikasi;
- c) Pelaksanaan proyek pembangunan;
- d) Evaluasi, yaitu dimana sekelompok perempuan dilibatkan untuk menilai hasil pembangunan yang telah dilakukan apakah program tersebut bermanfaat ataukah tidak bagi masyarakat;
- e) Mitigasi, yakni kelompok perempuan dapat terlibat dalam mengukur sekaligus mengurangi dampak negatif pembangunan;
- f) Monitoring, tahap yang dilakukan agar proses pembangunan yang dilakukan berkelanjutan. Dalam tahap ini juga dimungkinkan penyesuaian-penyesuaian berkaitan dengan situasi dan informasi terakhir dari program pembangunan yang telah dilaksanakan (Faqih,2005: 67).

Dari aspek lain, pemberdayaan perempuan menjadi penting sebagai salah satu upaya strategis untuk meningkatkan partisipasi perempuan. Perempuan sebagai anggota masyarakat pada dasarnya memiliki peluang dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam setiap tahapan pembangunan, sebab perempuan juga subjek pembangunan. Hal yang harus digaris bawahi disini adalah bahwa banyaknya partisipasi masyarakat disini janganlah selalu dijadikan tolok ukur keberhasilan sebuah program. Sebab bukan kuantitas yang utama, tetapi kualitas dari partisipasi itulah yang penting. Kesalahpahaman

bahwa partisipasi identik dengan banyaknya jumlah masyarakat yang hadir dalam suatu kegiatan tidak terlepas dari ideologi *developmentalisme* yang mengharuskan adanya mobilisasi masyarakat yang digerakkan oleh otoritas pejabat, dan konsep ini didalam kenyataannya di dalam masyarakat masih dipakai atau dijadikan ukuran. Padahal partisipasi semu tidaklah membawa hasil yang diharapkan dibanding dengan partisipasi aktif.

Meninjau partisipasi perempuan Papua dari artikel Vera Falinda dan Rahmawati Retno Winarni tentang Perempuan Papua dalam Pemerintahan Desa (2015). Dalam artikel ini memotret posisi perempuan Papua dalam struktur masyarakat umumnya masih dinomorduakan. Hal ini tidak lepas dari karakteristik budaya di Papua yang terbagi dalam 7 (tujuh) wilayah adat dengan  $\pm$  500 bahasa memiliki perspektif tersendiri terhadap perempuan dimasing-masing wilayah adat. Bila ditinjau dari segi adat, pada umumnya nilai kultur dan agama yang diyakini oleh masyarakat Papua, cenderung merugikan posisi perempuan. Adat menempatkan perempuan sebagai objek milik laki-laki sementara agama memandang perempuan sebagai pendamping laki-laki. Dalam tradisi Papua, perempuan dianggap sebagai orang luar, karena setelah menikah ia akan keluar dari lingkungannya, dan juga perempuan adalah orang luar (*outcasted*) dari segala bentuk pengambilan keputusan adat. Perempuan ditempatkan bukan sebagai individu tunggal melainkan hanya sebagai perpanjangan tangan dari kepentingan dan kebutuhan laki-laki. Selain itu,

peran perempuan Papua oleh nilai adat di masing-masing wilayah adat memang banyak ditempatkan hanya di sekitar sumur, kasur dan dapur. perempuan diposisikan sebagai individu yang memenuhi kebutuhan konsumsi dan seks dalam keluarga.

Kurangnya partisipasi perempuan dalam lembaga legislatif, disebabkan oleh hambatan yang menghalangi kemajuan mereka, yaitu budaya patriarki, subordinasi gender, lingkungan sosial budaya, dan pendidikan. Padahal kalau dilihat berdasarkan data sex ratio dan data piramida penduduk, perempuan di Papua sangat diuntungkan dalam politik, perempuan lebih berpotensi dan pantas berdasarkan sumber daya yang dimiliki. Namun terkendala struktural dengan faktor budaya dalam masyarakat yang menempatkan perempuan sebagai seorang ibu rumah tangga yang bertugas mengurus semua pekerjaan dalam rumah tangga. Secara fisik, perempuan ditempatkan sebagai pendamping dalam pemenuhan biologis. Disisi lain, konsekuensi dari pemaksaan fisik menempatkan perempuan sebagai kaum yang lemah.

Data Bapeda Papua dalam analisis makro Provinsi Papua 2014, perempuan yang memilih mengurus rumah tangga dibandingkan terlibat dalam kegiatan perekonomian sebesar 27,8%. Hal ini menggambarkan dengan jelas bahwa perempuan Papua belum terlibat secara langsung dalam kegiatan perencanaan pembangunan, bagaimana mau menentukan prioritas pembangunan yang responsif gender jika jumlah anggota dewan perempuan yang minim dan tidak dapat mengimbangi

kuorum putusan yang didominasi oleh kaum lelaki. Demikian pula halnya jumlah kepala daerah perempuan di Papua sampai saat ini belum pernah ada.

#### **2.5.4. Sustainable Development Goals (MDGs)**

Pada awalnya, istilah berkembang adalah *Millenium Development Goals (MDGs)*, dalam Bahasa Indonesia disebut “Tujuan Pembangunan Milenium (TPM)” yaitu suatu rancangan pembangunan millenium yang disepakati oleh Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Milenium Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) pada September 2000. Konferensi ini dihadiri oleh 189 negara anggota termasuk Indonesia. Dalam konteks inilah, negara-negara anggota PBB kemudian mengadopsi *Millennium Development Goals*. MDG’s menempatkan pembangunan manusia sebagai fokus utama pembangunan, memiliki tenggang waktu dan kemajuan yang terukur, dan didasarkan pada konsensus dan kemitraan global, sambil menekankan tanggung jawab negara berkembang untuk melaksanakan pekerjaan rumah mereka. Sedangkan negara maju berkewajiban mendukung upaya tersebut. Indonesia sebagai salah satu negara yang ikut menyepakati pembangunan global (dunia) tersebut harus berkomitmen untuk mengintegrasikan MDG’s tersebut kedalam program-program pembangunan nasional. MDG’s bertujuan untuk mempercepat pembangunan manusia dan pemberantasan kemiskinan. Pencapaian tujuan dan target tersebut bukanlah semata-mata tugas pemerintah, tetapi juga merupakan tugas seluruh komponen bangsa Indonesia.

