

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Definisi / Konsep Musyawarah Perencanaan Pembangunan

Kata Musrenbang merupakan singkatan dari dua kata dalam bahasa Indonesia. Ini menggabungkan musyawarah “diskusi komunitas” dengan perencanaan pembangunan. Asal musyawarah adalah kata Arab menggambarkan bagaimana tetangga datang bersama untuk menyelesaikan konflik secara damai dan mendiskusikan isu – isu masyarakat. Musrenbang adalah sebuah proses tahunan selama warga bertemu bersama untuk membahas masalah yang dihadapi masyarakat dan memutuskan prioritas untuk perbaikan jangka pendek. Setelah daftar prioritas dibuat, kemudian disampaikan kepada Pemerintah Daerah, Bappeda, yang kemudian akan menetapkan sumber daya untuk lingkungan masing – masing tergantung pada dana yang tersedia dan sesuai dengan kebutuhan perencanaan.

Proses penganggaran partisipatif memungkinkan bagi warga untuk mengartikulasi kebutuhan mereka kepada pemerintah daerah. Ada juga proses Musrenbang adalah pendekatan *bottom-up*, yang berarti suara masyarakat dapat mempengaruhi anggaran kota dan bagaimana investasi dilakukan dilingkungan. Pada mulanya, proses Musrenbang diperkenalkan sebagai upaya untuk mengganti sistem sentralistik dan *top-down* di Indonesia. Masyarakat lokal dan pemerintah kini mempunyai tanggung jawab besar untuk membentuk dan menentukan masa depan

wilyahnya.

Musyawarah adalah hasil *assesment* paling penting terhadap usulan program yang prioritas dari masyarakat karena apa yang dihasilkan merupakan kebutuhan masyarakat yang sebenarnya. Mengacu pada aturan yang berlaku, dalam hal ini UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, maka partisipasi masyarakat harus menjadi prioritas utama dalam merencanakan pembangunan sebagai bentuk dari proses demokrasi. Musrenbang yang kita ketahui adalah proses musyawarah masyarakat tentang pembangunan daerah yang dilaksanakan guna untuk mendapatkan suatu kesepakatan di antara masyarakat di setiap daerah. Musrenbang adalah forum dimana masyarakat dapat menyampaikan aspirasi mereka, dalam proses pembangunan yang akan dilaksanakan bagaimana yang seharusnya dilakukan pemerintah serta sebaliknya yang harus dilakukan masyarakat dalam pembangunan.

2.2 Teori

Teori merupakan sesuatu yang sangat penting dalam sebuah penelitian, karena sifatnya ilmiah, maka seorang peneliti haruslah berbekal teori untuk mendukung penyelesaian masalah yang ada. Landasan teori dalam suatu penelitian merupakan uraian yang sistematis tentang teori yang bukan hanya terdiri dari pendapat beberapa pakar atau penulis buku saja, melainkan juga merupakan hasil penelitian yang relevan dengan variabel yang diteliti. Penulis menggunakan Teori Slamet (2001 : 137-143) yang menjelaskan tentang faktor – faktor internal dan eksternal

yang menjadi penghambat tingkat partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan, yaitu sebagai berikut :

1. Faktor Internal

- a. Usia
- b. Tingkat Pendidikan
- c. Jenis Pekerjaan
- d. Lamanya Menjadi Anggota Masyarakat
- e. Besarnya Pendapatan

2. Faktor Eksternal

Meliputi hubungan yang terjalin antara pihak yang menjadi stakeholder dengan partisipan

2.2.1 Pengertian Administrasi Pembangunan

Menurut (Siagian, 2009:4) “Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan- keputusan yang telah di ambil dan diselenggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”

Menurut (The liang gie dalam pasalong, 2011:3) “Administrasi adalah rangkaian kegiatan terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh sekelompok orang di dalam kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu”.

Pasalong (2011:3) mendefinisikan :

“Administrasi adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bekerjasama untuk mencapai tujuan atas dasar efektif, efisien dan rasional. Selanjutnya ia menyatakan administrasi mempunyai dua

dimensi yaitu dimensi karakteristik dan dimensi unsur-unsur. Dimensi karakteristik yang melekat pada administrasi yaitu efisien, efektif dan rasional sedangkan dimensi unsur-unsur administrasi yaitu:

- a) Adanya tujuan atau sasaran yang ditentukan sebelum melaksanakan suatu pekerjaan.
- b) Adanya kerjasama baik sekelompok orang atau lembaga pemerintah maupun lembaga swasta.
- c) Adanya sarana yang digunakan oleh sekelompok atau lembaga dalam melaksanakan tujuan yang hendak dicapai.”

Siagian (2009:4) pembangunan didefinisikan :

“Pembangunan adalah sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangkaian pembinaan bangsa (nation-building). Selanjutnya ia berpendapat paling sedikit tujuh ide pokok yang muncul dari definisi pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai sesuatu untuk dilaksanakan, pembangunan dilakukan secara terencana baik dalam arti jangka panjang, jangka sedang, dan jangka pendek, rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan, pembangunan mengarah ke modernitas, modernitas yang ingin dicapai melalui berbagai kegiatan pembangunan per definisi bersifat multi dimensional, semua hal yang disinggung di tujukan kepada usaha pembinaan bangsa.”

Sebagai suatu perubahan yang terencana dan berkesinambungan, pembangunan pada hakikatnya bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas hidup manusia. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pembangunan perlu diimplementasikan kedalam berbagai program pembangunan yang dapat secara langsung menyentuh masyarakat. Pembangunan memerlukan cara atau pedoman tindakan yang terarah “bagaimana” meningkatkan kualitas hidup manusia tersebut. Suatu perangkat pedoman untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan strategi-strategi pembangunan dapat dikatakan sebuah kebijakan (Suharto, 2006:4).

