

TESIS

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PERENCANAAN
PEMBANGUNAN DI DISTRIK NGGUTI KABUPATEN MERAUKE
PAPUA**

Disusun dan diajukan oleh

SATRIA PARIS HEREMBA

EO12191019



PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES
PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI DISTRIK NGGUTI
KABUPATEN MERAUKE PAPUA**

Disusun dan diajukan oleh

SATRIA PARIS HEREMBA

E012191019


Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **14 September 2022**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,


Dr. Suryadi Lambali, MA.
Nip. 195901181985031006

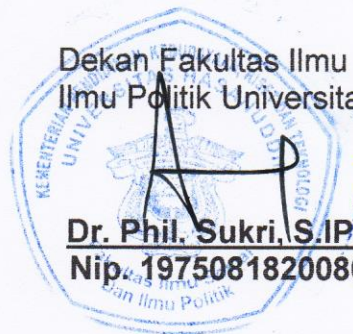

Dr. Hasniati, S.Sos., M.Si.
Nip. 196801011997022001

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,


Dr. Suryadi Lambali, MA.
Nip. 195901181985031006


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



LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **SATRIA PARIS HEREMBA**
NIM : **E012191019**
Jurusan/Program Studi : **Magister Administrasi Publik**

Dengan ini menyatakan bahwa tesis dengan judul : **"Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Pembangunan di Distrik Ngguti Kabupaten Merauke Papua"** adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya didalam naskah tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik disuatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari ternyata dalam naskah usulan penelitian tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 2 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Makassar, September 2022,

Yang membuat pernyataan



Satria Paris Heremba

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum wr. wb.

Syalom

Salam Sejahtera.

Puji syukur kehadirat Allah SWT dan dengan segala kerendahan hati penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan rahmat dan hidayah-nya serta nikmat ilmu sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan judul: **“Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Di Distrik Ngguti Kabupaten Merauke, Papua”**, yang merupakan syarat untuk mencapai gelar Magister (S2) pada Program Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam proses penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan karena keterbatasan ilmu dan kemampuan yang dimiliki. Sehingga penulis terbuka, dengan senang hati menerima saran dan kritikan yang bersifat membangun untuk perbaikan karya ini kedepannya. Penyelesaian tesis ini tentu banyak pihak yang selalu mendoakan dan memotivasi penulis. Maka melalui kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tidak terhingga kepada **kedua Orang Tua penulis (Eksan Heremba dan O.S.N. Wanome Ladamay)** yang telah merawat dan membesarkan serta senantiasa mendidik, mendukung dan mendoakan penulis hingga detik ini. Untuk Istri **Elisabeth Lia Riani Kore** penulis sangat berterima kasih atas dukungan dan motivasi yang diberikan mulai dari awal perkuliahan sampai pada penyelesaian karya ini. Kemudian, Untuk kakak dan adik saya yang

tercinta (**Eka Paris Heremba, Meriam Nur Ain Paris Heremba, Kanaya**

A. Paris Heremba, yang telah mendukung penulis selama ini dalam doa.

Selain itu, penyelesaian studi dan tesis ini tentu tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik yang berwujud bimbingan teknis, moral maupun materil. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penghargaan dan terima kasih dengan penuh hormat disampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Jamaluddin Jompa. M.Sc, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor Universitas Hasanuddin dan staf.
2. Dr. Phil Sukri, S.IP, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik beserta seluruh stafnya.
3. Dr. Suryadi Lambali, MA selaku Ketua Prodi Pasca Sarjana Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang sekaligus sebagai dosen pembimbing I yang senantiasa membimbing dan mengarahkan penulis dengan penuh kesabaran, meski ditengah kesibukannya namun senantiasa meluangkan waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan menjadi berkah dalam kehidupan bapak.
4. Dr. Hasniati, S.Sos.,M.Si, sebagai dosen pembimbing II yang senantiasa membimbing, mengarahkan dan memberikan masukan kepada penulis meskipun ditengah kesibukannya, sehingga penulis

mampu menyelesaikan penulisan tesis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga ibu senantiasa berada dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan menjadi berkah dalam kehidupan ibu.

5. Prof. Dr. Muhammad Akmal Ibrahim, M.Si, Dr. Muhammad Yunus, M.Si dan Dr. Syahribulan, M.Si selaku dosen penguji yang telah menyempatkan waktu dan memberikan saran serta kritikan kepada penulis dalam penyusunan tesis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak/ibu senantiasa berada dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Tuhan YME.
6. Seluruh Staf Administrasi dan Dosen pengajar Program Magister Administrasi Publik FISIP UNHAS, Penulis sangat berterima kasih atas ilmu yang telah diberikan untuk penulis selama mengenyam studi di Program Magister Administrasi Publik Fisip Unhas. Semoga ilmu yang telah diberikan dapat dimanfaatkan oleh penulis dan semoga bapak/ibu selalu dalam lindungannya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi TUHAN YME.
7. Terima kasih kepada Bapak Bupati Kabupaten Merauke Drs. Romanus Mbaraka, MT dan Bapak Wakil Bupati H. Riduwan, S.Sos.,M.Pd yang telah memberikan kesempatan studi kepada kami di Universitas Hasanuddin, semoga Bapak Bupati dan Bapak Wakil Bupati selalu diberikan kesehatan, dan selalu dilindungi oleh Tuhan YME.

8. Terimah kasih kepada Bapak Sekertaris Daerah Kabupaten Merauke dan seluruh perangkat daerah Kabupaten Merauke, yang telah memberikan support dalam melanjutkan studi di Universitas Hasanuddin.
9. Terimah kasih kepada Bapak Kepala Distrik Ngguti beserta seluruh Staf di Distrik Ngguti Kabupaten Merauke, atas bantuan moril dan materilnya dalam menjalankan serta menyelesaikan tugas eksekutif dan tugas akademis.
10. Terimah kasih kepada teman-teman di kelas Program Magister Administrasi Publik kerjasama dengan Universitas Musamus.
11. Semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian tesis ini, penulis mengucapkan banyak terimah kasih.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan semoga dengan selesainya pendidikan pada jenjang ini dapat memberi kontribusi positif bagi masyarakat dan perkembangan ilmu administrasi baik dari aspek teoritis maupun aspek praktis dilingkup pemerintah Kabupaten Merauke, serta semoga setelah ini bisa menjadi spirit untuk melanjutkan ke jenjang berikutnya. Untuk itu, kritik dan saran senantiasa penulis harapkan serta semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Amin.

Makassar, 5 September 2022

Penulis,

Satria Paris Heremba

ABSTRAK

SATRIA PARIS HEREMBA. **Partisipasi Masyarakat dalam Proses Perencanaan Pembangunan** (dibimbing oleh Suryadi Lambali dan Hasniati).

Pembangunan merupakan perang untuk melawan kemiskinan. Aspek penting pada pembangunan tidak hanya berfokus pada hasil akhir capaian pembangunan, tetapi harus dapat menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam setiap tahapan pembangunan. Penelitian ini bertujuan menganalisis partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan kampung di Distrik Ngguti. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Teknik pengumpulan data berupa observasi dan wawancara. Data dianalisis menggunakan metode interaktif yaitu: penyajian data, reduksi data, dan penarikan simpulan. Kami menemukan, partisipasi masyarakat di wilayah kerja pemerintahan Distrik Ngguti dalam proses perencanaan pembangunan kampung belum optimal. Ketidakefektifan ini terjadi karena kemampuan masyarakat dalam mengidentifikasi kebutuhan untuk menjadi skala prioritas pembangunan masih rendah dan ketidakpuasan masyarakat kampung terhadap pemerintah karena usulan mereka tidak pernah direalisasikan. Hal tersebut mengakibatkan masyarakat agak apatis terhadap proses pembangunan yang dilakukan. Oleh karena itu, upaya yang perlu dilakukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, yaitu kemampuan masyarakat perlu ditingkatkan untuk memberikan daya dan semangat bagi masyarakat untuk mampu mengidentifikasi kebutuhan, keberanian, dan komitmen pemerintah untuk menjelaskan alasan program yang diusulkan tidak dapat direalisasikan untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Kata kunci: partisipasi, perencanaan, pembangunan



ABSTRACT

SATRIA PARIS HEREMBA. *Community Participation in The Development Planning Process* (Supervised by **Suryadi Lambali** and **Hasniati**)

Development is a war against poverty, an important aspect of development not only focusing on the final results of a development that is achieved, but also must be able to mobilize community involvement to participate in every stage of development. The purpose of the research study is to analyze community participation in village development planning in the Ngguti District. The research method used was a qualitative research method with a descriptive approach. Data collection techniques were in the form of observation and interviews, while data analysis technique used interactive methods, namely data presentation, data reduction, and drawing conclusions. The results of the study show that community participation in the working area of the Ngguti District government in the village development planning process is not optimal. This non-optimality occurs because the community's ability to identify needs to become a development priority is still low, and the village community's dissatisfaction with the government because what they propose has never been realized which has resulted in the community being a little apathetic about the development process being carried out. Therefore, efforts need to be made to increase the sense of community participation, namely the ability of the community to be increased to provide power and enthusiasm for the community to be able to identify needs, and the courage and commitment of the government to explain the reasons why the proposed program cannot be realized to build public trust in the government.

Keywords: Participation, Planning, Development



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	viii
ABSTRACT.....	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kegunaan Penelitian	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	9
A. Pengertian Administrasi.....	9
B. Paradigma Administrasi Publik.....	11
C. Pembangunan Nasional Dan Daerah	25
D. Perencanaan Pembangunan.....	34
E. Perencanaan Pembangunan Menurut UU No. 32 Tahun 2004	41
F. Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan	45
G. Penelitian Terdahulu.....	64
H. Kerangka Pikir	69
BAB III METODE PENELITIAN.....	72
A. Rancangan Penelitian	72
B. Fokus Penelitian	72
C. Lokasi Penelitian	73
D. Pemilihan Informan.....	73

E. Instrumen Penelitian.....	74
F. Pengumpulan Data.....	75
G. Analisa Data	76
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	80
A. Gambaran Umum Distrik Ngguti.....	80
B. Partisipasi Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan dalam Proses Perencanaan Pembangunan di Distrik Ngguti.	85
C. Partisipasi Masyarakat terkait Pelaksanaan dalam Proses Perencanaan Pembangunan di Distrik Ngguti.	95
D. Partisipasi Masyarakat dalam Kemanfaatan dalam Proses Perencanaan Pembangunan di Distrik Ngguti.	101
E. Partisipasi Evaluasi dalam Proses Perencanaan Pembangunan di Distrik Ngguti	104
BAB V PENUTUP	111
A. Kesimpulan.....	111
B. Saran.....	112
DAFTAR PUSTAKA.....	114

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Pergeseran Paradigma Administrasi Publik	24
Tabel 2 Penelitian Terdahulu	67
Tabel 3 Data Pegawai Distrik Ngguti Berdasarkan Pangkat	82
Tabel 4 Daftar Rencana Kegiatan Prioritas Distrik	92
Tabel 5 Daftar Peserta Musrembang Tingkat Distrik	98
Tabel 6 Realisasi Program	102
Tabel 7 Kegiatan yang Belum Disepakati	109

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Kerangka Pikir.....	71
Gambar 2. Analisis data model interaktif	77
Gambar 3 Struktur Organisasi Distrik Ngguti	83

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Strategi pembangunan yang terlalu sentralistik merupakan contoh ketidakpastian birokrasi masa lalu terhadap variasi pembangunan masyarakat lokal dan kurang tanggap terhadap kepentingan dan kebutuhan akan masyarakat di tingkat desa. Hal ini menyebabkan partisipasi dan spirit masyarakat untuk mengembangkan potensi lokal tidak dapat berkembang dengan wajar.

Partisipasi memang telah lama menjadi penghias bibir para pejabat dari tingkat pusat sampai tingkat desa bahwa pembangunan dan kelestarian hasil pembangunan tidak akan berhasil bila tidak didukung dengan “partisipasi masyarakat”. Namun konsep partisipasi masyarakat yang digunakan oleh para pejabat jauh berbeda dengan konsep partisipasi yang sebenarnya. Partisipasi masyarakat menurut pejabat hanya ditekankan dalam hal pembayaran pajak, pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, penerapan teknologi yang diperkenalkan atau mengkonsumsi produk dalam negeri serta kontribusi materi yang berupa tanah, batu, semen, dan lain-lain.

Untuk tercapainya keberhasilan pembangunan masyarakat desa maka segala program perencanaan, pelaksanaan serta evaluasi pembangunan harus melibatkan masyarakat, karena merekalah yang mengetahui permasalahan dan kebutuhan dalam rangka membangun wilayahnya sebab merekalah nantinya yang akan memanfaatkan dan

menilai tentang berhasil atau tidaknya pembangunan di wilayah mereka. Tjokroamidjojo (1995 : 8) menyimpulkan bahwa pembangunan nasional merupakan: (1) proses pembangunan berbagai bidang kehidupan, baik sosial, ekonomi, politik dan lainnya; (2) Proses perubahan sosial yang merupakan proses perubahan masyarakat dalam berbagai kehidupannya ke arah yang lebih baik, lebih maju, dan lebih adil; (3) Proses pembangunan dari, oleh dan untuk masyarakat atau adanya partisipasi aktif masyarakat. Dengan demikian, maka pembangunan itu merupakan proses yang terjadi secara bertahap dan berkelanjutan guna mewujudkan hal yang lebih baik seiring dengan dimensi waktu.