Pada pembangunan bidang kesehatan bertujuan agar semua aspek lapisan masyarakat dapat memperoleh pelayanan kesehatan secara merata dan murah. Dengan tujuan tersebut diharapkan akan tercapai derajat kesehatan masyarakat yang baik, yang pada gilirannya memperoleh kehidupan yang sehat dan produktif. (BPS, 2013). Salah satu variabel pembangunan kesehatan adalah pemberian pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Pelayanan kesehatan masyarakat pada prinsipnya mengutamakan pelayanan kesehatan promotif dan preventif. Pelayanan promotif adalah upaya meningkatkan kesehatan masyarakat ke arah yang lebih baik lagi dan yang preventif mencegah agar masyarakat tidak jatuh sakit agar terhindar dari penyakit. Sebab itu pelayanan kesehatan masyarakat tidak hanya tertuju pada pengobatan individu yang sedang sakit saja, tetapi yang lebih penting adalah upaya-upaya pencegahan (preventif) dan peningkatan kesehatan (promotif). Sehingga, bentuk pelayanan kesehatan bukan hanya Puskesmas atau balai kesehatan masyarakat saja, tetapi juga bentuk-bentuk kegiatan lain, baik yang langsung kepada peningkatan kesehatan dan pencegahan penyakit, maupun yang secara tidak langsung berpengaruh kepada peningkatan kesehatan. Berikut tujuan, sasaran dan target dari MDGs;

**Tabel 2.4. Tujuan, Sasaran dan Indikator MDGs**

<b>Tujuan</b>	<b>Sasaran</b>	<b>Indikator</b>
Tujuan 4: Menurunkan angka kematian anak	Menurunkan angka kematian balita sebesar dua pertiganya antara	Angka kematian balita Angka kematian bayi Persentase anak di bawah satu tahun yang diimunisasi campak

Tujuan	Sasaran	Indikator
	1990 dan 2015	
Tujuan 5: Meningkatkan kesehatan ibu	Menurunkan angka kematian ibu sebesar tiga perempatnya antara 1990 dan 2015	Angka kematian ibu Proporsi pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan terlatih Angka pemakaian kontrasepsi
Tujuan 6: Memerangi HIV/AIDS, malaria, dan penyakit menular lainnya	Mengendalikan penyebaran HIV/AIDS dan mulai menurunnya jumlah kasus barupada 2015	Prevalensi HIV di kalangan ibu hamil yang berusia antara 15-24 tahun Penggunaan kondom pada pemakai kontrasepsi Persentase anak muda usia 15-24 tahun yang mempunyai pengetahuan komprehensif HIV/AIDS

*Sumber: Indonesia, 2004*

Untuk semua tujuan, sasaran dan indikator beorientasi pada pencapaian kesejahteraan rakyat, mempunyai batasan waktu dan terukur, ditetapkan dan dicapai melalui kemitraan dunia dengan penekanan tanggung jawab negara berkembang menata rumah tangganya sendiri dan dibantu negara maju.

Setelah era pembangunan berkelanjutan *Millenium Development Goals* (MDGs) pada tahun 2015 berakhir, maka PBB yang dihadiri 193 negara menyusun sebuah dokumen pembangunan baru, "*Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*" atau "Mengalihrupakan Dunia Kita. Tujuannya untuk melanjutkan capaian-capaian yang belum sempat terealisasi pada era MDGs, sembari menyempurnakan target-target yang lebih relevan dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan bagi rakyat. Oleh karena itu, pembangunan

pasca 2015 tersebut mulai disusun dengan mengatasi berbagai hambatan-hambatan untuk kemajuan pembangunan termasuk soal ketimpangan, tata kelola yang efektif dan inklusif, masyarakat damai dan beberapa persoalan lainnya. Penyempurnaan tersebut melahirkan tujuan dan target yang tersusun dalam 17 poin tujuan *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang akan berlaku hingga 2030, diantara target tersebut yakni:

- 1) *End poverty in all its forms everywhere;*
- 2) *End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture;*
- 3) *Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages;*
- 4) *Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all;*
- 5) *Achieve gender equality and empower all women and girls;*
- 6) *Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all;*
- 7) *Ensure access to aordable, reliable, sustainable and modern energy for all*
- 8) *Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all;*
- 9) *Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation;*
- 10) *Reduce inequality within and among countries;*

- 11) *Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable;*
- 12) *Ensure sustainable consumption and production patterns;*
- 13) *Take urgent action to combat climate change and its impacts;*
- 14) *Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development;*
- 15) *Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss;*
- 16) *Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels;*
- 17) *Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development, (Hamong dan Sugeng, INFID, 2015 :10).*

Sejak kemunculannya, pembangunan berkelanjutan mempunyai banyak definisi dan konsep itupun menjadi cair. Meskipun demikian, beberapa hal prinsipil mendapatkan penekanan. *Pertama*, komitmen pada keadilan dan *fairness*, dimana prioritas seyogyanya diberikan kepada masyarakat dunia yang paling miskin dan keputusan seharusnya mempertimbangkan hak-hak generasi yang akan datang. *Kedua*, sebagai suatu pandangan jauh ke depan (*long-term*) yang menekankan prinsip-prinsip *precautionary*, yaitu dimana ada ancaman serius atau sesuatu

yang tidak bisa dicegah, kekurangan kepastian pengetahuan secara penuh seyogyanya tidak digunakan sebagai alasan untuk menunda ukuran-ukuran biaya efektif (*cost effective measures*) guna mencegah degradasi lingkungan. *Ketiga*, pembangunan berkelanjutan mengintegrasikan, dan memahami, sekaligus bertindak dalam kesinambungan yang kompleks yang ada di antara lingkungan, ekonomi, dan masyarakat, lingkungan, pembangunan ekonomi, dan keadilan sosial ini menjadi tiga pilar utama pembangunan berkelanjutan, (Joseph, 2011:154-155).

#### **2.5.5. Perencanaan Pembangunan Kesehatan di Indonesia**

Dalam konteks sistem kesehatan, pembangunan kesehatan di Indonesia sebenarnya sudah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2012 tentang Sistem Kesehatan Nasional (SKN). Dalam Pasal 1 butir 2 kebijakan tersebut dijelaskan bahwa SKN adalah pengelolaan kesehatan yang diselenggarakan oleh semua komponen bangsa Indonesia secara terpadu dan saling mendukung guna menjamin tercapainya derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. SKN menjadi acuan dalam penyusunan dan pelaksanaan pembangunan kesehatan yang dimulai dari kegiatan perencanaan sampai dengan kegiatan monitoring dan evaluasi. Tindak lanjut dari pembangunan kesehatan Indonesia dituangkan dalam Rencana Strategis Kementerian Kesehatan Tahun 2015-2019, yang ditetapkan melalui Keputusan Menteri

Kesehatan R.I. Nomor HK.02.02/Menkes/52/2015 yaitu Program Indonesia Sehat.

Program Indonesia Sehat merupakan salah satu program yang bertujuan meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia. Program Indonesia Sehat selanjutnya menjadi program utama pembangunan kesehatan. Sasaran dari Program Indonesia Sehat adalah meningkatnya derajat kesehatan dan status gizi masyarakat melalui upaya kesehatan dan pemberdayaan masyarakat yang didukung dengan perlindungan finansial dan pemerataan pelayanan kesehatan. Sasaran ini sesuai dengan sasaran pokok RPJMN 2015-2019, yaitu: (1) meningkatnya status kesehatan dan gizi ibu dan anak, (2) meningkatnya pengendalian penyakit, (3) meningkatnya akses dan mutu pelayanan kesehatan dasar dan rujukan terutama di daerah terpencil, tertinggal dan perbatasan, (4) meningkatnya cakupan pelayanan kesehatan universal melalui Kartu Indonesia Sehat dan kualitas pengelolaan SJSN kesehatan, (5) terpenuhinya kebutuhan tenaga kesehatan, obat dan vaksin, serta (6) meningkatnya responsivitas sistem kesehatan, (Pedoman Umum Program Indonesia Sehat, 2016;2). Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa secara sederhana dapat dijelaskan bahwa perencanaan adalah suatu proses yang menghasilkan suatu uraian yang terinci dan lengkap tentang suatu program atau kegiatan yang akan dilaksanakan. Kegiatan yang akan dilaksanakan dapat lebih lancar dengan keterlibatan kelompok sasaran atau masyarakat. Demikian pula dengan perencanaan kesehatan

seyogyanya melibatkan masyarakat agar masalah-masalah kesehatan yang berkembang di masyarakat dapat diketahui dengan jelas sehingga perencanaan secara bersama-sama masyarakat dapat menentukan kebutuhan dan sumber daya yang diperlukan dalam menyusun langkah-langkah praktis untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Seperti yang dijelaskan oleh Tuti, Surtimah (2014) bahwa Perencanaan kesehatan adalah proses untuk memproduksi kesehatan dengan membuat berbagai kegiatan aksi terkait dengan kebutuhan dan sumber daya. Penyusunan tergantung kepada waktu yg tersedia, jumlah pertanyaan yg dapat dijawab artinya untuk memecahkan masalah yang ada dan menjadi kebutuhan masyarakat, sumber daya yang tersedia untuk mensupport proses dan kondisi politik dan lingkungan sosial.

Merumuskan masalah-masalah kesehatan yang berkembang di masyarakat dan menentukan kebutuhan serta sumber daya yang diperlukan, menetapkan tujuan program yang paling pokok dan menyusun langkah-langkah praktis untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan adalah suatu proses yang tidak gampang bahkan dan rumit sehingga diperlukan strategi yang mumpuni untuk menangani masalah yang dihadapi terutama masalah kesehatan di Papua. Perencanaan akan menjadi efektif jika perumusan masalah sudah dilakukan berdasarkan fakta-fakta dan bukan berdasarkan emosi atau angan-angan saja. Fakta-fakta diungkap dengan menggunakan data untuk menunjang perumusan masalah. Perencanaan juga merupakan proses pemilihan alternative

tindakan yang terbaik untuk mencapai tujuan. Perencanaan juga merupakan suatu keputusan untuk mengerjakan sesuatu di masa akan datang, yaitu suatu tindakan yang diproyeksikan di masa yang akan datang. Salah satu tugas manajer yang terpenting di bidang perencanaan adalah menetapkan tujuan jangka panjang dan pendek organisasi berdasarkan analisis situasi di luar (eksternal) dan di dalam (internal) organisasi. (Muninjaya, Gde, 2004).

Perencanaan kesehatan mesti bertujuan meningkatkan status kesehatan masyarakat melalui jaminan kesetaraan (gender) dan keterjangkauan akses serta meresponnya melalui sistem kesehatan agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Perencanaan kesehatan mesti mencapainya dengan pelayanan kesehatan efisien dan efektif, menggunakan sumber yang tersedia dan metode pelayanan kesehatan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Selanjutnya dijelaskan bahwa perencanaan kesehatan adalah sebuah proses untuk merumuskan masalah-masalah kesehatan yang berkembang di masyarakat, menentukan kebutuhan dan sumber daya yang tersedia, menetapkan tujuan program yang paling pokok dan menyusun langkah-langkah praktis untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Perencanaan akan menjadi efektif jika perumusan masalah sudah dilakukan berdasarkan fakta-fakta dan bukan berdasarkan emosi atau angan-angan saja. Fakta-fakta diungkap dengan menggunakan data untuk menunjang perumusan masalah. Perencanaan juga merupakan

proses pemilihan alternative tindakan yang terbaik untuk mencapai tujuan. Perencanaan juga merupakan suatu keputusan untuk mengerjakan sesuatu di masa akan datang, yaitu suatu tindakan yang diproyeksikan di masa yang akan datang. Salah satu tugas manajer yang terpenting di bidang perencanaan adalah menetapkan tujuan jangka panjang dan pendek organisasi berdasarkan analisis situasi di luar (eksternal) dan di dalam (internal) organisasi.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa perencanaan kesehatan sangat penting dilakukan karena beberapa hal

- (a) Menerjemahkan rumusan kebijakan baru kesehatan ke dalam *plan of action*.
- (b) Menerjemahkan *master plan* misalnya rencana nasional ke rencana kab/kota.
- (c) Re-planning atas dasar rencana yg ada saat ini, bertujuan review masalah kesehatan saat ini, kebutuhan dan menyusun pelayanan yg lebih efektif dan efisien.
- (d) Adanya emergensi masalah kesehatan baru misalnya AIDS dan Ebola, atau reemergence/resurgence masalah kesehatan yg sudah diketahui misalnya tuberculosis dan malaria, yg membutuhkan strategi atau program khusus.
- (e) Menemukan standar yg diperlukan dan merumuskannya ke dalam sejumlah tujuan khusus secara objectives.
- (f) Mengekonomiskan sumber yg tersedia.

(g) Mendorong koordinasi upaya dan aksi. (Tuti Surtimah, 2014)

#### **2.5.6. Program Pembangunan Kesehatan Kabupaten Jayapura**

Seperti diuraikan pada pokok bahasan terdahulu bahwa permasalahan derajat pembangunan kesehatan di Kabupaten Jayapura diperoleh dari data statistik tahun 2016, sebagai berikut:

- a. Angka harapan hidup penduduk mencapai 66,4 tahun,
- b. Angka kematian bayi sebesar 108/1000 KLH,
- c. Angka kematian ibu maternal 144/1000 KLH
- d. Angka prevalensi gizi kurang pada anakbalita 14 %

Jika dibandingkan dengan standar kesehatan nasional, maka point a, b c masih tergolong rendah atau kurang, sedangkan poin d telah berhasil atau kategori baik. Untuk itu program pembangunan kesehatan Kabupaten Jayapura sebagai berikut:

- a. Program peningkatan angka harapan hidup antara lain;
  1. Pelayanan kesehatan dasar, seperti;
    - 1) Pelayanan program gizi masyarakat
    - 2) Penyuluhan kesehatan masyarakat
    - 3) Perilaku hidup bersih dan sehat
  2. Peningkatan sarana dan prasarana kesehatan
    - 1) Sarana dan prasarana Rumah Sakit, Puskesmas, Pustu Polindes, Posyandu
    - 2) Peningkatan kualitas SDM majerial dan SDM professional

3. Akses pelayanan dasar
  - 1) Pelayanan rawat jalan
  - 2) Pelayanan rawat inap
  - 3) Pelayanan gawat Darurat
  - 4) Pelayanan kunjungan rumah
- b. Program Pengurangan Angka kematian bayi
  1. Program Kesehatan Keluarga (Ibu dan Anak)
    - 1) Pelayanan kesehatan ibu hamil
    - 2) Pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan
    - 3) Pelayanan kunjungan bayi berat lahir rendah (BBLR)
    - 4) Pelayanan Keluarga Berencana/KB
    - 5) Pemberian ASI eksklusif
    - 6) Pelayanan timbang bayi
- c. Program Pengurangan Angka kematian ibu maternal
  - 1) Pelayanan kesehatan ibu hamil
  - 2) Pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan
  - 3) Pelayanan /kunjungan neonatal (KN)
  - 4) Pelayanan ibu hamil resiko tinggi (Bumil Resti)  
dan pelayanan neonatus resiko tinggi
  - 5) Pelayanan Kesehatan Ibu Nifas (KF)
  - 6) Dan sebagainya terkait kesehatan ibu hamil dan melahirkan

## **2.6. Faktor Determinan dalam Partisipasi Masyarakat**

Sehubungan dengan hal ini, ada beberapa faktor yang mendukung partisipasi masyarakat. Menurut Dorojatun (Deviyanti, 2013). Ada beberapa faktor yang dapat mendukung partisipasi masyarakat dalam suatu program. Timbulnya partisipasi merupakan ekspresi perilaku manusia untuk melakukan suatu tindakan, dimana perwujudan dan perilaku tersebut didorong oleh adanya tiga faktor utama yang mendukung, yaitu (1) kemauan; (2) kemampuan; dan (3) kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi.

Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan memiliki peran yang sangat penting dalam proses peningkatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Pemerintah memiliki kewenangan dalam mengarahkan maupun dalam memobilisasi elemen masyarakat untuk ikut berperan dalam proses perencanaan pembangunan. Dukungan pemerintahan dalam rangka meningkatkan proses-proses partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan tidak cukup hanya sebatas memiliki kesadaran akan arti penting dari partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Dukungan pemerintah dalam peningkatan partisipasi harus dalam bentuk tindakan nyata termasuk dalam hal memberikan respon terhadap apa yang menjadi keputusan masyarakat dalam rangka perencanaan pembangunan.

Muluk (2007:224) menjelaskan mengenai dukungan pemerintah bahwa adanya kehendak untuk merespon secara positif berbagai keluhan

publik yang berkaitan dengan kebutuhan masyarakat, kepentingan umum, dan penyelenggaraan pemerintah daerah juga merupakan pertanda derajat dukungan pemerintah daerah. Selain apa yang telah dikemukakan di atas, dukungan pemerintah juga bisa dilihat dalam kesediaan pemerintah daerah untuk menerima keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan dan dalam aktivitas pemerintahan lainnya. Pendapat tersebut merupakan hal penting dalam mengetahui bentuk dukungan pemerintah terhadap partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.

Ife dan Tesoriero (Adiyoso; 2009;54-55) menjelaskan mengenai lima kondisi yang mendorong partisipasi yaitu:

- a. Isu dan kegiatan dianggap penting bagi masyarakat. Maksud dari pernyataan ini adalah bahwa masyarakat yang harus menentukan apakah suatu kegiatan itu penting dan mendesak atau tidak. Apa bila suatu kegiatan dirasakan akan mempengaruhi kehidupan yang mendasar, maka orang akan enggan untuk berpartisipasi;
- b. Kegiatan yang akan dilakukan membawa perubahan. Bagi masyarakat suatu kegiatan haruslah dapat membawa perubahan yang mendasar yang lebih baik;
- c. Pengakuan atas perbedaan bentuk partisipasi. Maksudnya adalah bahwa bentuk partisipasi antara orang yang satu dengan orang yang lain tidaklah harus sama. Seseorang mungkin bisa aktif hadir dalam setiap pertemuan dan terbiasa berbicara di depan umum untuk

mengungkapkan suatu gagasan, usulan atau saran. Tapi orang lain mungkin hanya bisa menyumbangkan pada saat persiapan pertemuan. Hal-hal kecil seperti inilah yang harus diperhitungkan pula dalam mendorong proses partisipasi;

- d. Masyarakat partisipasi didukung oleh suatu situasi dan kondisi yang memungkinkan untuk berpartisipasi. Penjelasan dari pernyataan ini adalah bahwa untuk berpartisipasi selain individu memiliki kemampuan, juga harus didukung sarana dan prasarana yang layak. Apabila masyarakat tidak mendapat informasi dan atau undangan untuk hadir dalam suatu acara, maka partisipasi tidak akan terwujud;
- e. Kesetaraan dalam unsur dan proses adalah suatu persyaratan partisipasi yang menjamin bahwa proses dan mekanisme partisipasi tidak boleh mengalineaasi seorang atau kelompok.

Menurut Sumarto (2009:30) hambatan utama dalam partisipasi:

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

Terkait dengan hambatan ini, strategi penguatan institusi lokal merupakan cara yang sering di adopsi CSOs untuk meningkatkan kesiapan warga berpartisipasi dalam governance.

- c. Hambatan akibat kurang terkuasainya metode dan teknik-teknik partisipasi.

Lebih lanjut, Watson (Deviyanti,2008:5) mengatakan bahwa faktor yang menghambat partisipasi masyarakat ada beberapa kendala (hambatan) yang dapat menghalangi suatu perubahan, antara lain; kendala yang berasal dari kepribadian individu, salah satunya adalah ketergantungan. Ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan merupakan hambatan dalam mewujudkan partisipasi atau keterlibatan masyarakat secara aktif, karena rasa ketergantungan ini masyarakat tidak memiliki inisiatif untuk melaksanakan pembangunan atau prakarsa mereka sendiri.

Slamet (2003: 208) menyatakan bahwa tumbuh dan kembangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, sangat ditentukan oleh tiga unsur pokok yaitu:

- a) Adanya kesempatan yang diberikan kepada masyarakat, untuk berpartisipasi;
- b) Adanya kemauan masyarakat untuk berpartisipasi;
- c) Adanya kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi.

Realitas yang terjadi selama ini, dalam proses pelaksanaan program pembangunan, pemerintah masih menutup kesempatan bagi

masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan termasuk dalam hal memberikan informasi kepada masyarakat tentang kapan, dimana dan dalam bentuk apa mereka ikut berpartisipasi dalam pembangunan. Selain beberapa hal di atas, ada hal lain yang bisa menghambat partisipasi masyarakat. Soetrisno (Theresia, 2014:211) mengemukakan beberapa hal yang berkaitan dengan pengembangan partisipasi:

- (1) Belum dipahaminya makna sebenarnya tentang partisipasi oleh pihak perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.
  - (a) Pada tataran perencanaan pembangunan, partisipasi didefinisikan sebagai kemauan masyarakat untuk secara penuh mendukung pembangunan yang direncanakan dan ditetapkan sendiri oleh pemerintah, sehingga masyarakat bersifat pasif dan hanya sebagai sub-ordinasi pemerintah;
  - (b) Pada pelaksanaan pembangunan di lapangan, pembangunan yang dirancang dan ditetapkan oleh pemerintah didefinisikan sebagai kebutuhan masyarakat sedangkan yang dirancang dan ditetapkan oleh masyarakat didefinisikan sebagai keinginan masyarakat yang memperoleh prioritas lebih rendah;
  - (c) Partisipasi masyarakat sering didefinisikan sebagai kerjasama pemerintah dan masyarakat yang tidak pernah memperhatikan adanya sub-sistem yang disubordinasikan oleh supra-sistem dan aspirasi masyarakat cukup diakomodasikan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

(2) Dikembangkannya pembangunan sebagai ideologi baru yang harus diamankan dengan dijaga ketat, yang mendorong aparat untuk bersikap otoriter. Kondisi ini akan menimbulkan reaksi berupa budaya diam yang pada gilirannya akan menimbulkan keengganan masyarakat untuk berpartisipasi.

(3) Banyaknya peraturan yang meredam keinginan masyarakat untuk berpartisipasi.