Uraian mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dalam tersebut sejalan dengan pendapat Conyers (1981:154-155) yang lebih lanjut mengemukakan 3 alasan utama mengapa partisipasi masyarakat dalam perencanaan mempunyai sifat sangat penting:

1. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat.
2. Masyarakat akan lebih mempercayai program kegiatan pembangunan apabila mereka dilibatkan dalam persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk program kegiatan tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap program kegiatan tersebut.

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

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, terjadi perubahan yang mendasar dalam proses Perencanaan Pembangunan Nasional yang juga berpengaruh pada proses Perencanaan Pembangunan Daerah.

Uraian tentang perubahan mendasar paradigma perencanaan diatas, intinya adalah proses Perencanaan Pembangunan Nasional yang lama lebih menekankan daftar usulan dengan membuat "*shopping list*" kegiatan sebanyak-banyaknya, seindah-indahnya dan tidak terbatas, sehingga proses perencanaan pembangunan yang lama dianggap hanya sesuai dengan keinginan bukan kebutuhan. Disamping itu proses perencanaan pembangunan sangat "*powerful*" mulai dari perencanaan hingga penentuan anggaran, dengan kata lain proses perencanaan pembangunan dilaksanakan secara *top down*.

Proses perencanaan pembangunan sangat kental dengan nuansa top down ini terjadi karena semua dokumen perencanaan berasal dari pusat. Namun walaupun demikian masih dimungkinkan peran masyarakat dalam perencanaan pembangunan seperti yang terlihat dalam forum Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) yang diadakan setiap tahun. Proses perencanaan pembangunan sekarang lebih menekankan pada rencana kerja atau "*working plan*" sebagai proses dari: (1) input yang

berupa keuangan, tenaga kerja, fasilitas, dan lain-lain; (2) Kegiatan (proses); (3) Output/outcomes.

Banyak fenomena menarik dalam proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan di Distrik Ngguti Kabupaten Merauke, terutama berkaitan dengan langkah ke 3 pada tahap pertama proses perencanaan pembangunan dalam Undang-undang No. 25 Tahun 2004 yang berbunyi: Melibatkan masyarakat (stakeholders) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Diawali dengan penyelenggaraan musrenbang tingkat kampung, musrenbang tingkat distrik, musrenbang tingkat kabupaten. Berdasarkan hasil observasi awal yang telah dilakukan, menunjukkan bahwa mekanisme perencanaan pembangunan dari bawah yang dilaksanakan mulai musrenbang kampung sampai distrik belum melibatkan masyarakat untuk memutuskan prioritas kegiatan, padahal untuk menciptakan perencanaan pembangunan yang tepat waktu, tepat sasaran, berdaya guna dituntut adanya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan karena masyarakatlah yang mengetahui permasalahan yang dihadapi dan kebutuhan yang mereka kehendaki, sehingga keikutsertaan masyarakat dapat mengakomodasi kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan.

Ada kecenderungan bahwa usulan yang diajukan dalam musrenbang distrik merupakan rumusan elite kampung, sehingga partisipasi masyarakat yang sesungguhnya masih jauh dari harapan.

Kampung menyiapkan daftar identifikasi kebutuhan masyarakat di kantor kampung sebelum penyelenggaraan muskam. Pada tahap muskam, aparat kampung membacakan daftar identifikasi kebutuhan kampung, namun tidak mendiskusikan kebutuhan mana yang dijadikan kegiatan prioritas yang akan diusulkan pada musrenbang tahapan selanjutnya pihak kampunglah yang merumuskan daftar kegiatan prioritas tersebut. Berdasarkan fenomena tersebut, pemerintah kampung masih mendominasi perumusan kegiatan prioritas yang akan diusulkan dalam musrenbang selanjutnya. Begitu pun dalam musrenbang distrik, berdasarkan hasil pengamatan ada kecenderungan bahwa usulan yang diajukan dalam musrenbang kabupaten merupakan rumusan elite distrik berdasarkan daftar usulan dari masing-masing desa dan dinas/instansi. Hal ini dapat dilihat ketika proses musrenbang distrik tidak ada acara penentuan prioritas kegiatan yang dilakukan secara bersama-sama dalam forum musrenbang, karena daftar usulan kegiatan sebagai hasil musrenbang distrik yang akan diusulkan ke kabupaten sudah di printout oleh pihak distrik.

Selain itu adanya kecenderungan tingkat kehadiran stakeholders penting dalam perencanaan pembangunan seperti tokoh adat, tokoh agama dan tokoh pemuda relatif rendah, serta tingkat keaktifan peserta relatif rendah. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh salah seorang peserta muskam bahwa kehadiran peserta dalam muskam tersebut semata-mata hanya memenuhi undangan pak kepala kampung saja, sehingga kehadirannya lebih banyak sebagai pendengar. Ada beberapa

tokoh masyarakat yang diundang muskam tidak bisa hadir dan mewakilkannya pada orang lain yang kurang memahami perencanaan pembangunan. Sehingga mereka tidak mengajukan usulan, tidak memberikan masukan dan juga tidak mengidentifikasi kebutuhan dalam perencanaan. Mereka terkesan menyerahkan sepenuhnya kepada Kepala kampung untuk merumuskan perencanaan pembangunan. Waktu bagi penyelenggaraan muskam sangat pendek, sehingga sulit untuk mendorong partisipasi masyarakat. Masalah waktu menjadi kendala dalam penyerapan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan observasi yang dilakukan, maka baik pelaksanaan Musrenbang Distrik maupun Muskam memiliki fenomena yang sama khususnya terkait partisipasi. Fenomena tersebut antara lain, pada Musyawarah kampung, seringkali tidak melibatkan masyarakat. Hal ini karena masyarakat lebih banyak berada di hutan. Hal lain adalah informasi terkait pelaksanaan Muskam, tidak banyak diketahui secara luas oleh masyarakat. Selain itu masyarakat yang hadir sering kali hanya mendengarkan, tidak turut berpartisipasi aktif, pengajuan program seringkali hanya berupa pengulangan. Dan hanya disampaikan langsung oleh kepala kampung, ada semacam sikap apatis dari masyarakat kepada pemerintah daerah karena program yang diajukan pada waktu sebelumnya tidak direspon, pada Musrenbang Distrik, partisipasi lebih bersifat kehadiran fisik. Partisipasi aktif tidak terjadi. Masalah lain adalah masyarakat lebih banyak mendengar dan mengiyakan. Selain itu kekecewaan karena partisipasi kurang mendapat respon. Hal ini karena

program masyarakat tidak direspon, Sikap apatis dan tidak menganggap penting, pola pelaksanaan musrenbang yang sangat formal dan bukan dengan “bahasa” masyarakat. Pola dan gaya rapat atau musyawarah yang berbasis pada sistem nilai lokal kurang diperhatikan.

B. Rumusan Masalah

Belum optimalnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan di Distrik Ngguti, Kabupaten Merauke belum optimal. Sosialisasi oleh aparat pemerintah daerah belum menyentuh masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam perencanaan pembangunan daerah. Pola Perencanaan musrenbang yang kurang berbasis pada konteks budaya dan nilai local. Pelaksanaan musrenbang dan muskam yang bersifat menolong. Masyarakat bersikap apatis karena usulan program yang tidak di respon pemerintah.

1. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dalam proses perencanaan pembangunan di Distrik Ngguti?
2. Bagaimana partisipasi masyarakat terkait pelaksanaan dalam proses perencanaan pembangunan di Distrik Ngguti?
3. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan dalam proses perencanaan pembangunan di Distrik Ngguti?
4. Bagaimana partisipasi evaluasi dalam proses perencanaan pembangunan di Distrik Ngguti?

C. Tujuan Penelitian

1. Mendeskripsikan dan Menganalisis partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dalam proses perencanaan pembangunan di Distrik Ngguti.
2. Mendeskripsikan dan Menganalisis partisipasi masyarakat terkait pelaksanaan dalam proses perencanaan pembangunan di Distrik Ngguti.
3. Mendeskripsikan dan Menganalisis partisipasi masyarakat dalam kemanfaatan dalam proses perencanaan pembangunan di Distrik Ngguti.
4. Mendeskripsikan dan Menganalisis partisipasi evaluasi dalam proses perencanaan pembangunan di Distrik Ngguti.

D. Kegunaan Penelitian

1. Memberikan masukan kepada lembaga terkait agar lebih mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan di daerah
2. Sebagai bahan untuk menambah khasanah pengetahuan dalam perencanaan pembangunan daerah dan bahan perbandingan bagi penelitian sejenis bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Administrasi

Administrasi dalam arti sempit merupakan penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis dengan maksud untuk menyediakan keterangan serta memudahkan memperolehnya kembali secara keseluruhan dan dalam hubungannya satu sama lain. Dengan kata lain disebut tata usaha (*clerical work, office work*). Seperti pendapat Munawardi Reksohadiprawiro, 1984, yang menyatakan bahwa : Administrasi berarti tatausaha yang mencakup setiap pengaturan yang rapih dan sistematis serta penentuan fakta-fakta secara tertulis dengan tujuan memperoleh pandangan yang menyeluruh serta hubungan timbal balik antara satu fakta dengan fakta lainnya (Ulbert Silalahi, 2005).

Administrasi adalah usaha dan kegiatan yang berkenaan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Administrasi dalam arti luas adalah seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan tertentu secara berdaya guna dan berhasil guna.

Menurut The Liang Gie (1999: 14) administrasi adalah “Segenap rangkaian penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.” Masih dari sumber yang sama, definisi administrasi menurut Luther Gullick

yaitu *“Administration has to do with getting things done, with the accomplishment of defined objectives.”*Jadi menurut Gullick, administrasi berkenaan dengan penyelesaian haal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang hendak ditetapkan.

Menurut Siagian (2002: 2) administrasi adalah: “Keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.” Selain itu ada juga beberapa ciri-ciri administrasi, yaitu sebagai berikut:

1. Adanya kelompok manusia yang terdiri atas 2 (dua) orang atau lebih.
2. Adanya kerjasama.
3. Adanya proses usaha.
4. Adanya bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan dan,
5. Adanya tujuan.

Menurut John M. Pfiffner dan Robert V. Presthus adalah sebagai berikut: Administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan Pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik. Administrasi publik dapat didefinisikan koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Secara global, administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarah kacakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga

jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Menurut Pfiffner dan Presthus yang dikutip Syafei (2003: 31) memberikan penjelasan mengenai administrasi negara sebagai berikut:

- a. Administrasi Negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
- b. Administrasi Negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usahausaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintahan. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
- c. Secara ringkas, Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap sejumlah orang.

B. Paradigma Administrasi Publik

1. *Old Public Administration*

Kajian dan praktek administrasi publik di berbagai negara terus berkembang. Berbagai perubahan terjadi seiring dengan berkembangnya kompleksitas persoalan yang dihadapi oleh administrator publik. Kompleksitas ini ditanggapi oleh para teoritis dengan terus mengembangkan ilmu administrasi publik. Denhardt & Denhardt mengungkapkan bahwa terdapat tiga perspektif dalam administrasi publik. Perspektif tersebut adalah *Old Public Administration*, *New Public*

Management, dan New Public Service. Model Old Public Administration atau Administrasi Publik Klasik memberikan perhatian pada bagaimana pemerintah melakukan tindakan administrasi secara demokratis, efisien dan efektif, dan bebas dari manipulasi kekuasaan, serta bagaimana pemerintah dapat beroperasi secara tepat, benar, dan berhasil (Wilson, 1887). Fokus perhatiannya adalah interaksi dan kerjasama di dalam organisasi pemerintah yang dibangun melalui hirarki. Model ini memberikan peran yang sangat besar kepada pemerintah, baik dalam perumusan kebijakan maupun penyampaian pelayanan publik. Dengan sifat yang hirarkis dan berpusat pada pemerintah, maka hubungan antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat cenderung dimaknai sebagai hubungan yang bersifat atasan dan bawahan, interaksi sepihak dan tidak setara, kerjasama struktural dan formal, atau pada titik yang paling ekstrim, tidak ada kolaborasi sama sekali. Organisasi publik diidentikan dengan tidak efisien, tidak efektif, tidak produktif, tidak kreatif serta miskin inovasi.

Paradigma administrasi publik dimulai dengan *Old Publik Administration* atau administrasi publik lama Paradigma Administrasi Negara Lama dikenal juga dengan sebutan Administrasi Negara Tradisional atau Klasik. Paradigma ini merupakan paradigma yang berkembang pada awal kelahiran ilmu administrasi negara. Tokoh paradigma ini adalah antara lain adalah pelopor berdirinya ilmu administrasi negara Woodrow Wilson dengan karyanya "*The Study of*

Administration”(1887) serta F.W. Taylor dengan bukunya “*Principles of Scientific Management*”.

Dalam bukunya “*The Study of Administration*”, Wilson berpendapat bahwa problem utama yang dihadapi pemerintah eksekutif adalah rendahnya kapasitas administrasi. Untuk mengembangkan birokrasi pemerintah yang efektif dan efisien, diperlukan pembaharuan administrasi pemerintahan dengan jalan meningkatkan profesionalisme manajemen administrasi negara. Untuk itu, diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional dan non-partisan. Karena itu, tema dominan dari pemikiran Wilson adalah aparat atau birokrasi yang netral dari politik. Administrasi negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen ilmiah dan terpisah dari hiruk pikuk kepentingan politik. Inilah yang dikenal sebagai konsep dikotomi politik dan administrasi. Administrasi negara merupakan pelaksanaan hukum publik secara detail dan terperinci, karena itu menjadi bidangnya birokrat teknis. Sedang politik menjadi bidangnya politisi.

Ide-ide yang berkembang pada tahun 1900-an memperkuat paradigma dikotomi politik dan administrasi, seperti karya Frank Goodnow “*Politic and Administration*”. Karya fenomenal lainnya adalah tulisan Frederick W.Taylor “*Principles of Scientific Management* (1911). Taylor adalah pakar manajemen ilmiah yang mengembangkan pendekatan baru dalam manajemen pabrik di sector swasta –*Time and Motion Study*. Metode ini menyebutkan ada cara terbaik untuk melaksanakan tugas tertentu. Manajemen ilmiah dimaksudkan untuk meningkatkan output

dengan menemukan metode produksi yang paling cepat, efisien, dan paling tidak melelahkan. Jika ada cara terbaik untuk meningkatkan produktivitas di sector industri, tentunya ada juga cara sama untuk organisasi public. Wilson berpendapat pada hakekatnya bidang administrasi adalah bidang bisnis, sehingga metode yang berhasil di dunia bisnis dapat juga diterapkan untuk manajemen sektor publik.

Termasuk dalam kelompok pelopor teori klasik adalah Frederik W. Taylor meskipun latar belakang pendidikan dan pekerjaannya adalah di bidang teknik, ia dikenal sebagai "bapak manajemen ilmiah". Pemikirannya yang cemerlang mampu mengembangkan suatu cara terbaik untuk metode kerja yang baru, menciptakan standar kerja, menemukan orang yang tepat untuk suatu jenis pekerjaan tertentu melalui proses seleksi dan menyediakan peralatan dan perlengkapan kerja yang terbaik bagi pekerja. Pelopor teori klasik lainnya adalah Henry Fayol dan Gulick dan Urwick dengan konsep POSDCORB yang merupakan gambaran kegiatan utama dari para eksekutif di dalam organisasi yang meliputi *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting,* dan *budgeting* yang melahirkan beberapa konsekuensi terhadap teori administrasi, seperti dikotomi antara politik dan administrasi sebagai bagian yang sentral dari proses administrasi.

Menurut beberapa literature, Max Weber adalah tokoh administrasi negara klasik yang mengemukakan teorinya mengenai birokrasi, namun terdapat perbedaan pandangan dalam hal ini. Terdapat kritik terhadap konsep Max Weber, pertama dalam hubungan antara masyarakat dan negara, implementasi birokrasi ditandai dengan intensitas per-UU-an dan kompleksitas peraturan, kedua, struktur birokrasi dalam hubungannya dengan masyarakat seringkali dikritisi sebagai penyebab menjamurnya meja-meja pelayanan sekaligus menjadi penyebab jauhnya birokrasi dari

rakyat. Peningkatan intensitas dianggap memiliki resiko dimana apabila akhirnya akan menyebabkan intervensi negara yang akan menyentuh semua aspek kehidupan masyarakat dan pada akhirnya menyebabkan biaya penyelenggaraan birokrasi menjadi sangat mahal.

Teori administrasi publik klasik berkembang dimulai pada abad 19 dikenal dengan istilah **paradigma pertama** atau paradigma dikotomi Politik administrasi dari tahun 1900-1926. Paradigma ini mempermasalahkan mengenai dimana seharusnya administrasi negara itu berada, dengan tokohnya Frank J. Goodnow dan Leonard D. White yang mengatakan bahwa administrasi negara seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan. Namun menimbulkan persolan di antara kalangan akademisi dan praktisi mengenai dikotomi politik-administrasi. Dijelaskan bahwa administrasi negara merupakan sub bidang ilmu politik.

Administrasi negara mulai mendapat legitimasi akademis pada tahun 1920-an dengan adanya ulasan dari Leonard White dengan bukunya *Introduction to the Study Public Administration* yang antara lain berisi; politik seharusnya tidak mengganggu administrasi.

Pada tahun 1927-1937 muncul prinsip untuk paradigma kedua yang mengembangkan prinsip-prinsip administrasi negara, bahwa terdapat perkembangan baru dalam administrasi negara dan mencapai puncak reputasinya. Sekitar tahun 1930-an administrasi negara banyak mendapat masukan dari bidang lain seperti industrial dan pemerintahan. Bahwa administrasi negara dapat menempati semua

tatanan kehidupan. Tokoh pemikiran pada periode ini antara lain Mary Parker Follet, Henry Fayol, Frederick W. Taylor (*Principle of Scientific Management*), Max Weber yang memfokuskan pada pengaruh manajemen terhadap administrasi negara.

Pada tahun 1937 merupakan puncak akhir **paradigma kedua** dengan tokoh Luther H. Gulick dan Lyndall Urwick dalam tulisannya *Paper on the Science of Administration* yang terkenal dengan konsep POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*). POSDCORB adalah suatu istilah yang mencakup tanggung-jawab eksekutif atas suatu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, penyusunan staf, koordinasi, pelaporan, dan penganggaran.

Pada tahun-tahun berikutnya merupakan tantangan bagi administrasi publik karena banyak konsep yang berusaha mengkritik konsep administrasi publik yang dianggap ortodoks (Suharyanto, Hadriyanus, 2005).

Dalam administrasi model klasik, tugas kunci dari pemerintahan adalah menyampaikan sejumlah pelayanan publik seperti membangun dengan lebih baik, sekolah, rumah, saluran pembuangan serta menyediakan kesejahteraan yang dapat diserahkan kepada aparat pemerintah dan politisi. Administrasi publik menunjukkan dominasinya sebagai pemain utama, namun adanya sumber pembiayaan dari hasil pungutan pajak masyarakat menjadikan penyelenggaraan administrasi

publik menjadi tidak efisien dan menjadi salah satu kritik teori klasik administrasi publik.

Oleh karena itu timbulah suatu gerakan untuk melakukan reformasi terhadap manajemen sektor publik. Salah satu gerakan reformasi sektor publik adalah munculnya paradigma *New Public Management* atau NPM

2. *New Public Administration*

Setelah konsep POSDCORB, pada tahun 1938 terbit buku karangan Herbert Simon, *Administrative Behavior* yang berisi jika menginginkan administrasi negara bekerja dengan keharmonisan stimulasi intelektual maka hendaknya. Tokoh lain adalah Fritz Morstein-Marx (*Elements of Public Administration*) yang menerangkan bahwa administrasi dan politik bisa dikotomi. Fritz menunjukkan adanya kesadaran baru mengenai administrasi yang '*value free*' itu sebenarnya adalah value yang berat condongnya ke politik (Suharyanto, Hadriyanus, 2005).

Fase paradigma ketiga dikenal dengan teori-teori neoklasik dari administrasi negara maka yang menarik adalah pandangan Herbert Simon (1947) di atas tentang Konsep Rasionalitas Murni (*Pure Rationality*) dan Rasionalitas Terbatas (*Bounded Rationality*) pada proses pengambilan keputusan di dalam organisasi.

Selain itu, **paradigma ketiga** adalah penjelasan mengenai administrasi negara sebagai ilmu politik yang berkembang pada tahun 1950-1970. Fase ini berusaha untuk menetapkan kembali hubungan

konseptual antara administrasi negara dengan ilmu politik. Tahun 1962 administrasi negara bukan lagi dianggap sebagai bagian dari ilmu politik. Menurut Keban, Yeremias T. (2008) muncul paradigma baru yang tetap menganggap administrasi publik sebagai ilmu politik dimana lokusnya adalah birokrasi pemerintahan. Pada akhirnya pada masa ini administrasi mengalami krisis identitas karena ilmu politik dianggap disiplin ilmu yang sangat dominan dalam administrasi publik.

Paradigma keempat pada periode 1956-1970 adalah masa administrasi negara sebagai ilmu administrasi. Prinsip manajemen dikembangkan kembali secara ilmiah dan mendalam seperti perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern. Pada masa ini terdapat dua jenis administrasi negara yaitu pengembangan ilmu administrasi murni yang berdasarkan pengaruh psikologi sosial dan ilmu administrasi yang menjelaskan mengenai *public policy*.

Sejumlah pengembangan dimasa ini seperti tahun 1960, Keith M. Henderson berpendapat bahwa teori organisasi seharusnya menjadi fokus utama administrasi negara. Sehingga berkembang *Organizational Development (OD)* atau Pengembangan Organisasi secara pesat sebagai spesialisasi dari ilmu administrasi.

Paradigma kelima berkembang sejak 1970 yang menempatkan administrasi negara sebagai administrasi negara. Pengembangan administrasi negara tidak hanya ditujukan pada locus administrasi negara sebagai ilmunurni tetapi juga pengembangan teori organisasi. Perhatian

pada teori organisasi terutama ditujukan pada bagaimana dan mengapa organisasi bekerja, perilaku individu dalam organisasi dan bagaimana keputusan diambil dalam organisasi. Dan kemudian berkembang pula ilmu kebijaksanaan (*policy science*), politik ekonomi, proses kebijakan pemerintah dan analisisnya dan cara pengukuran kebijakan.

Setelah perkembangan paradigma seperti diuraikan diatas dikemukakan oleh Nicholas Henry, pada tahun 1982 terdapat pendapat yang merinci beberapa aliran dalam administrasi publik yaitu aliran proses administrasi yang meliputi aliran empiris, pengambilan keputusan, matematik dan aliran sistem administrasi holistic yang terdiri dari aliran perilaku manusia, aliran analisis birokrasi, aliran sistem sosial dan aliran integratif (Keban, Yeremias T, 2005). Pada tahun 1992, terjadi pergeseran paradigm yang dikenal dengan *post bureaucratic paradigm* yang dikemukakan oleh Barzelay tahun 1992 dan oleh Armajani tahun 1997, paradigma ini menekankan; hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk dan keterikatan terhadap norma, mengutamakan misi, pelayananan dan hasil akhir (*outcome*), menekankan pemberian hasil bagi masyarakat, membangun akuntabilitas dan memperkuat hubungan kerja, pemahamann dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah serta proses perbaikan yang berkesinambungan, memisahkan pelayanan dan kontrol, memperluas pemilihan pelanggan, mengukur dan menganalisis hasil dan memperkaya umpan balik (Keban, Yeremias T, 2005).

3. *New Public Management*

Adanya kritik mengenai teori-teori administrasi klasik dan neoklasik menyebabkan adanya pembaharuan dalam penyelenggaraan administrasi publik sehingga menyebabkan adanya perubahan dalam penyelenggaraan administrasi publik yang kemudian memunculkan konsep baru dikenal dengan *New Public Management*. Konsep ini pada awalnya ingin mengemukakan pandangan baru yang bisa mencerahkan konsep ilmu administrasi. Khusus konsep *New Public Management* biasanya diperlakukan untuk kegiatan bisnis dan sektor privat. Inti dari konsep ini adalah untuk mentransformasikan kinerja yang selama ini dipergunakan dalam sektor privat dan bisnis ke sektor publik. Slogan terkenal yang digunakan adalah mengatur dan mengendalikan pemerintahan tidak jauh bedanya mengatur dan mengendalikan bisnis – *run government like business*. Lebih lanjut konsep ini meninjau kembali peran administrator publik, peran dan sifat dari profesi administrasi (Thoah, Miftah, 2005).

Selain kritik terhadap teori klasik, munculnya *New Public Management* (NPM) juga dipicu dengan adanya krisis negara kesejahteraan di New Zeland, Australia, Inggris, Amerika yang kemudian didukung adanya promosi dari IMF, Bank Dunia dan serikat persemakmuran dan kelompok konsultan manajemen. Di negara-negara ini perkembangan yang terjadi di bidang ekonomi, sosial, politik dan lingkungan administrasi secara bersama mendorong terjadinya perubahan radikal dalam sistem manajemen dan administrasi publik. Perubahan yang

diinginkan adalah peningkatan cara pengelolaan pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat agar yang lebih efisien, efektif (Kurniawan, Teguh).

Tema pokok NPM adalah menggunakan mekanisme pasar sebagai terminologi sektor publik dengan cara para pimpinan dituntut untuk; berinovasi untuk memperoleh hasil yang maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi pemerintah; pemimpin melakukan *steering*, membatasi terhadap pekerjaan atau fungsi mengendalikan, gaya pimpinan yang memberikan arah yang strategis; menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program publik; menghilangkan monopoli pelayanan publik yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat pemerintah; dalam birokrasi publik diupayakan agar para pimpinan brokrasi meningkatkan produktivitas dan menemukan alternative cara pelayanan publik berdasarkan perspektif ekonomi; pimpinan didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, melakukan restrukturisasi lembaga birokrasi publik, merusmuskan kembali misi organisasi, melakukan *streamlining* pada proses dan prosedur birokrasi dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan. Hal ini dimaksudkan untuk melakukan kompetisi dalam unit kerja pemerintahan baik secara internal maupun lintas sektor organisasi.