Deviyanti (2013:5) membagi faktor-faktor yang menghambat partisipasi kedalam 2 bentuk. faktor internal dan faktor eksternal, dijelaskan sebagai berikut:

1) Faktor internal

Untuk faktor-faktor internal adalah berasal dari dalam kelompok masyarakat sendiri, yaitu individu-individu dan kesatuan kelompok di dalamnya. Tingkah laku individu berhubungan erat atau ditentukan oleh ciri-ciri sosiologis, seperti; umur, jenis kelamin, pengetahuan, pekerjaan dan penghasilan. Secara teoritis, terdapat hubungan antara ciri-ciri individu dengan tingkat partisipasi, seperti usia, tingkat pendidikan, jenis pekerjaan, lamanya menjadi anggota masyarakat, besarnya pendapatan, keterlibatan dalam kegiatan pembangunan akan sangat berpengaruh pada partisipasi,

2) Faktor-faktor Eksternal

Faktor-faktor eksternal ini dapat dikatakan petaruh (stakeholder), yaitu dalam hal ini stakeholder yang harus mempunyai keinginan

dalam program ini adalah pemerintah daerah, pengurus desa/kelurahan (RT/RW), tokoh masyarakat/adat dan konsultan/fasilitator. Petaruh kunci adalah siapa yang mempunyai pengaruh yang sangat signifikan, atau mempunyai posisi penting guna kesuksesan program.

Kemudian menurut Agnes, dkk (2016) faktor pendorong dan penghambat partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan desa sebagai berikut;

1. Faktor pendorong internal yaitu dapat berupa faktor kemauan dan kemampuan dari dalam diri perempuan tersebut untuk berperan aktif dalam perencanaan pembangunan.
2. Faktor pendorong eksternal yaitu adanya pengaruh dari orang lain, seperti ajakan dari teman atau kerabat.

Adapun faktor penghambat partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan desa;

1. Faktor penghambat internal yaitu rendahnya tingkat pendidikan perempuan, dimana norma norma dalam pemerintah desa yang cenderung mendahulukan kepentingan laki-laki, seperti dalam pendidikan dimana dianggap tidak penting bagi perempuan, karena perempuan pada akhirnya hanya akan menjadi ibu rumah tangga yang tidak memiliki suara untuk mengambil keputusan, tingkat penghasilan keluarga yang rendah (ekonomi), sehingga mengharuskan perempuan untuk membantu mencari nafkah

mengakibatkan tidak adanya waktu bagi perempuan untuk ikut serta dalam perencanaan pembangunan.

2. Faktor penghambat eksternal yaitu;

- 1) Tidak diberikannya ruang atau kesempatan oleh pemerintah desa bagi para perempuan dalam perencanaan pembangunan desa, karena anggapan proses pembangunan hanya dilakukan oleh para laki-laki,
- 2) Faktor budaya yang masih dipegang oleh masyarakat pedesaan dimana perempuan hanya bertugas mengurus rumah tangga.
- 3) Faktor geografis jauh dan memerlukan kekuatan untuk terlibat.

Kemudian menurut Plumer (Suryawan, 2004:27), beberapa faktor yang mempengaruhi masyarakat untuk mengikuti proses partisipasi;

a. Pengetahuan dan keahlian.

Dasar pengetahuan dan keahlian yang dimiliki akan mempengaruhi seluruh lingkungan dari masyarakat tersebut. Hal ini membuat masyarakat memahami ataupun tidak terhadap tahap-tahap dan bentuk dari partisipasi yang ada.

b. Pekerjaan masyarakat

Biasanya orang-orang dengan tingkat pekerjaan tertentu akan dapat lebih meluangkan waktunya untuk berpartisipasi pada suatu proyek tertentu. Seringkali alasan mendasar pada masyarakat adalah adanya pertentangan antara komitmen terhadap pekerjaan dengan keinginan untuk berpartisipasi.

c. Tingkat pendidikan

Faktor ini sangat berpengaruh bagi keinginan dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi serta untuk memahami dan melaksanakan tingkatan dan bentuk partisipasi yang ada,

d. Jenis Kelamin

Sudah sangat diketahui bahwa sebagian masyarakat masih menganggap faktor inilah yang dapat mempengaruhi keinginan dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi yang beranggapan bahwa laki-laki dan perempuan akan mempunyai persepsi dan pandangan berbeda-beda terhadap sesuatu pokok permasalahan,

e. Kepercayaan terhadap budaya tertentu.

Masyarakat dengan tingkat heterogenitas yang tinggi, terutama dari segi agama dan budaya akan menentukan strategi partisipasi yang digunakan serta metodologi yang digunakan. Seringkali kepercayaan yang dianut dapat bertentangan dengan konsep-konsep yang ada.

Berangkat dari pendapat tersebut, bahwa partisipasi perempuan menjadi sangat penting, mengingat faktor yang mempengaruhi masyarakat untuk mengikuti proses partisipasi tersebut di atas menjadi fenomena kurang baik bagi perempuan di Kabupaten Jayapura, misalnya pengetahuan dan keahlian nyaris tidak ada, karena rendahnya tingkat pendidikan yang masih sebatas SLTA, kemudian pekerjaan kaum perempuan masih sebatas mengurus rumah tangga, jenis kelamin

adalah pengambilan keputusan masih dominan kaum laki-laki, serta terkungkung oleh budaya dan agama.

## **2.7. Penelitian Terdahulu**

Hasil penelitian yang dikemukakan di bawah ini merupakan hasil-hasil penelitian yang relevan dengan penelitian ini, khususnya fokus penelitian mengenai model partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Jayapura. Hasil-hasil penelitian tersebut ditampilkan atau disajikan untuk memperlihatkan urgensi atau letak perbedaan dan persamaan dari masing-masing penelitian tersebut dengan penelitian ini, atau meletakkan dimana posisi penelitian ini di dalam penelitian-penelitian terdahulu, seperti metode penelitian yang digunakan, pendekatan penelitian, hasil penelitian dan relevansi penelitian.

Secara umum perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang telah dilaksanakan adalah fokus dalam penelitian ini adalah merekomendasikan model partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan. Berikut ini dapat diuraikan masing-masing hasil penelitian dan perbedaan penelitian dalam tabel 2.5. berikut;