Dalam melakukan upaya perbaikan birokrasi, pada tahun 1992, David Osborne dan Ted Gaebler menerbitkan buku *Reinventing Government* yang dilanjutkan dengan buku *Banishing Bureaucracy* pada

tahun 1997. *Reinventing Government* merupakan salah satu aplikasi NPM yang pada hakikatnya adalah upaya untuk mentransformasikan jiwa dan kinerja wiraswasta (*entrepreneurship*) ke dalam birokrasi pemerintah. Jiwa *entrepreneurship* menekankan pada upaya peningkatan sumber daya baik ekonomi, sosial, budaya, politik yang dimiliki pemerintah untuk menjadi lebih produktif dan berproduksi tinggi. Kinerja ini kemudian dikenal dengan mewiraswastakan birokrasi pemerintah yang menurut Osborne ada sepuluh prinsip yang harus dilakukan; pemerintah bersifat katalis, pemerintah milik masyarakat, pemerintah kompetitif, pemerintah berorientasi misi, pemerintah berorientasi pada hasil, pemerintah berorientasi pelanggan, pemerintah berwiraswasta, pemerintah partisipatif, pemerintah melakukan desentralisasi, pemerintah berorientasi pasar. Dengan melaksanakan kesepuluh prinsip ini pemerintah dapat meningkatkan kinerjanya.

4. *New public service*

Secara umum alur pikir NPS menentang paradigma-paradigma sebelumnya (OPA dan NPM). Dasar teoritis paradigma NPS ini dikembangkan dari teori tentang demokrasi, dengan lebih menghargai perbedaan, partisipasi dan hak asasi warga negara. Dalam NPS konsep kepentingan publik merupakan hasil dialog berbagai nilai yang ada di tengah masyarakat. Nilai-nilai seperti keadilan, transparansi dan akuntabilitas merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dalam pelayanan publik. Paradigma NPS berpandangan bahwa responsivitas (tanggung jawab) birokrasi lebih diarahkan kepada warga negara (*citizen's*) bukan

clients, konstituen (*constituent*) dan bukan pula pelanggan (*customer*). Pemerintah dituntut untuk memandang masyarakatnya sebagai warga negara yang membayar pajak. Dalam suatu negara yang menganut paham demokrasi, sebenarnya warga negara tidak hanya dipandang sebagai *customer* yang perlu dilayani dengan standar tertentu saja, tetapi lebih dari itu, mereka adalah pemilik (*owner*) pemerintah yang memberikan pelayanan tersebut. Dalam pandangan *New Public Service*, administrator publik wajib melibatkan masyarakat (sejak proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi) dalam pemerintahan dan tugas-tugas pelayanan umum lainnya. Tujuannya adalah untuk menciptakan pemerintahan yang lebih baik, sesuai dengan nilai-nilai dasar demokrasi, serta mencegah potensi terjadinya korupsi birokrasi.

Ada tujuh prinsip NPS (Denhardt & Denhardt, 2000, 2003, 2007) yang berbeda dari NPM dan OPA yaitu : Pertama; Peran utama dari pelayanan publik adalah membantu masyarakat mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama, dari pada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat kearah yang baru. Kedua, administrasi publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut sebagai kepentingan publik. Ketiga, kebijakan dan program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsive melalui upaya-upaya kolektif dalam proses kolaboratif. Keempat, kepentingan publik lebih merupakan hasil suatu dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama dari pada agregasi kepentingan pribadi para individu. Kelima, para

pelayan publik harus memberi perhatian tidak semata pada pasar, tetapi juga aspek hukum dan peraturan perundang-undangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, *standard professional* dan kepentingan warga masyarakat. Keenam, organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan lebih sukses dalam jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan melalui kepemimpinan yang menghargain semua orang, dan Ketujuh kepentingan publik lebih dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat, dari pada oleh manager wirausaha yang bertindak seakan-akan uang milik mereka.

Tabel 1
Pergeseran Paradigma Administrasi Publik

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas birokrasi publik	<i>Clients dan constituent</i>	<i>Customer</i>	<i>Citizen's</i>
Peran pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>
Akuntabilitas	Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multiaspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai dengan otoritas <i>top-down</i>	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan, proteksi	Semangat <i>entrepreneur</i>	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

Sumber: Denhardt dan Denhardt (2003: 28-29).

C. Pembangunan Nasional Dan Daerah

Pembangunan hakikatnya adalah upaya mewujudkan tujuan nasional bangsa Indonesia yang maju, mandiri, sejahtera, berkeadilan, berdasarkan iman dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Kuasa. Sesuai tujuan yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 disebutkan bahwa hakikat pembangunan nasional adalah: mencerdaskan kehidupan bangsa, menciptakan kesejahteraan umum, melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, dan membantu melaksanakan ketertiban dunia dan perdamaian abadi.

Sebagai suatu bangsa yang mengikatkan diri dalam bentuk negara kesatuan Republik Indonesia, maka tujuan nasional perlu diwujudkan oleh seluruh lapisan bangsa tanpa kecuali. Pemerintah sebagai penyelenggara negara adalah penggerak (fasilitator dan dinamisator) perwujudan tujuan nasional itu. Dalam penyelenggaraan pembangunan, pemerintah bertindak mewakili kepentingan seluruh lapisan bangsa. Pembangunan dilaksanakan sendiri oleh masyarakat terdiri dari: tingkat mikro individu atau pribadi rakyat; tingkat agregat-nasional dimulai di tingkat kelompok masyarakat, desa-kalurahan, kecamatan, kabupaten-kota, propinsi sampai nasional; dan tingkat global-internasional pembangunan antarnegara bangsa. Sesungguhnya Pancasila dan UUD 1945 merupakan landasan pembangunan yang ideal. Keduanya telah merumuskan dengan bijaksana konsep demokrasi dalam alam pembangunan sesuai lingkungan sosial dan budaya Indonesia. Dalam sejumlah konsep tentang demokrasi disebutkan bahwa ada titik temu antara demokrasi dan pembangunan.

Keduanya dapat dianggap sebagai suatu proses memanusiakan manusia. Pada suatu negara demokrasi, pembangunan berlangsung sendiri berdasarkan kemauan, kebutuhan, dan kemampuan rakyat, kemudian dilakukan mandiri oleh rakyat, serta selanjutnya dimanfaatkan sendiri hasil dan dampaknya untuk rakyat. Dalam tahap dan pemahaman ini disebut: (1) secara politik: demokrasi telah berjalan; (2) secara sosial: terjadi peranserta aktif masyarakat; (3) secara ekonomi: mekanisme pasar berperan (*market work mechanism*); (4) secara hukum: berjalan sesuai hukum dan peraturan (*law and order*); dan (5) secara administrasi publik: pembangunan dikelola secara baik (*good governed, terjadi good governance dan good government*).

Kelembagaan penyelenggaran negara (dikenal sebagai sistem administrasi negara Indonesia) mempunyai tugas pokok menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan mengorganisasikan tugas-tugas pembangunan. Dalam rangka pengorganisasian tugas-tugas pembangunan maka sesungguhnya peran pemerintah adalah membantu pelaksanaan pembangunan dengan peran utama: (1) membantu mengelola potensi nasional dan global sebagai sumber pembangunan nasional; (2) membantu merumuskan alokasi sumberdaya untuk penyelenggaraan pembangunan nasional; dan (3) mendampingi rakyat dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Dalam rangka menyelenggarakan pembangunan nasional maka sejak awal tahun 2000 telah disepakati secara nasional adanya landasan penyelenggaraan pembangunan nasional yang mencakup sebagai berikut:

Pertama, landasan konstitusional pembangunan adalah UUD 1945. UUD 1945 merupakan arahan yang paling dasar dalam menyusun tujuan pokok pembangunan nasional sebagai suatu visi pembangunan nasional guna dijadikan landasan dalam Keputusan/Ketetapan MPR. Khusus dalam Pembukaan UUD 1945 disebutkan empat pokok tujuan pembangunan nasional mencakup: mencerdaskan kehidupan bangsa, menciptakan kesejahteraan umum, melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, dan berperanserta dalam membantu ketertiban dunia dan perdamaian abadi.

Kedua, landasan idiil pembangunan adalah Pancasila. Pancasila merupakan arahan yang paling dasar guna menjiwai seluruh pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka memperkuat perwujudan visi pembangunan yang termuat dalam UUD 1945 guna dijadikan menjiwai penyusunan Keputusan/Ketetapan MPR. Ketiga, landasan operasional pembangunan adalah Keputusan/Ketetapan MPR

Ketiga, landasan perencanaan pembangunan nasional adalah Program Pembangunan Nasional Lima Tahun (Propenas). 2 Propenas merupakan arahan paling dasar sebagai strategi pembangunan lima tahunan guna dijadikan landasan dalam penyusunan prioritas kebijakan pembangunan sektoral nasional dan pembangunan sektoral di daerah (pembangunan daerah). Propenas disusun oleh Pemerintah bersama DPR.

Kelima, landasan pembangunan nasional tahunan adalah Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta). Repeta merupakan arahan paling dasar sebagai pelaksanaan strategi pembangunan lima tahunan ke dalam sasaran pembangunan satu tahunan guna dijadikan landasan dalam penyusunan pembiayaan pembangunan sektoral nasional dan pembangunan sektoral di daerah (pembangunan daerah). Repeta disusun oleh Pemerintah bersama DPR. Dasar penyusunan Repeta adalah Propenas. Repeta memuat satuan anggaran pembiayaan pembangunan sektoral nasional. Dasar penyusunan Repeta adalah Propenas. Keenam, landasan pembiayaan pembangunan nasional tahunan adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). APBN merupakan arahan paling dasar sebagai acuan pembiayaan bagi pelaksanaan pembangunan nasional satu tahunan guna dijadikan sumber pembiayaan pembangunan sektoral nasional dan pembangunan sektoral di daerah (pembangunan daerah). APBN disusun oleh Pemerintah bersama DPR. Dasar penyusunan APBN adalah Repeta. APBN memuat nilai-nilai anggaran pembiayaan pembangunan sektoral nasional dan pembangunan sektoral di daerah (pembangunan daerah) yang tertuang dalam APBN.

Ketujuh, landasan perencanaan pembangunan sektoral nasional adalah Rencana Strategis (Renstra). Renstra merupakan arahan paling dasar sebagai pelaksanaan kegiatan pembangunan jangka menengah (lima tahunan) ke dalam kegiatan pembangunan jangka pendek (satu tahunan) guna dijadikan landasan dalam penyusunan anggaran pembiayaan pembangunan sektoral nasional dan pembangunan sektoral

di daerah (pembangunan daerah) selama satu tahun. Renstra disusun oleh Departemen Teknis, Lembaga Pemerintah NonDepartemen, dan Lembaga-lembaga Pemerintah lainnya, guna dijadikan landasan pelaksanaan kegiatan pembangunan.

Dasar penyusunan Renstra adalah Propenas dan Repeta. Kedelapan, landasan perencanaan pembangunan nasional di daerah adalah Pola Dasar Pembangunan Daerah (Poldas). Poldas merupakan arahan paling dasar sebagai strategi pembangunan lima tahunan nasional di daerah guna dijadikan landasan dalam penyusunan prioritas kebijakan pembangunan sektoral di daerah (pembangunan daerah). Poldas disusun oleh Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Kecamatan, bersama DPRD masing-masing. Dasar penyusunan Poldas adalah GBHN. Kesembilan, landasan perencanaan pembangunan nasional di daerah adalah Program Pembangunan Nasional-lima tahun Daerah (Propeda). Propeda merupakan arahan paling dasar sebagai strategi pembangunan lima tahunan di daerah guna dijadikan landasan dalam penyusunan prioritas kebijakan pembangunan sektoral nasional di daerah (pembangunan daerah). Propeda disusun oleh Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Kecamatan, bersama DPRD masing-masing. Dasar penyusunan Propeda adalah Poldas dan propenas.

Kesepuluh, landasan pembangunan nasional di daerah adalah Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada). Repetada merupakan arahan paling dasar sebagai pelaksanaan strategi pembangunan lima tahunan di daerah ke dalam sasaran pembangunan

satu tahunan guna dijadikan landasan dalam penyusunan pembiayaan pembangunan sektoral di daerah (pembangunan daerah). Repetada disusun oleh Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Kecamatan, bersama DPRD masing-masing. Dasar penyusunan Repetada adalah Propeda. Repetada memuat satuan anggaran pembiayaan pembangunan sektoral nasional yang tertuang dalam APBD. Kesebelas, landasan pembiayaan pembangunan tahunan di daerah adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD merupakan arahan paling dasar sebagai acuan pembiayaan bagi pelaksanaan pembangunan daerah satu tahunan guna dijadikan sumber pembiayaan pembangunan sektoral di daerah (pembangunan daerah). APBD disusun oleh Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Kecamatan, bersama DPRD masing-masing. Dasar penyusunan APBD adalah Repetada. APBD memuat nilai-nilai anggaran pembiayaan pembangunan sektoral di daerah (pembangunan daerah). Keduabelas, landasan perencanaan pembangunan sektoral nasional di daerah (pembangunan daerah) adalah Rencana Strategis Daerah (Renstrada). Renstrada merupakan arahan paling dasar sebagai pelaksanaan kegiatan pembangunan jangka menengah (lima tahunan) ke dalam kegiatan pembangunan jangka pendek (satu tahunan) guna dijadikan landasan dalam penyusunan anggaran pembiayaan pembangunan sektoral nasional di daerah (pembangunan daerah) selama satu tahun. Renstrada disusun oleh Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Kecamatan, guna dijadikan landasan pelaksanaan kegiatan

pembangunan. Dasar penyusunan Renstrada adalah Propenas dan Repeta, serta Propeda dan Repetada. Ketigabelas, landasan penyerasian pembangunan adalah forum Rapat Koordinasi Pembangunan Nasional (Rakorbangnas). Rakorbangnas merupakan suatu mekanisme penyerasian penyusunan rencana pembangunan dan pelaksanaan pembangunan nasional dan pembangunan nasional di daerah berdasarkan masukan dari daerah (rakyat) sesuai prinsip musyawarah dan wawasan nasional (Pancasila dan Pembukaan UUD 1945). Tujuan utama Rakorbangnas adalah menentukan prioritas pembanguan di setiap wilayah/daerah dan kawasan/regional. Jalur pelaksanaan skema Rakorbangnas dimulai dari forum pertemuan di tingkat Desa/Kelurahan dan Kecamatan (tingkat pertama), dilanjutkan ke forum pertemuan tingkat Kabupaten/Kota serta forum Lintas kabupaten/Kota (tingkat kedua), diteruskan ke forum pertemuan di tingkat Provinsi (tingkat ketiga), kemudian diteruskan ke forum pertemuan di tingkat kawasan/regional/pulau (tingkat keempat), dan berakhir di forum Rakorbangnas. Skema Rakorbangnas melibatkan semua unsur pelaku pembangunan, mulai unsur Pemerintah (Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah), unsur perwakilan rakyat (DPR, DPRD), dan unsur publik yang terdiri dari unsur bisnis (seperti Kadin) dan nirlaba (perguruan tinggi dan lembaga swadaya masyarakat).

Pembangunan adalah pergeseran dari suatu kondisi nasional yang satu menuju kondisi nasional yang lain, yang dipandang lebih baik dan lebih berharga. Disamping itu pembangunan juga merupakan proses

multidimensional yang menyangkut perubahan-perubahan yang penting dalam suatu struktur, sistem sosial ekonomi, sikap masyarakat dan lembaga- lembaga nasional dan akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengangguran kesenjangan dan pemberantasan kemiskinan absolut. Pengertian tersebut mengisyaratkan bahwa pembangunan berarti proses menuju perubahan- perubahan yang dimaksudkan untuk memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat itu sendiri.

Dalam pengertian pembangunan para ahli memberikan berbagai macam definisi tentang pembangunan, namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan. Siagian (1994) memberikan pengertian tentang bagaimana pembangunan sebagai “suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*Nation building*)”. Adapun Ginanjar Kartasasmita (1997;9) memberikan pengertian yang lebih sederhana tentang pembangunan yaitu: “suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana”.

Upaya untuk memahami makna dan strategi pembangunan yang tepat telah melibatkan para ahli dari berbagai disiplin ilmu akibatnya konsep pembangunan menjadi *multi interpretable* namun disamping itu pembangunan harus dipahami sebagai proses multidimensional dan mencakup perubahan orientasi dan sistem organisasi sosial, ekonomi, politik dan kebudayaan. Todaro melihat pembangunan sebagai: “proses

yang multidimensional dari struktur masyarakat, perilaku, kelembagaan, perkembangan ekonomi, pengurangan kepincangan, dan penghapusan kemiskinan absolut dari masyarakat". Tiga nilai yang menjadi tujuan pembangunan adalah: (1) *Live sustainance* atau terpenuhinya kebutuhan dasar manusia berupa sandang, pangan papan, kesehatan, dan perlindungan dari ancaman, (2) *self esteem*, kemampuan untuk menjadi diri sendiri, (3) *freedom for survitude*, yaitu kemampuan untuk memilih secara bebas.

Meskipun pengertian pembangunan amat bervariasi secara umum pembangunan dapat diartikan sebagai proses perubahan dari kondisi nasional yang satu ke kondisi nasional yang di pandang lebih baik atau kemajuan yang terus menerus menuju perbaikan kehidupan manusia yang mapan. Pembangunan daerah menurut Tjokrowinoto (1999:35) dapat dilakukan berdasarkan 3 azas, diantaranya: (1) azas pembangunan integral, (2) azas kekuatan sendiri, (3) azas pemufakatan bersama. Azas pembangunan integral ialah pembangunan yang seimbang dari semua segi masyarakat desa. Azas kekuatan sendiri adalah tiap-tiap usaha pertama-tama harus berdasarkan kekuatan sendiri, azas pemufakatan bersama ialah pembangunan harus dilaksanakan secara benar untuk menjadi kebutuhan masyarakat desa dan putusan untuk melaksanakan proyek bukan atas prioritas atasan tetapi merupakan keputusan bersama anggota masyarakat desa.

Disamping itu strategi desa yang telah dikembangkan antara lain pendekatan dari atas (*top down*), pendekatan dari bawah (*bottom up*) dan

pendekatan pengelolaan mandiri oleh masyarakat desa (*community base management*). Pendekatan *'top down'* dilaksanakan berdasarkan jalan pikiran bahwa masyarakat desa adalah pihak yang bodoh dan belum dapat memikirkan serta mengerjakan apa yang baik untuk mereka. Jadi semua segi kehidupan dirancang dan diturunkan dari pemerintahan. Pendekatan *'bottom up'* dilaksanakan dengan asumsi bahwa masyarakat desa telah memiliki kemampuan untuk memikirkan dan mengerjakan kebutuhannya sendiri dan pemerintah hanya turut serta dalam sistem administrasinya. Pendekatan *'community base management'* sebenarnya bukan gagasan baru namun muncul dan digali dari masyarakat setempat yang diangkat dari praktek masyarakat tradisional dalam mengelola sumber daya alam untuk kesejahteraan ekonomi bersama dalam desa tanpa campur tangan pemerintah.

Pembangunan memerlukan perencanaan karena kebutuhan pembangunan lebih besar daripada sumber daya yang tersedia. Melalui perencanaan ingin dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada.

D. Perencanaan Pembangunan

Secara umum perencanaan berasal dari kata rencana, yang berarti rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan. Menurut Waterson (dalam Diana Conyers, 1994: 4) pada hakekatnya perencanaan adalah usaha yang secara sadar terorganisasi dan terus menerus dilakukan guna

memilih alternatif terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan J Nehru (dalam Diana Conyers, 1994: 4) menyatakan bahwa perencanaan adalah suatu bentuk latihan intelegensi guna mengolah fakta serta situasi sebagaimana adanya dan mencari jalan keluar guna memecahkan masalah. Kemudian Beenhakker (dalam Diana Conyers, 1994: 4) menyatakan bahwa perencanaan adalah seni untuk melakukan sesuatu yang akan datang agar dapat terlaksanakan. Dalam definisi lain diungkapkan bahwa secara umum perencanaan merupakan proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu.

Dari beberapa pengertian tentang perencanaan, penulis mensintesis bahwa perencanaan merupakan langkah awal dalam melaksanakan suatu tujuan tertentu yang menyangkut pengambilan keputusan atau pilihan mengenai bagaimana memanfaatkan sumber daya yang ada semaksimal mungkin guna mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa depan.

Definisi perencanaan yang lain dikemukakan oleh Sitanggang, mengemukakan bahwa perencanaan diartikan sebagai alat atau unsur dalam upaya menggerakkan dan mengarahkan organisasi dan bagian-bagiannya mencapai tujuan yang ditentukan. Sedangkan Bintoro Tjokroamidjojo (1998:12).

“berpendapat bahwa perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (*maximum Output*) dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif. Beliau juga

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

Definisi lain dikemukakan oleh para ahli manajemen dalam buku yang ditulis oleh Malayu S.P. Hasibuan (1988) diantaranya: George R Terry mengatakan perencanaan adalah upaya untuk memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-sumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Sedangkan Ginanjar Kartasasmita menyatakan bahwa pada dasarnya perencanaan sebagai fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan untuk mencapai tujuan yang dikehendaki. Diana Conyers mengemukakan bahwa perencanaan adalah suatu proses yang terus menerus melibatkan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan penggunaan sumber daya yang ada dengan sasaran untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa yang akan datang. T. Hari Handoko mengemukakan pengertian perencanaan adalah pemilihan sekumpulan kegiatan dan keputusan selanjutnya apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana, dan oleh siapa. Perencanaan yang baik dapat dicapai dengan mempertimbangkan kondisi di waktu yang akan datang dalam mana perencanaan dan kegiatan yang diputuskan akan dilaksanakan, serta periode sekarang pada saat rencana dibuat.

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

Menurut Todaro perencanaan adalah fungsi seorang manajer yang berhubungan dengan memilih tujuan-tujuan, kebijakan-kebijakan, prosedur-prosedur, proigram-program dari alternatif yang ada. Sedangkan Selain itu perencanaan juga dipahami sebagai tindakan menentukan serangkaian tindakan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Ada 6 langkah atau proses perencanaan, yaitu:

1. Perumusan tujuan

Perencanaan dimulai dengan keputusan-keputusan tentang keinginan atau kebutuhan organisasi atau kelompok kerja. Tanpa rumusan tujuan yang jelas, organisasi akan menggunakan sumberdaya-sumber dayanya secara tidak efektif.

2. Perumusan masalah

Kegiatan ini sangat penting, hanya setelah keadaan organisasi saat ini dianalisa dapat dirumuskan untuk menggambarkan rencana kegiatan lebih lanjut.

3. Melakukan Analisa

Segala kekuatan dan kelemahan serta kemudahan dan hambatan perlu diidentifikasi untuk mengukur kemampuan organisasi dalam mencapai tujuan.

4. Pengembangan Alternatif

5. Pemilihan alternative

Yaitu pemilihan alternatif terbaik (paling memuaskan) diantara berbagai alternatif yang ada.

6. Pengembangan rencana derivative

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa fungsi perencanaan Pembangunan adalah sebagai alat untuk memilih, merencanakan untuk masa yang akan datang, cara untuk mengalokasikan sumber daya serta alat untuk mencapai sasaran, dan apabila dikaitkan dengan pembangunan yang hasilnya diharapkan dapat menjawab semua permasalahan, memenuhi kebutuhan masyarakat, berdaya guna dan berhasil guna, serta mencapai tujuan yang diinginkan, maka perencanaan itu sangat diperlukan agar pembangunan yang dilaksanakan lebih terarah, efektif dan efisien dalam penggunaan sumber daya dan dana. Sedangkan pembangunan dalam perencanaan itu sendiri merupakan suatu proses perubahan kearah yang lebih baik melalui apa yang dilakukan secara terencana.

Menurut Diana Conyers (1994: 5) setiap bentuk perencanaan pembangunan pasti mempunyai implikasi atau aspek sosial, karenanya dapatlah dianggap bahwa perencanaan sosial harus merupakan bentuk arahan bagi seluruh rangkaian kegiatan perencanaan itu sendiri. Perencanaan jenis ini biasanya dipakai pemerintah atau badan lainnya guna mengatasi masalah perubahan ekonomi dan masalah sosial pada umumnya. Perencanaan ini dikenal dengan perencanaan pembangunan.

Lebih lanjut Riyadi dan Bratakusumah (2004: 6) mengemukakan bahwa;

“perencanaan pembangunan merupakan suatu tahapan awal proses pembangunan. Sebagai tahapan awal, maka perencanaan pembangunan merupakan pedoman/acuan/dasar bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan.”

Karena itu perencanaan pembangunan hendaknya bersifat implementatif (dapat melaksanakan) dan aplikatif (dapat diterapkan), serta perlu disusun dalam suatu perencanaan strategis dalam arti tidak terlalu mengatur, penting, mendesak dan mapu menyentuh kehidupan masyarakat luas, sekaligus mampu mengantisipasi tuntutan perubahan baik internal maupun eksternal, serta disusun berdasarkan fakta riil di lapangan. Dalam hubungannya dengan suatu daerah sebagai area pembangunan sehingga terbentuk konsep perencanaan pembangunan daerah, keduanya menyatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah adalah suatu konsep perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah, dan lingkungannya dalam daerah tertentu dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap tetapi berpegang pada asas prioritas.

Perencanaan pembangunan tidak mungkin hanya dilakukan di atas kertas tanpa melihat realitas di lapangan. Data valid di lapangan sebagai data primer merupakan ornamen-ornamen penting yang harus ada dan digunakan menjadi bahan dalam kegiatan perencanaan pembangunan. Dengan demikian perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/aktivitas

kemasyarakatan baik yang bersifat fisik (mental spiritual) dalam rangka pencapaian tujuan yang lebih baik.

Mekanisme perencanaan pembangunan di Indonesia telah diterapkan secara luas mulai pertengahan tahun 1980-an. Mekanisme perencanaan tersebut menggunakan kombinasi antara pendekatan dari bawah (*bottom up approach*) dan dari atas (*top down approach*). Terdapat enam tahap yang dilalui, mulai dari musyawarah pembangunan desa (musbangdes), Diskusi unit daerah kerja pembangunan (UDKP) di tingkat Kecamatan, rapat koordinasi pembangunan (rakorbang) di tingkat Kabupaten/Kota, rakorbang tingkat Propinsi, konsultasi regional pembangunan (konregbang), dan konsultasi nasional pembangunan (konasbang).