**Tabel 2.5. Penelitian Terdahulu**

No	Nama, Tahun dan Judul	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
1	<p>Pratitis Offi Agnes, Diana Dewi Sartika, Yunindyawati 2016</p> <p>Partisipasi Perempuan Dalam Perencanaan Pembangunan Desa</p>	<p>Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan desa, serta faktor pendorong dan pengambat partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan desa di Desa Pulau Gading, Kecamatan Bayung Lencir, Kabupaten Musi Banyuasin.</p>	<p>Metode yang digunakan yaitu deskriptif kualitatif. Desain penelitian studi kasus. Lokasi penelitian berada di Desa Pulau Gading, Kec. Bayung Lencir, Kab. Musi Banyuasin. Data yang digunakan berasal dari data primer dan sekunder Penentuan informan secara purposive. Unit analisis yang digunakan pada tingkat individu. Teori yang digunakan adalah teori tindakan sosial dari Talcott Parsons. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu wawancara mendalam dengan pihak-pihak terkait yaitu perempuan, kepala desa, aparat desa, tokoh agama, dan suami observasi, dan studi dokumentasi. Penelitian ini validitas data yang digunakan adalah teknik triangulasi sumber. Teknik analisis data yang digunakan yaitu reduksi data, penyajian data, dan kesimpulan.</p>	<p>Hasil dari penelitian ini yaitu tingkat partisipasi perempuan di Desa Pulau ini tergolong rendah, dengan jenis partisipasi berupa pikiran, tenaga, pikiran dan tenaga, dan keahlian. Faktor pendorong terdiri dari dua macam, yaitu secara internal kemauan dan kemampuan perempuan untuk berpartisipasi, sedangkan secara eksternal, yaitu pengaruh orang lain dan kebijakan pemerintah. Faktor penghambat juga terdiri dari dua macam, secara internal yaitu rendahnya pendidikan perempuan dan tingkat ekonomi keluarga yang rendah, sedangkan secara eksternal yaitu rendahnya akses perempuan terhadap informasi pembangunan desa, faktor sosial budaya, dan faktor letak geografis.</p>	<p>Penelitian yang dilakukan oleh Pratitis dkk lebih menggunakan perspektif sosiologi dalam menganalisis partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan desa. Sedangkan penelitian ini menggunakan perspektif administrasi publik dan menganalisis partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan di tingkat provinsi.</p>

No	Nama, Tahun dan Judul	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
2	Luisa Albertina Fraga 2012 Partisipasi Perempuan Dalam Pengambilan Keputusan Anggaran Pada Setiap Tahunan Pembangunan Di Parlemen Nasional Timor Leste	Peran perempuan dalam pembangunan terus mengalami pergeseran banyak studi dan menjadi semakin penting maka peran perempuan dalam pembangunan masyarakat baik di perkotaan maupun dipedesaan perlu ditingkatkan, terutama dalam menangani berbagai masalah sosial dan ekonomi yang diarahkan pada pemerataan hasil pembangunan dan pengembangan sumber daya manusia yang berkualitas. Harus diakui bahwa upaya pemberdayaan perempuan tak semudah kata-kata yang meluncur dalam berbagai forum kegiatan seperti seminar, lokakarya, atau talk show. Banyak kendala yang membelenggu pemberdayaan	Penelitian ini dilakukan di Parlemen Nasional Timor Leste dengan menggunakan metode penelitian deskriptif dan kualitatif. Didalam penelitian ini data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer ini dapat diolah dari hasil yang diamati, wawancara, observasi langsung dan survey yang dilakukan peneliti. Data sekunder dapat diolah dari hasil document, laporan pemerintah yang diajukan kepada Parlemen nasional, majalah arsip dan document resmi lainnya yang digunakan untuk mengetahui partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan anggaran tahunan pembangunan.	Hasil penelitian ini belum membuktikan tentang partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan anggaran tahunan pembangunan, karena anggota parlemen nasional perempuan dalam perdebatan anggaran tahunan pembangunan mereka mempertahankan dengan idenya atau argumennya masing-masing, dan dapat dilihat oleh peneliti lebih mementingkan pada partainya, walaupun partai oposisi memberikan masukan ide untuk membangun tetapi partai koalisi tidak menerima ide tersebut, karena anggapan mereka ide ini dari partai oposisi. Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan anggaran tahunan pembangunan adalah budaya politik ini langsung mempengaruhi kehidupan politik dan menentukan keputusan nasional yang menyangkut pola pengalokasian, oleh karena itu budaya politik merupakan persepsi manusia, pola sikapnya terhadap berbagai masalah politik dan peristiwa politik	Penelitian yang dilakukan oleh Luisa lebih menekankan pada peran partisipasi perempuan dalam proses penganggaran. Sedangkan pada penelitian ini lebih pada perencanaan partisipatif perempuan dalam proses perencanaan pembangunan di Kabupaten Jayapura

No	Nama, Tahun dan Judul	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
		<p>perempuan, sehingga upaya untuk mengangkat harkat dan martabat kaum perempuan agar setara dengan kaum laki-laki, belum sepenuhnya bisa terwujud. Pemberdayaan perempuan merupakan tuntutan hak asasi manusia. Ketika paradigma pembangunan ditekankan pada pentingnya manusia dan nilai-nilai kemanusiaan, maka mau tidak mau perhatian terhadap kebutuhan kaum perempuan menjadi agenda penting bagi Negara.</p>		<p>terbawa pula kedalam pembentukan struktur dan proses kegiatan politik di Parlemen Nasional. Budaya politik perempuan Timor Leste masih kurang kuatnya komitmen dan komunikasi para anggota legislatif untuk mengusut kebutuhan kaum perempuan Timor Leste sehingga menjadikan tidak optimalnya fungsi dalam pengambilan keputusan secara politik, dan sumber daya manusia atau anggota parlemen nasional, masalahnya bukan semata-mata pada tingkat pendidikan formal para anggotanya, tetapi terutama pada tingkat pemahamannya kepada rakyat (terhadap aspirasinya, kebutuhannya dan masalahnya), tingkat keberanian untuk memperjuangkannya secara proporsional serta memperoleh kepercayaan masyarakat.</p>	

No	Nama, Tahun dan Judul	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
3	Hans Mamboai 2011  Mekanisme Perencanaan Daerah : Dominasi Pendekatan Teknokratik Dan Politik Tanpa Pendekatan Partisipatif (Studi Proses Perencanaan Pembangunan Di Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat)	Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses dan mekanisme perencanaan di Kabupaten Manokwari Provinsi Papua Barat, aktor/elit politik yang terlibat dalam pengambilan kebijakan di daerah, serta implementasi aspirasi di tingkat desa dalam kebijakan daerah.	Penelitian ini dilaksanakan pada september 2010 dan merupakan penelitian deskriptif, dengan pendekatan kualitatif. Dengan demikian wawancara mendalam (indepth-interview) adalah teknik yang digunakan memperoleh data dan informasi dari informan kunci. Informan berasal dari 4 kelompok yakni ; kelompok eksekutif, legislatif, pengusaha, serta NGO's. Pemilihan awal informan ditentukan berdasarkan kemungkinannya dalam memberikan informasi. Pemilihan informan tahap selanjutnya menggunakan sampel bola salju (snowball sampling) dengan cara menanyakan kepada informan awal tentang siapa-siapa lagi yang dikenal dan mampu memberikan informasi yang dibutuhkan. Untuk mencapai tujuan penelitian, maka analisa data dilakukan secara deskriptif, dengan menggunakan teori	Hasil analisis menunjukkan bahwa, proses perencanaan di kabupaten Manokwari lebih bersifat elitis dan sentralistis, hanya menyentuh 2 (dua) pendekatan perencanaan, yakni pendekatan politik dan teknokratik. Sedangkan proses perencanaan partisipatif yang diharapkan sebagai cerminan dan representasi kebutuhan akan pembangunan dari bawah tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya. Dengan demikian, pengambilan keputusan dalam perencanaan daerah hanya terjadi di ruang privat birokrat dan politisi, serta masih belum transparannya proses itu sendiri. Dalam proses penganggaran di kabupaten manokwari, kepentingan-kepentingan aktor birokrat (eksekutif) dan aktor politik (legislatif) serta aktor-aktor ekonomi (swasta) yang berada di luar jalur formal lebih mendominasi dan mengontrol arah dan kebijakan anggaran yang dihasilkan. Praktek bisnis birokrat dan legislatif serta kelompok usaha pasca penetapan APBD, terjadi setiap	Hasil penelitian yang dilakukan Hans Mamboai memfokuskan diri pada proses dan mekanisme perencanaan pembangunan dengan pendekatan teknokratik. Sedangkan penelitian ini lebih menekankan pada perencanaan pembangunan dengan pendekatan partisipatif yang difokuskan pada partisipatif perempuan.