Perluasan otonomi daerah yang semakin dititikberatkan kepada kabupaten/kota akan membawa konsekuensi dan tantangan yang cukup berat bagi pengelola administrasi negara di daerah, baik dalam tahap perumusan kebijakan maupun implementasinya program-program pembangunan. Oleh karena itu model pembangunan daerah di masa kini dan masa depan perlu difokuskan kepada pengembangan masyarakat lokal. Model pembangunan itu dilakukan melalui perubahan paradigma pembangunan top down ke pembangunan partisipatif.

Untuk mendapatkan hasil perencanaan pembangunan daerah yang baik, tepat waktu, tepat sasaran, berdaya guna dan berhasil guna, dibutuhkan keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan,

karena masyarakat sebagai salah satu unsur dalam pembangunan, tentunya dapat mengetahui sekaligus memahami apa yang ada di wilayahnya, disamping itu dengan melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, pemerintah telah memberikan kepercayaan kepada masyarakatnya, sehingga mereka dapat merasa ikut bertanggung jawab dan merasa memiliki program-program pembangunan yang jelas akan sangat menguntungkan bagi pelaksanaannya.

E. Perencanaan Pembangunan Menurut UU No. 32 Tahun 2004

Secara umum pengertian perencanaan pembangunan dapat dilihat berdasarkan unsur-unsur yang membentuknya yaitu: perencanaan dan pembangunan. Perencanaan menurut Terry (dalam Hasibuan, 1993:95) adalah memilih dan menghubungkan fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Proses perencanaan dimulai dengan informasi tentang ketersediaan sumber daya dan arah pembangunan nasional, sehingga perencanaan bertujuan untuk menyusun hubungan optimal antara input, proses, dan output/outcomes atau dapat dikatakan sesuai dengan kebutuhan, dinamika reformasi dan pemerintahan yang lebih demokratis dan terbuka, sehingga masyarakatlah yang paling tahu apa yang dibutuhkannya. Jadi partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan

pembangunan sangat penting karena dapat menumbuhkan sikap memiliki dan rasa tanggung jawab masyarakat terhadap pembangunan.

Sejalan dengan waktu, upaya memikirkan ulang format proses politik yang lebih memberi ruang kepada rakyat mulai tampak, hal ini ditandai dengan diterapkan maka hal tersebut juga membawa dampak positif dalam sistem pemerintahan di Indonesia, salah satu wujudnya adalah dengan diterapkannya Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang “Pemerintahan Daerah” dan didukung dengan Peraturan Pemerintah No. 76 Tahun 2001 Tentang “Pedoman umum pengaturan mengenai desa” serta keputusan Menteri Dalam Negeri No. 48 Tahun 2002 tentang “peraturan desa dan keputusan kepala desa”. Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Menteri tersebut secara umum mengamanatkan bahwa pembangunan daerah dan desa harus dikelola dengan memperhatikan prakarsa dan aspirasi masyarakat dalam rangka peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, sekaligus dengan memelihara kehidupan berdemokrasi di tingkat desa dalam pelaksanaannya kemudian Undang-undang tersebut direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan untuk peran partisipasi masyarakat dalam pembangunan terbit Surat Edaran Bersama antara Kepala BAPPENAS dengan Mendagri No. 0259/M. PPN/I/2005/050/166/sj tanggal 20 Januari 2005 perihal petunjuk teknis penyelenggaraan Musrenbang tahun 2005 dari tingkat desa hingga Kabupaten/Kota.

Untuk membangun kehidupan bernegara dengan tingkat keragaman masyarakat dan karakteristik geografis yang unik, pemerintah

telah menyusun Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang terpadu, menyeluruh, sistematis, yang tanggap terhadap perkembangan jaman, yang ditetapkan dalam Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Dalam pasal 1 dinyatakan bahwa SPPN adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Kemudian dalam pasal 2 dinyatakan pula bahwa tujuan SPPN adalah:

1. Mendukung kondisi antar pelaku pembangunan.
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu antar fungsi pemerintah maupun antar pusat dan daerah.
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antar perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dan
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Undang-undang tersebut juga menjelaskan empat (4) tahap proses perencanaan pembangunan, yakni:

1. Penyusunan Rencana

Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari empat langkah. (1) Penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratif, menyeluruh, dan terukur. (2) Masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. (3) Melibatkan masyarakat (stakeholders) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Diawali dengan penyelenggaraan musrenbang tingkat desa, Musrenbang tingkat kecamatan, musrenbang tingkat kabupaten.

2. Penetapan Rencana

Penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut UU ini, rencana pembangunan jangka panjang nasional/daerah ditetapkan sebagai PERDA, rencana pembangunan jangka menengah daerah ditetapkan sebagai kepala daerah

3. Pengendalian Pelaksanaan rencana Pembangunan

Dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan lembaga/satuan kerja perangkat daerah. Selanjutnya kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pamantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan

lembaga/satuan kerja perangkat daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

4. Evaluasi Pelaksanaan Rencana

Adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan.

Perencanaan pembangunan menurut Lembaga Administrasi Negara berarti memilih prioritas dan cara atau alternatif untuk mencapai tujuan, pengalokasian sumber daya, bertujuan mencapai tujuan, berhubungan dengan masa depan, serta kegiatan yang terus menerus demi perkembangan dan kemajuan bersama dalam pembangunan. Pendapat ini sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Conyers (1981: 3) bahwa *planning* atau perencanaan adalah sebagai: "suatu proses yang terus menerus yang melibatkan keputusan-keputusan, alternatif-alternatif atau pilihan, mengenai cara- cara alternatif penggunaan sumber-sumber daya, dengan tujuan menghasilkan sasaran-sasaran spesifik untuk waktu yang akan datang".

F. Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan

1. Pengertian Partisipasi

Menurut Made Pidarta dalam Siti Irene Astuti D. (2009: 31-32), partisipasi adalah pelibatan seseorang atau beberapa orang dalam suatu

kegiatan. Keterlibatan dapat berupa keterlibatan mental dan emosi serta fisik dalam menggunakan segala kemampuan yang dimilikinya (berinisiatif) dalam segala kegiatan yang dilaksanakan serta mendukung pencapaian tujuan dan tanggungjawab atas segala keterlibatan.

Partisipasi merupakan keterlibatan mental dan emosi dari seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk menyokong kepada pencapaian tujuan kelompok tersebut dan ikut bertanggungjawab terhadap kelompoknya. Pendapat lain menjelaskan bahwa partisipasi merupakan penyertaan pikiran dan emosi dari pekerja-pekerja kedalam situasi kelompok yang bersangkutan dan ikut bertanggungjawab atas kelompok itu. Partisipasi juga memiliki pengertian *“a valuentary process by which people including disadvantaged (income, gender, ethnicity, education) influence or control the affect them”* (Deepa Naryan, 1995), artinya suatu proses yang wajar di mana masyarakat termasuk yang kurang beruntung (penghasilan, gender, suku, pendidikan) mempengaruhi atau mengendalikan pengambilan keputusan yang langsung menyangkut hidup mereka.

Partisipasi menurut Huneryear dan Heoman dalam Siti Irene Astuti D. (2009: 32) adalah sebagai keterlibatan mental dan emosional dalam situasi kelompok yang mendorongnya memberi sumbangan terhadap tujuan kelompok serta membagi tanggungjawab bersama mereka. Pengertian sederhana tentang partisipasi dikemukakan oleh Fasli Djalal dan Dedi Supriadi (2001: 201-202), di mana partisipasi dapat juga berarti bahwa pembuat keputusan menyarankan kelompok atau masyarakat ikut

terlibat dalam bentuk penyampaian saran dan pendapat, barang, keterampilan, bahan dan jasa. Partisipasi dapat juga berarti bahwa kelompok mengenal masalah mereka sendiri, mengkaji pilihan mereka, membuat keputusan, dan memecahkan masalahnya. H.A.R Tilaar (2009: 287) mengungkapkan partisipasi adalah sebagai wujud dari keinginan untuk mengembangkan demokrasi melalui proses desentralisasi dimana diupayakan antara lain perlunya perencanaan dari bawah (bottom-up) dengan mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembangunan masyarakatnya.

Partisipasi masyarakat menurut Isbandi (2007: 27) adalah “keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.”

Mikkelsen (1999: 64) membagi partisipasi menjadi 6 (enam) pengertian, yaitu: 1) Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan; 2) Partisipasi adalah “pemekaan” (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan; 3) Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri; 4) Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu; 5) 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; 6) Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Dari beberapa pakar yang mengungkapkan definisi partisipasi di atas, dapat dibuat kesimpulan bahwa partisipasi adalah keterlibatan aktif dari seseorang, atau sekelompok orang (masyarakat) secara sadar untuk berkontribusi secara sukarela dalam program pembangunan dan terlibat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring sampai pada tahap evaluasi. Pentingnya partisipasi dikemukakan oleh Conyers (1991: 154-155) sebagai berikut: 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; kedua, bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk-beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut; ketiga, bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri. Apa yang ingin dicapai dengan adanya partisipasi adalah meningkatnya kemampuan (pemberdayaan) setiap orang yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam sebuah program pembangunan dengan cara melibatkan mereka dalam pengambilan keputusan dan kegiatan-kegiatan selanjutnya dan untuk jangka yang lebih panjang.

2. Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan

Partisipasi masyarakat menekankan pada “partisipasi” langsung warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan. Gaventa dan Valderma dalam Siti Irene Astuti D. (2009: 17 34-35) menegaskan bahwa partisipasi masyarakat telah mengalihkan konsep partisipasi menuju suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijaksanaan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan warga masyarakat. Pengembangan konsep dan asumsi dasar untuk meluaskan gagasan dan praktik tentang partisipasi masyarakat meliputi:

- a. Partisipasi merupakan hak politik yang melekat pada warga sebagaimana hak politik lainnya. Hak itu tidak hilang ketika ia memberikan mandat pada orang lain untuk duduk dalam lembaga pemerintahan. Sedangkan hak politik, sebagai hak asasi, tetap melekat pada setiap individu yang bersangkutan.
- b. Partisipasi langsung dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan publik di lembaga-lembaga formal dapat untuk menutupi kegagalan demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan masih menyisakan beberapa kelemahan yang ditandai dengan keraguan sejauh mana orang yang dipilih dapat merepresentasikan kehendak masyarakat.
- c. Partisipasi masyarakat secara langsung dalam pengambilan keputusan publik dapat mendorong partisipasi lebih bermakna.
- d. Partisipasi dilakukan secara sistematis, bukan hal yang insidental

- e. Berkaitan dengan diterimanya desentralisasi sebagai instrumen yang mendorong tata pemerintahan yang baik (good governance).
- f. Partisipasi masyarakat dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan dan lembaga pemerintahan.

Demokratisasi dan desentralisasi di negara berkembang termasuk Indonesia terjadi dalam situasi rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan dan lembaga pemerintah. Dengan melibatkan warga dalam proses pengambilan keputusan maka diharapkan kepercayaan publik terhadap pemerintah dapat terus ditingkatkan, dan meningkatnya kepercayaan warga dipercaya sebagai indikator penting bagi menguatnya dukungan dan keabsahan pemerintah yang berkuasa. Partisipasi masyarakat merupakan keterlibatan anggota masyarakat dalam pembangunan dan pelaksanaan (implementasi) program atau proyek pembangunan yang dilakukan dalam masyarakat lokal.

Partisipasi masyarakat memiliki ciri-ciri bersifat proaktif dan bahkan reaktif (artinya masyarakat ikut menalar baru bertindak), ada kesepakatan yang dilakukan oleh semua yang terlibat, ada tindakan yang mengisi kesepakatan tersebut, ada pembagian kewenangan dan tanggung jawab dalam kedudukan yang setara.

3. Prinsip-prinsip Partisipasi Masyarakat

Adapun prinsip-prinsip partisipasi tersebut, sebagaimana tertuang dalam Panduan Pelaksanaan Pendekatan Partisipatif yang disusun oleh

Department for International Development (DFID) (dalam Monique Sumampouw, 2004: 106-107) adalah:

a. Cakupan

Semua orang atau wakil-wakil dari semua kelompok yang terkena dampak dari hasil-hasil suatu keputusan atau proses proyek pembangunan.

b. Kesetaraan dan kemitraan (Equal Partnership)

Pada dasarnya setiap orang mempunyai keterampilan, kemampuan dan prakarsa serta mempunyai hak untuk menggunakan prakarsa tersebut dalam setiap proses guna membangun dialog tanpa memperhitungkan jenjang dan struktur masing-masing pihak.

c. Transparansi

Semua pihak harus dapat menumbuhkembangkan komunikasi dan iklim berkomunikasi terbuka dan kondusif sehingga menimbulkan dialog.

d. Kesetaraan kewenangan (Sharing Power/Equal Powership)

Berbagai pihak yang terlibat harus dapat menyeimbangkan distribusi kewenangan dan kekuasaan untuk menghindari terjadinya dominasi.

e. Kesetaraan Tanggung Jawab (Sharing Responsibility)

Berbagai pihak mempunyai tanggung jawab yang jelas dalam setiap proses karena adanya kesetaraan kewenangan (Sharing power) dan keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan dan langkah-langkah selanjutnya.

f. Pemberdayaan (Empowerment)

Keterlibatan berbagai pihak tidak lepas dari segala kekuatan dan kelemahan yang dimiliki setiap pihak, sehingga melalui keterlibatan aktif dalam setiap proses kegiatan, terjadi suatu proses saling belajar dan saling memberdayakan satu sama lain.

g. Kerjasama

Diperlukan adanya kerja sama berbagai pihak yang terlibat untuk saling berbagi kelebihan guna mengurangi berbagai kelemahan yang ada, khususnya yang berkaitan dengan kemampuan sumber daya manusia.

4. Bentuk dan Tipe Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan

Ada beberapa bentuk partisipasi yang dapat diberikan masyarakat dalam suatu program pembangunan, yaitu partisipasi uang, partisipasi harta benda, partisipasi tenaga, partisipasi keterampilan, partisipasi buah pikiran, partisipasi sosial, partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, dan partisipasi representatif.

Dari berbagai bentuk partisipasi yang telah disebutkan diatas, partisipasi dapat dikelompokkan menjadi 2 jenis, yaitu bentuk partisipasi yang diberikan dalam bentuk nyata (memiliki wujud) dan juga bentuk partisipasi yang diberikan dalam bentuk tidak nyata (abstrak). Bentuk partisipasi yang nyata misalnya uang, harta benda, tenaga dan keterampilan sedangkan bentuk partisipasi yang tidak nyata adalah partisipasi buah pikiran, partisipasi sosial, pengambilan keputusan dan partisipasi representatif. Partisipasi uang adalah bentuk

partisipasi untuk memperlancar usaha-usaha bagi pencapaian kebutuhan masyarakat yang memerlukan bantuan Partisipasi harta benda adalah partisipasi dalam bentuk menyumbang harta benda, biasanya berupa alat-alat kerja atau perkakas. Partisipasi tenaga adalah partisipasi yang diberikan dalam bentuk tenaga untuk pelaksanaan usaha-usaha yang dapat menunjang keberhasilan suatu program. Sedangkan partisipasi keterampilan, yaitu memberikan dorongan melalui keterampilan yang dimilikinya kepada anggota masyarakat lain yang membutuhkannya. Dengan maksud agar orang tersebut dapat melakukan kegiatan yang dapat meningkatkan kesejahteraan sosialnya. Partisipasi buah pikiran merupakan partisipasi berupa sumbangan ide, pendapat atau buah pikiran konstruktif, baik untuk menyusun program maupun untuk memperlancar pelaksanaan program dan juga untuk mewujudkannya dengan memberikan pengalaman dan pengetahuan guna mengembangkan kegiatan yang diikutinya. Partisipasi sosial diberikan oleh partisipan sebagai tanda paguyuban. Misalnya arisan, menghadiri kematian, dan lainnya dan dapat juga sumbangan perhatian atau tanda kedekatan dalam rangka memotivasi orang lain untuk berpartisipasi.

Pada partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, masyarakat terlibat dalam setiap diskusi/forum dalam rangka untuk mengambil keputusan yang terkait dengan kepentingan bersama. Sedangkan partisipasi representatif dilakukan dengan cara memberikan

kepercayaan/mandat kepada wakilnya yang duduk dalam organisasi atau panitia. Partisipasi menurut Effendi dalam Siti Irine Astuti D. (2009: 37), terbagi atas partisipasi vertikal dan partisipasi horizontal. Disebut partisipasi vertikal karena terjadi dalam kondisi tertentu, masyarakat terlibat atau mengambil bagian dalam suatu program pihak lain, dalam hubungan di mana masyarakat berada sebagai status bawahan, pengikut atau klien. Sedangkan partisipasi horizontal, masyarakat mempunyai prakarsa di mana setiap anggota atau kelompok masyarakat berpartisipasi horizontal satu dengan yang lainnya. Partisipasi semacam ini merupakan tanda permulaan tumbuhnya masyarakat yang mampu berkembang secara mandiri. Menurut Basrowi dalam Siti Irine Astuti D.(2009: 37), partisipasi masyarakat dilihat dari bentuknya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu “partisipasi non fisik dan partisipasi fisik”. Partisipasi fisik adalah partisipasi masyarakat (orang tua) dalam bentuk menyelenggarakan usaha-usaha pendidikan, seperti mendirikan dan menyelenggarakan usaha-usaha beasiswa, membantu pemerintah membangun gedung-gedung untuk masyarakat, dan menyelenggarakan usaha-usaha perpustakaan berupa buku atau bentuk bantuan lainnya. Sedangkan partisipasi non fisik adalah partisipasi keikutsertaan masyarakat dalam menentukan arah dan pendidikan nasional dan meratanya animo masyarakat untuk menuntut ilmu pengetahuan melalui pendidikan, sehingga pemerintah tidak ada kesulitan mengarahkan rakyat untuk bersekolah. Berdasarkan bentuk-bentuk partisipasi yang telah

dianalisis, dapat ditarik sebuah kesimpulan mengenai tipe partisipasi yang diberikan masyarakat.

Tipe partisipasi masyarakat pada dasarnya dapat kita sebut juga sebagai tingkatan partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat. Cohen dan Uphoff (1977) partisipasi masyarakat menjadi 7 (tujuh) tipe berdasarkan karakteristiknya, yaitu partisipasi pasif/manipulatif, partisipasi dengan cara memberikan informasi, partisipasi melalui konsultasi, partisipasi untuk insentif materil, partisipasi fungsional, partisipasi interaktif, dan self mobilization.

1. Partisipasi pasif/manipulatif, masyarakat berpartisipasi dengan cara diberitahu apa yang sedang atau telah terjadi; pengumuman sepihak oleh manajemen atau pelaksana proyek tanpa memperhatikan tanggapan masyarakat; informasi yang dipertukarkan terbatas pada kalangan profesional di luar kelompok sasaran.
2. Partisipasi dengan cara memberikan informasi, masyarakat berpartisipasi dengan cara menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian seperti dalam kuesioner atau sejenisnya; masyarakat tidak punya kesempatan untuk terlibat dan mempengaruhi proses penyelesaian; akurasi hasil penelitian tidak dibahas bersama masyarakat.
3. Partisipasi melalui konsultasi, masyarakat berpartisipasi dengan cara berkonsultasi; orang luar mendengarkan dan membangun pandangan-pandangannya sendiri untuk kemudian

mendefinisikan permasalahan dan pemecahannya, dengan memodifikasi tanggapan-tanggapan masyarakat; tidak ada peluang bagi pembuat keputusan bersama; para profesional tidak berkewajiban mengajukan pandangan-pandangan masyarakat (sebagai masukan) untuk ditindaklanjuti.

4. Partisipasi untuk insentif materiil, masyarakat berpartisipasi dengan cara menyediakan sumber daya seperti tenaga kerja, demi mendapatkan makanan, upah, ganti rugi, dan sebagainya; masyarakat tidak dilibatkan dalam eksperimen atau proses pembelajarannya; masyarakat tidak mempunyai andil untuk melanjutkan kegiatan-kegiatan yang dilakukan pada saat insentif yang disediakan/diterima habis.
5. Partisipasi fungsional, masyarakat berpartisipasi dengan membentuk kelompok untuk mencapai tujuan yang berhubungan dengan proyek; pembentukan kelompok (biasanya) setelah ada keputusan-keputusan utama yang disepakati; pada awalnya, kelompok masyarakat ini bergantung pada pihak luar (fasilitator, dll) tetapi pada saatnya mampu mandiri.
6. Partisipasi interaktif, masyarakat berpartisipasi dalam analisis bersama yang mengarah pada perencanaan kegiatan dan pembentukan lembaga sosial baru atau penguatan kelembagaan yang telah ada; partisipasi ini cenderung melibatkan metode inter-disiplin yang mencari keragaman

perspektif dalam proses belajar yang terstruktur dan sistematis; kelompok-kelompok masyarakat mempunyai peran kontrol atas keputusan-keputusan mereka, sehingga mereka mempunyai andil dalam seluruh penyelenggaraan kegiatan.

7. Self mobilization, masyarakat berpartisipasi dengan mengambil inisiatif secara bebas (tidak dipengaruhi/ditekan pihak luar) untuk mengubah sistem-sistem atau nilai-nilai yang mereka miliki; masyarakat mengembangkan kontak dengan lembaga-lembaga lain untuk mendapatkan bantuan-bantuan teknis dan sumberdaya yang dibutuhkan; masyarakat memegang kendali atas pemanfaatan sumberdaya yang ada.

Pada dasarnya, tidak ada jaminan bahwa suatu program akan berkelanjutan melalui partisipasi semata. Keberhasilannya tergantung pada tipe macam apa partisipasi masyarakat dalam proses penerapannya. Artinya, sampai sejauh mana pemahaman masyarakat terhadap suatu program sehingga ia turut berpartisipasi.

5. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat

Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam suatu program, sifat faktor-faktor tersebut dapat mendukung suatu keberhasilan program namun ada juga yang sifatnya dapat menghambat keberhasilan program. Misalnya saja faktor usia, terbatasnya harta benda, pendidikan, pekerjaan dan penghasilan. Angell (1967) seperti dikutip oleh Saca Firmansyah (2009) menyatakan bahwa

partisipasi yang tumbuh dalam masyarakat dipengaruhi oleh banyak faktor. Faktor-faktor yang mempengaruhi kecenderungan seseorang dalam berpartisipasi, yaitu:

a. Usia

Faktor usia merupakan faktor yang mempengaruhi sikap seseorang terhadap kegiatan-kegiatan kemasyarakatan yang ada. Mereka dari kelompok usia menengah ke atas dengan keterikatan moral kepada nilai dan norma masyarakat yang lebih mantap, cenderung lebih banyak yang berpartisipasi daripada mereka yang dari kelompok usia lainnya.

b. Jenis kelamin

Nilai yang cukup lama dominan dalam kultur berbagai bangsa menyatakan bahwa pada dasarnya tempat perempuan adalah “di dapur” yang berarti bahwa dalam banyak masyarakat peranan perempuan yang terutama adalah mengurus rumah tangga, akan tetapi semakin lama nilai peran perempuan tersebut telah bergeser dengan adanya gerakan emansipasi dan pendidikan perempuan yang semakin baik.

c. Pendidikan

Dikatakan sebagai salah satu syarat mutlak untuk berpartisipasi. Pendidikan dianggap dapat mempengaruhi sikap hidup seseorang terhadap lingkungannya, suatu sikap yang diperlukan bagi peningkatan kesejahteraan seluruh masyarakat.

d. Pekerjaan dan penghasilan

Hal ini tidak dapat dipisahkan satu sama lain karena pekerjaan seseorang akan menentukan berapa penghasilan yang akan diperolehnya. Pekerjaan dan penghasilan yang baik dan mencukupi kebutuhan sehari-hari dapat mendorong seseorang untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan masyarakat. Pengertiannya bahwa untuk berpartisipasi dalam suatu kegiatan, harus didukung oleh perekonomian yang mapan.

e. Lamanya tinggal

Lamanya seseorang tinggal dalam lingkungan tertentu dan pengalamannya berinteraksi dengan lingkungan tersebut akan berpengaruh pada partisipasi seseorang. Semakin lama ia tinggal dalam lingkungan tertentu, maka rasa memiliki terhadap lingkungan cenderung lebih terlihat dalam partisipasinya yang besar dalam setiap kegiatan lingkungan tersebut.

Sedangkan menurut Holil (1980: 9-10) seperti unsur-unsur dasar partisipasi sosial yang juga dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat adalah: 1) Kepercayaan diri masyarakat; 2) Solidaritas dan integritas sosial masyarakat; 3) Tanggungjawab sosial dan komitmen masyarakat; 4) Kemauan dan kemampuan untuk mengubah atau memperbaiki keadaan dan membangun atas kekuatan sendiri; 5) Prakarsa masyarakat atau prakarsa perseorangan yang diterima dan diakui sebagai/menjadi milik masyarakat; 6) Kepentingan umum murni, setidaknya umum dalam lingkungan masyarakat yang bersangkutan, dalam pengertian

bukan kepentingan umum yang semu karena pencampuran kepentingan perseorangan atau sebagian kecil dari masyarakat; 7) Organisasi, keputusan rasional dan efisiensi usaha; 8) Musyawarah untuk mufakat dalam pengambilan keputusan; 9) Kepekaan dan daya tanggap masyarakat terhadap masalah, kebutuhan-kebutuhan dan kepentingan-kepentingan umum masyarakat.

Faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam suatu program juga dapat berasal dari unsur luar/lingkungan. Menurut Saca Firmansyah (2002: 10) ada 4 poin yang dapat mempengaruhi partisipasi masyarakat yang berasal dari luar/lingkungan, yaitu:

- a. Komunikasi yang intensif antara sesama warga masyarakat, antara warga masyarakat dengan pimpinannya serta antara sistem sosial di dalam masyarakat dengan sistem di luarnya;
- b. Iklim sosial, ekonomi, politik dan budaya, baik dalam kehidupan keluarga, pergaulan, permainan, sekolah maupun masyarakat dan bangsa yang mendorong tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat;
- c. Kesempatan untuk berpartisipasi. Keadaan lingkungan serta proses dan struktur sosial, sistem nilai dan norma-norma yang memungkinkan dan mendorong terjadinya partisipasi sosial;
- d. Kebebasan untuk berprakarsa dan berkreasi. Lingkungan di dalam keluarga, masyarakat atau lingkungan politik, sosial, budaya yang memungkinkan dan mendorong timbul dan berkembangnya prakarsa, gagasan, perseorangan atau kelompok.

6. Macam-macam Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan

Cohen dan Uphoff dalam Siti Irine Astuti D. (2009: 39-40) membedakan partisipasi menjadi empat jenis, yaitu pertama, partisipasi dalam pengambilan keputusan. Kedua, partisipasi dalam pelaksanaan. Ketiga, partisipasi dalam pengambilan kemanfaatan. Dan keempat, partisipasi dalam evaluasi. Keempat jenis partisipasi tersebut bila dilakukan bersama-sama akan memunculkan aktivitas pembangunan yang terintegrasi secara potensial. Pertama, partisipasi dalam pengambilan keputusan.

Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ini terutama berkaitan dengan penentuan alternatif dengan masyarakat untuk menuju kata sepakat tentang berbagai gagasan yang menyangkut kepentingan bersama. Partisipasi dalam hal pengambilan keputusan ini sangat penting, karena masyarakat menuntut untuk ikut menentukan arah dan orientasi pembangunan. Wujud dari partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ini bermacam-macam, seperti kehadiran rapat, diskusi, sumbangan pemikiran, tanggapan atau penolakan terhadap program yang ditawarkan (Cohen dan Uphoff dalam Siti Irene Astuti D., 2009: 39).

Dengan demikian partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ini merupakan suatu proses pemilihan alternatif berdasarkan pertimbangan yang menyeluruh dan rasional. Kedua, partisipasi dalam pelaksanaan. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program merupakan lanjutan dari rencana yang telah disepakati sebelumnya, baik yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, maupun tujuan. Di

dalam pelaksanaan program, sangat dibutuhkan keterlibatan berbagai unsur, khususnya pemerintah dalam kedudukannya sebagai fokus atau sumber utama pembangunan.

Menurut Cohen dan Hoff dalam Siti Irene Astuti D. (2009: 39), ruang lingkup partisipasi dalam pelaksanaan suatu program meliputi: pertama, menggerakkan sumber daya dan dana. Kedua, kegiatan administrasi dan koordinasi dan ketiga penjabaran program. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam partisipasi pelaksanaan program merupakan satu unsur penentu keberhasilan program itu sendiri. Ketiga, partisipasi dalam pengambilan manfaat. Partisipasi ini tidak terlepas dari kualitas maupun kuantitas dari hasil pelaksanaan program yang bisa dicapai. Dari segi kualitas, keberhasilan suatu program akan ditandai dengan adanya peningkatan output, sedangkan dari segi kualitas dapat dilihat seberapa besar persentase keberhasilan program yang dilaksanakan, apakah sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

Keempat, partisipasi dalam evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam evaluasi ini berkaitan dengan masalah pelaksanaan program secara menyeluruh. Partisipasi ini bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan program telah sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau ada penyimpangan. Secara singkat partisipasi menurut Cohen dan Uphoff dalam Siti Irene Astuti D. (2009: 40) dijelaskan dalam tahap-tahap sebagai berikut: Tahap pelaksanaan program partisipasi antara lain; a. Pengambilan keputusan, yaitu penentuan alternatif dengan masyarakat

untuk menuju kesepakatan dari berbagai gagasan yang menyangkut kepentingan bersama. b. Pelaksanaan, yaitu penggerakan sumber daya dan dana. Dalam pelaksanaan merupakan penentu keberhasilan program yang dilaksanakan. c. Pengambilan manfaat, yaitu partisipasi berkaitan dengan kualitas hasil pelaksanaan program yang bisa dicapai. d. Evaluasi, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan program secara menyeluruh. Partisipasi ini bertujuan mengetahui bagaimana pelaksanaan program berjalan.

7. Tingkatan Partisipasi Masyarakat

Partisipasi berdasarkan tingkatannya dapat dibedakan menjadi 7 tingkatan, yaitu:

- a. *Manipulation*, merupakan tingkat paling rendah mendekati situasi tidak ada partisipasi, cenderung berbentuk indoktrinasi.
- b. *Consultation*, yaitu dimana stakeholder mempunyai peluang untuk memberikan saran akan digunakan seperti yang mereka harapkan.
- c. *Consensus-building*, yaitu dimana pada tingkat ini stakeholder berinteraksi untuk saling memahami dan dalam posisi saling bernegosiasi, toleransi dengan seluruh anggota kelompok. Kelemahan yang sering terjadi adalah individu-individu dan kelompok masih cenderung diam atau setuju bersifat pasif.
- d. *Decision-making*, yaitu dimana konsensus terjadi didasarkan pada keputusan kolektif dan bersumber pada rasa tanggungjawab untuk menghasilkan sesuatu. Negosiasi pada tahap ini mencerminkan derajat perbedaan yang terjadi dalam individu maupun kelompok.

- e. *Risk-taking*, yaitu dimana proses yang berlangsung dan berkembang tidak hanya sekedar menghasilkan keputusan, tetapi memikirkan akibat dari hasil yang menyangkut keuntungan, hambatan, dan implikasi. Pada tahap ini semua orang memikirkan resiko yang diharapkan dari hasil keputusan. Karenanya, akuntabilitas merupakan basis penting.
- f. *Partnership*, yaitu memerlukan kerja secara equal menuju hasil yang mutual. Equal tidak hanya sekedar dalam bentuk struktur dan fungsi tetapi dalam tanggungjawab.
- g. *Self-management*, yaitu puncak dari partisipasi masyarakat. Stakeholder berinteraksi dalam proses saling belajar (learning process) untuk mengoptimalkan hasil dan hal-hal yang menjadi perhatian.

G. Penelitian Terdahulu

Pada penelitian terdahulu mengenai partisipasi masyarakat dalam pembangunan infrastruktur dikutip dari beberapa jurnal dan skripsi:

- A. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Fisik (Studi Analisis Kebijakan Pemerintah Desa), Nurwanda (2016). Dalam penelitian ada beberapa indikator yang digunakan sebagai bahan fokus penelitian dalam menerapkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan fisik yaitu: a). Partisipasi dalam bentuk ide atau pikiran. b). Partisipasi masyarakat dalam bentuk tenaga. c). Partisipasi masyarakat dalam bentuk keahlian. d). partisipasi masyarakat dalam bentuk barang. e). Partisipasi masyarakat dalam bentuk uang atau dana.

- B. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Infrastruktur di Desa Timoreng Panua Kecamatan Panca Rijang Kabupaten Sidengreng Rappang, Latif et al.,(2019). Dalam penelitian ini menjelaskan bagaimana tingkat partisipasi masyarakat di Desa Timoreng Panua Kecamatan Panca Rijang Kabupaten Sidengreng dalam pelaksanaan pembangunan fisik sudah sangat baik dengan indikator persentase yang telah disebutkan.
- C. Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Pembangunan Infrastruktur di Desa Senyur Kecamatan Muara Ancalong Kabupaten Kutai Timur, Hayati (2017). Dalam penelitian menjelaskan tentang antusias dari masyarakat setempat untuk ikut berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur seperti gotong royong dalam pembangunan jalan tani.
- D. Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan (Studi Kasus Pada Kecamatan Sidikalang Kabupaten Dairi) Angelius Henry Sigalingging(2014). transisi pembangunan yang bersifat top-down ke bottom-up dengan pendekatan utama partisipatoris, , dinamis, sinergitas dan legalitas. hasil penelitian yang dilakukan bahwa perencanaan partisipatif dalam pembangunan daerah belum dilaksanakan dengan baik ditandai dengan keengganan masyarakat ikut berpartisipasi, kemampuan aparat dan masyarakat dalam melaksanakan perencanaan partisipatif belum memadai dan tim delegasi desa dan kelurahan belum mempunyai kemampuan untuk negosiasi pada musrenbang kecamatan maupun kabupaten sehingga

dapat ditarik kesimpulan bahwa masyarakat dan pemerintah mempunyai peran terkait rendahnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.

- E. Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Ricky Wirawan, Mardiyono, dan Ratih Nurpratiwi (2015). mendiskripsikan dan menganalisis proses, partisipasi masyarakat serta faktor penghambat dan pendorong dalam kegiatan musrenbang kecamatan. Metode penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, menggunakan analisa data kualitatif model interaktif. Hasil penelitian membuktikan bahwa partisipasi masyarakat dalam musrenbang kecamatan Dusun Selatan adalah hadir dan aktif. Dalam fenomena ini terdapat sinergi antara pemerintah dengan masyarakat dalam kegiatan perencanaan pembangunan di Kecamatan Dusun Selatan.

Adapun perbedaan yang dapat di uraikan degan bentuk tabel dibawa

Tabel 2
Penelitian Terdahulu

No.	Nama/ tahun	Hasil Penelitian terdahulu	Hasil Penelitian tesis	Relevansi	Perbedaan penelitian
1.	Nurwanda, (2016)	Partisipasi masyarakat dalam pembangunan fisik sudah dilaksanakan secara keseluruhan .	Partisipasi tinggi, keaktifan rendah	Terkait dengan proses perencanaan yang melibatkan masyarakat	Lokasi penelitian serta analisis data.
2.	Latif et al.,(2019).	Tingkat partisipasi masyarakat di desa tersebut dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur sudah berjalan dengan baik.	Program yang diusulkan bersifat infrastruktur	Terkait dengan proses perencanaan yang melibatkan masyarakat	Penelitian ini menggunakan tipologi partisipasi.
3.	Hayati (2017)	Tingkat partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan	Adanya masyarakat yang secara sukarela	Terkait dengan proses perencanaan yang	Lokus penelitian serta tantangan geografis

No.	Nama/ tahun	Hasil Penelitian terdahulu	Hasil Penelitian tesis	Relevansi	Perbedaan penelitian
		infrastruktur di desa tersebut sudah cukup .baik dengan kontribusi dari masrakat	menghibahkan lahan untuk kepentingan Bersama	melibatkan masyarakat	
4.	Angelius Henry Sigalingging(2014).	Hasil penelitian membuktikan bahwa partisipasi masyarakat dalam musrenbang kecamatan Dusun Selatan adalah hadir dan aktif	Perbaikan infrastruktur untuk mendukung perekonomian wilayah	Mengukur tingkat pasrtisipasi masyarkaak	Dari segi pendekatan, penelitian yang dilakukan pada tesis ini adalah studi kasus.
5.	Ratih Nurpratiwi (2015).	Hasil penelitian membuktikan bahwa partisipasi masyarakat dalam musrenbang kecamatan Dusun Selatan adalah hadir dan aktif	Masih kurangnya anggaran yang membatasi pembangunan	Melihat sejauh mana keaktifan masyarakat	Pendekatan pada teorinya, yang menggunakan teori cohen dengan 4 indikator partisipasi.

H. Kerangka Pikir

Cohen dan Uphoff. (2009: 39-40) membedakan partisipasi menjadi empat jenis, yaitu partisipasi dalam pengambilan keputusan, partisipasi dalam pelaksanaan, partisipasi dalam pengambilan kemanfaatan partisipasi dalam evaluasi.

1. Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ini merupakan suatu proses pemilihan alternatif berdasarkan pertimbangan yang menyeluruh dan rasional.
2. Partisipasi dalam pelaksanaan. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program merupakan lanjutan dari rencana yang telah disepakati sebelumnya, baik yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan, maupun tujuan. Di dalam pelaksanaan program, sangat dibutuhkan keterlibatan berbagai unsur, khususnya pemerintah dalam kedudukannya sebagai fokus atau sumber utama pembangunan. Menurut Cohen dan Hoff dalam Siti Irene Astuti D. (2009: 39), ruang lingkup partisipasi dalam pelaksanaan suatu program meliputi: pertama, menggerakkan sumber daya dan dana. Kedua, kegiatan administrasi dan koordinasi dan ketiga penjabaran program. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam partisipasi pelaksanaan program merupakan satu unsur penentu keberhasilan program itu sendiri.
3. Partisipasi dalam pengambilan manfaat. Partisipasi ini tidak terlepas dari kualitas maupun kuantitas dari hasil pelaksanaan program yang bisa dicapai. Dari segi kualitas, keberhasilan suatu

program akan ditandai dengan adanya peningkatan output, sedangkan dari segi kualitas dapat dilihat seberapa besar persentase keberhasilan program yang dilaksanakan, apakah sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

4. Partisipasi dalam evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam evaluasi ini berkaitan dengan masalah pelaksanaan program secara menyeluruh. Partisipasi ini bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan program telah sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau ada penyimpangan.

Keempat jenis partisipasi ini kemudian dikembangkan dalam bentuk yang lebih praktis yang mencakup perumusan visi dan misi, perumusan tujuan dan obyek, perumusan strategi dan rencana aksi serta perumusan anggaran serta monitoring dan evaluasi. Dengan demikian maka kerangka pikir penelitian ini digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1 Kerangka Pikir