No	Nama, Tahun dan Judul	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
4	Harsuko Riniwati, Rista Fitriawati, Edi Susilo  Gender Dan Pembangunan : Studi Kasus Pada Pembangunan Pelabuhan Perikanan Pantai Mayangan Probolinggo	Tujuan penelitian adalah untuk menganalisis pendekatan pembangunan dalam proses pembangunan pelabuhan perikanan pantai Mayangan Probolinggo.	untuk menjelaskan karakteristik perencanaan pembangunan dan relasi aktor-aktor yang terlibat dalam proses perencanaan.  Analisis data menggunakan metode Harvard, Moser dan identifikasi kebutuhan praktis serta strategis gender	tahun anggaran. Hal ini ditunjukkan dengan memanipulasi tender dalam proses pelelangan proyek antara aktor birokrat, legislative dan pengusaha  Pendekatan pembangunan untuk mengantisipasi adanya ketimpangan gender antara lain pendekatan WID (Women in Development), WAD (Women and Development), dan GAD (Gender and Development). Konsep WID mempunyai kelemahan karena hanya memfokuskan pada perempuan yang dilibatkan dalam pembangunan. Pendekatan WAD mempunyai pandangan lebih kritis daripada WID karena menunjukkan kesejajaran perempuan dengan proses pembangunan. Pendekatan pembangunan dengan GAD mengakui pentingnya konstruksi sosial antara pria dan wanita dalam proses pembangunan. Tujuan penelitian adalah untuk menganalisis pendekatan pembangunan dalam proses pembangunan pelabuhan	Penelitian yang dilakukan oleh Harsuko Riniwati dkk menggunakan konsep Women in Development (WID) dalam penelitian ini sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah konsep partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan menurut Arnstein.

No	Nama, Tahun dan Judul	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
5	A.Asalam Patonangi Model perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kabupaten Pinrang	Untuk mengetahui dan menjelaskan perencanaan pembangunan partisipatif meliputi; 1) Tingkat keterlibatan masyarakat pada setiap tahapan perencanaan pembangunan partisipatif 2) Hasil forum perencanaan pembangunan partisipatif sebagai dasar dalam penyusunan RKPD, 3) Rekonstruksi model perencanaan pembangunan partisipatif	Metode penelitiannya pendekatan kualitatif dengan metode analisis deskriptif dalam rangka menemukan fakta dan interpretasi secara tepat dan akurat mengenai fenomena kelompok maupun individu pada tataran empirik.	perikanan pantai Mayangan Probolinggo. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep pembangunan pelabuhan pantai Mayangan Probolinggo menggunakan pendekatan WID  Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) Tingkat partisipasi masyarakat tergolong tinggi jika diukur berdasarkan kehadiran setiap tahapan, namun ditemukan fakta bahwa partisipasi tersebut dimobilisasi, 2) Hasil forum perencanaan pembangunan dalam bentuk forum SKPD tidak dijadikan dasar secara maksimal dalam penyusunan kepentingan stakeholder 3) Hasil analisis data kemudian mengarah pada rekonstruksi model perencanaan <i>forum group participatory and electronic manajemen supporting</i> didukung oleh penerapan aplikasi elektronik dalam bentuk e-	Hasil penelitian yang dilakukan oleh A.Asalam Patonangi lebih menekankan tingkat partisipasi dalam pembangunan partisipatif. Sedangkan penelitian ini lebih menekankan pada model partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Jayapura

No	Nama, Tahun dan Judul	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
6	<p>Katherina Kuschel*            Facultad de Economía y Negocios,            Universidad del Desarrollo,            Av. Plaza 680, Las Condes, Santiago, Chile            Email: kkuschel@udd.cl            *Corresponding author</p> <p>María-Teresa Lepeley            Global Institute for Quality Education,            700 Melrose Avenue K-24,            Winter Park, Florida 32789, USA</p> <p><b><i>Women start-ups in technology: literature review and research</i></b></p>	<p>Studi ini difokuskan pada perbedaan perempuan dan gender dalam teknologi tinggi baruventures (NHTVs), didefinisikan sebagai usaha bisnis muda yang berkembang dan menawarkan tinggi solusi teknologi. Tetapi, terlepas dari nama 'solusi', pada titik awal solusi adalah tidak jelas, jadi kesuksesan tidak dijamin, dan satu karakteristik yang jelas dan besar</p>	<p>Pencarian literatur yang komprehensif dan peninjauan artikel akademis berpengaruh dalam Google Cendekia dan EBSCO Collection, buku, bab, laporan teknologi tinggi, perusahaan ad hoc, dan sumber bagi pemerintah di seluruh dunia dilakukan dengan menggunakan kata kunci berikut: NHTV, teknologi start-up, perusahaan teknologi, perusahaan pertumbuhan tinggi, perusahaan berbasis teknologi baru, kewirausahaan, perbedaan gender, dan perempuan. Kriteria inklusi adalah sebagai berikut:</p>	<p><i>planningdan e-budgetting.</i> Model tersebut sekaligus mampu menjadi solusi terhadap permasalahan perencanaan partisipatif yang dapat mengakomodir seluruh kepentingan stakeholder dalam perencanaan pemerintah daerah</p> <p>Seperti yang ditunjukkan di bagian hasil, sebagian besar studi tentang wanita dan NHTV telah dilakukan di AS. Tetapi bagaimana situasi di Amerika Latin, di Timur Tengah, atau di Afrika? Diberikan bukti bahwa Meksiko DC dan Santiago de Chile adalah dua pusat inovasi kelas dunia, dan Sao Paulo-Brasil, Caracas-Venezuela, Buenos Aires-Argentina, Bogotá-Kolombia, pusat inovasi yang baru muncul, bagaimana pengalaman pengusaha perempuan di industri teknologi baru di negara-negara ini belum dianalisis</p>	<p>Hasil penelitian yang dilakukan olehKatherina Kuschel dan María-Teresa Lepeley Lebih menekankan pada partisipasi wanita menggunakan tehnologi tinggi. Sedangkan penelitian ini lebih menekankan pada model partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Jayapura</p>

No	Nama, Tahun dan Judul	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
	<p><b><i>agenda to improve participation</i></b></p> <p>(Langkah awal perempuan menggunakan teknologi: tinjauan literatur dan agenda penelitian untuk meningkatkan partisipasi)</p>	<p>tantangannya adalah bahwa para wirausahawan dalam industri ini bekerja dalam budaya ketidakpastian dan tinggi meningkatkan persaingan yang meningkatkan tantangan analisis. Tujuannya adalah memberikan kontribusi untuk memajukan pemahaman dan kompleksitas hubungan di antara keduanya NHTV dan gender.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• perempuan yang dimiliki atau perempuan pendiri, atau karyawan wanita, atau stereotip peran jenis kelamin, atau gender sebagai variabel independen</li> <li>• studi sampel pengusaha atau perusahaan di industri teknologi</li> <li>• perusahaan harus menjadi baru atau berada pada tahap awal bisnisnya.</li> </ul> <p>Studi yang mengeksplorasi UKM dalam tahap yang ditetapkan, dan perusahaan baru yang tidak menggunakan teknologi, dan studi tentang perusahaan teknologi tanpa pemisahan gender. Studi tentang kewirausahaan akademik dan universitas. Publikasidimasukkan ke dalam topik yang muncul dalam delapan kategori.</p>		

No	Nama, Tahun dan Judul	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
7	<p>Eliza Mwakasangula<sup>1</sup>, Dominik Msabila<sup>2</sup> and Venosa Mushi<sup>3</sup> Institute of Development Studies, Mzumbe University, P. O. Box 83 Mzumbe – Tanzania</p> <p><b><i>Women Participation In Development And Local Governance In Tanzania<sup>4</sup></i></b></p>	<p>Makalah ini mencoba untuk menyelidiki sejauh mana perempuan Tanzania berpartisipasi dalam pembangunan dan pemerintahan lokal di pemerintah daerah Otoritas di Tanzania, faktor-faktor di balik partisipasi yang ada dan apa yang harus dilakukan untuk mencapai akses perempuan penuh dan setara ke semua wilayah dan semua tingkat publik kehidupan. Asumsi utama dari makalah ini adalah bahwa perempuan memiliki potensi besar dalam berkontribusi pembangunan dan promosi tata pemerintahan lokal yang</p>	<p>Jenis penelitian adalah kualitatif dengan pendekatan deskriptif kualitatif. Sumber data diperoleh dari informan serta dokumen tertulis terkait dengan fokus penelitian.</p>	<p>Memberdayakan perempuan adalah faktor penting dalam membebaskan jutaan orang yang terjebak dalam lingkaran kemiskinan dan kelaparan. Dengan memberi perempuan akses ke peluang ekonomi dan pendidikan, serta otonomi yang dibutuhkan untuk memanfaatkan peluang semacam itu, hambatan penting untuk pengentasan kemiskinan akan diatasi. Meskipun tidak ada undang-undang yang secara langsung atau tidak langsung mencegah perempuan berpartisipasi dalam politik di negara ini, hal ini tidak menyebabkan peningkatan signifikan dalam partisipasi mereka, dan jumlah perempuan yang berpartisipasi dalam politik terus rendah. Masalahnya lebih jelas di daerah pedesaan dibandingkan dengan di daerah perkotaan. Ini menunjukkan</p>	<p>Hasil penelitian yang dilakukan oleh Eliza Mwakasangula Dominik Msabila and Venosa Mushi Lebih melih partisipasi perempuan dalam kuantitasnya, karena jumlah perempuan lebih banyak dibandingkan laki, meskipun demikian partisipasi perempuan kurang diakui dan cenderung diskriminasi.</p>

No	Nama, Tahun dan Judul	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
8	Renida Jozelina Toroby Implementasi Program Affirmative Action pada Kelompok Kerja Perempuan Majelis Rakyat Papua Dalam Pemberdayaan Perempuan Papua	<p>efektif di Tanzania karena jumlah mereka yang besar dibandingkan dengan laki-laki.</p> <p>Mendeskripsikan dan mengetahui Implementasi Program Affirmative Action yaitu; advokasi dalam rangka perlindungan, pemberdayaan dan keberpihakan terhadap perempuan dalam bidang politik dan faktor faktor yang mempengaruhi Implementasi Program Affirmative Action pada Kelompok Kerja Perempuan Majelis Rakyat Papua Dalam Pemberdayaan Perempuan Papua</p>	Jenis penelitian adalah kualitatif dengan pendekatan deskriptif kualitatif. Sumber data diperoleh dari informan serta dokumen tertulis terkait dengan fokus penelitian.	<p>bahwa ada beberapa kekuatan yang memengaruhi tingkat partisipasi sipil dan politik perempuan dalam pemerintahan lokal, yang perlu diteliti dan melihat bagaimana situasinya dapat ditingkatkan.</p> <p>Hasil penelitian bahwa isi kebijakan dari SK MRP Nomor 1 tahun 2014 program advokasi dalam rangka perlindungan, pemberdayaan, dan keberpihakan dalam bidang politik yaitu hak dalam representasi politik dan tidak berdampak pada pemberdayaan perempuan. Hal tersebut dapat terlihat dari data jumlah perempuan di lembaga legislatif yang tidak memenuhi persentase 30 persen sesuai aturan. Hanya yang terlihat adalah pencalonannya. Faktor mempengaruhi adalah isi SK tersebut dan faktor budaya berkaitan dengan struktur sosial.</p>	Hasil penelitian dari Renida Jozelina Toroby lebih melihat keterlibatan perempuan dalam dunia politik yang tidak terwakilkan dalam lembaga legislatif. Sedangkan penelitian ini mengarah pada partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan bidang kesehatan.

## **2.8. Kerangka Pikir**

Partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan memungkinkan setiap orang untuk terlibat secara langsung dalam proses perencanaan pembangunan. Keterlibatan perempuan dalam proses perencanaan pembangunan akan memudahkan kerja pemerintah. Pemerintah memberikan kesempatan kepada masyarakat dalam hal ini kaum perempuan untuk menyampaikan gagasan-gagasan mereka terkait pembangunan yang akan dilaksanakan. Dalam konteks ini dianggap bahwa perempuan sesungguhnya juga memahami kondisi wilayah mereka, sehingga dengan demikian maka tentunya gagasan-gagasan yang diberikan oleh kaum perempuan kepada pemerintah bisa menghasilkan keputusan yang benar-benar sesuai dengan kondisi yang ada di wilayah mereka.

Walaupun dalam proses perencanaan pembangunan sudah melibatkan masyarakat, namun bukan jaminan bahwa partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan sudah benar-benar baik dan sesuai dengan keinginan masyarakat. Dilapangan masih sering terjadi protes dari masyarakat khususnya kaum perempuan kepada pemerintah yang kadang tidak mengakomodir keputusan yang dihasilkan dalam proses perencanaan pembangunan. Dampak tidak diakomodirnya usulan-usulan perempuan oleh pemerintah terkait pembangunan yang dilaksanakan, bisa berpengaruh negatif pada partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan berikutnya.

Konteks penelitian dalam penelitian ini adalah bagaimana bentuk partisipasinya, karakteristik partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan, faktor determinan dalam perencanaan pembangunan yaitu Kemampuan, Pendidikan dan Budaya. Dengan memahami bentuk-bentuk partisipasi, tingkat partisipasi, faktor determinan serta upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah diharapkan bisa memberikan perbaikan pada konsep partisipasi perempuan menjadi lebih baik.

Mengingat banyaknya persoalan dalam proses partisipasi yang menyebabkan kurang maksimalnya pelaksanaan partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan maka melalui penelitian ini akan dibangun model konsep partisipasi perempuan dalam perencanaan pembangunan. Model konsep yang dibangun merujuk pada permasalahan, kemudian model tersebut akan menjadi model sistem alternatif untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi. Berikut digambarkan kerangka konseptual penelitian ini:

**Gambar 2.3. Kerangka Pikir Penelitian**