Selanjutnya Todaro (dalam Suharto, 2006:3) mengemukakan bahwa sedikitnya pembangunan harus memiliki tiga tujuan yang satu sama lain saling terkait yaitu:

- a) Meningkatkan ketersediaan dan memperluas distribusi barang kebutuhan dasar seperti makanan, perumahan, kesehatan, dan perlindungan kepada seluruh anggota masyarakat.
- b) Mencapai kualitas hidup yang bukan hanya untuk meningkatkan kesejahteraan secara material, melainkan juga untuk mewujudkan kepercayaan diri dan kemandirian bangsa. Aspek ini meliputi peningkatan pendapatan, penyediaan lapangan kerja, pendidikan dan budaya serta nilai kemanusiaan.
- c) Memperluas kesempatan ekonomi dan sosial bagi individu dan bangsa melalui pembebasan dari perbudakan dan ketergantungan pada orang atau bangsa lain serta pembebasan dari kebodohan dan penderitaan.

Dapat dipahami bahwa proses pembangunan dapat diupayakan kearah yang positif serta lebih maju dari sebelumnya. Dalam membangun tentunya tidak akan semudah membalikan telapak tangan. Perlu usaha-usaha secara sadar, pengorbanan dan proses yang memakan waktu serta harus dilalui dengan kerjasama semua pihak yang terlibat. Upaya-upaya sadar yang dikaitkan dengan negara untuk melakukan perbaikan dikenal dengan administrasi pembangunan.

Menurut (Siagian, 2009:5) mendefenisikan :

“Adminstrasi pembangunan yaitu seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu negara bangsa untuk bertumbuh, berkembang, dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan negara bangsa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhirnya.”

Menurut (Mostopadidjaya dalam affudin, 2010:51) mendefinisikan bahwa “Administrasi pembangunan adalah ilmu dan seni tentang bagaimana pembangunan suatu sistem administrasi yang mampu menyelenggarakan berbagai

fungsi pemerintahan dan pembangunan secara efektif dan efisien.”

Dari pengertian administrasi pembangunan diatas dapat dipahami sangat penting untuk kemajuan suatu negara melalui usaha-usaha yang dilakukan pemerintah. Administrasi pembangunan mempunyai fungsi dalam perumusan kebijakan dan program- program pembangunan yang pelaksanaan dilakukan secara efektif untuk kesejahteraan rakyat.

Jika dimasukan administrasi pembangunan dalam konteks ideal menurut Siagian maka dapat dipahami administrasi pembangunan adalah usaha-usaha yang dilakukan oleh desa untuk bertumbuh, berkembang, dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan desa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhirnya. Kegiatan pembangunan di desa dalam Jayaditana (2006:87) meliputi bidang ekonomi, sosial, fisik dan prasarana dan pemerintahan.

2.2.2 Pengertian Perencanaan

Secara umum pengertian partisipasi itu sendiri, didalam teori – teori manajemen antara lain diartikan sebagai: Suatu proses pemilihan dan menghubungkan – hubungkan fakta serta menggunakannya untuk menyusun asumsi – asumsi yang diduga akan terjadi di masa mendatang, untuk kemudian merumuskan kegiatan yang diusulkan demi tercapainya tujuan – tujuan yang diharapkan (Terry, 1960). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa perencanaan adalah suatu proses pengambilan keputusan yang berdasarkan fakta, mengenai kegiatan – kegiatan yang harus dilaksanakan demi tercapainya tujuan yang diharapkan atau yang

dikehendaki.

Sedangkan J.Nehru (dalam Diana Conyers, 1991: 4) menyatakan bahwa perencanaan adalah suatu bentuk latihan intelegensia guna mengolah fakta serta situasi sebagaimana adanya dan mencari jalan keluar guna memecahkan masalah. Kemudian Beenhakker (dalam Diana Conyers, 1991:4) menyatakan bahwa perencanaan adalah seni untuk melakukan sesuatu yang akan datang agar dapat terlaksanakan. Definisi lain diungkapkan Kunarjo (2002: 14) yang menyebutkan bahwa secara umum perencanaan merupakan proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu.

Sedangkan 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.

Dari beberapa pengertian tentang perencanaan, penulis menyimpulkan 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 lain dikemukakan oleh para ahli manajemen dalam buku yang ditulis oleh 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.

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).

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 alternatif yaitu pemilihan alternatif terbaik (paling memuaskan)

diantara berbagai alternatif yang ada.

6. Pengembangan rencana derivatif

2.2.3 Pengertian Pembangunan

Berbagai pengertian tentang pembangunan telah dikemukakan oleh pakar ekonomi, politik maupun pakar sosial. Pengertian pembangunan harus dilihat secara dinamis dan tidak sebagai konsep statis. Pembangunan adalah suatu orientasi dan kegiatan usaha yang tanpa akhir. Proses pembangunan sebenarnya adalah merupakan suatu perubahan sosial budaya. pembangunan merupakan segala upaya yang terus menerus ditunjukkan untuk memperbaiki kehidupan masyarakat dan bangsa yang belum baik menjadi lebih baik lagi.

Menurut (Raharjo, 1980) Pembangunan dalam kehidupan sehari – hari, dapat digunakan sebagai terjemahan atau padanan istilah: *development, growth and change, modernization* atau bahkan juga *progress*. Mengenai definisi tentang istilah pembangunan itu sendiri, menurut Riyadi (dalam Theresia, 2014: 2) mengungkapkan adanya beragam rumusan yang dikemukakan oleh banyak pihak, namun semuanya itu mengarah kepada suatu kesepakatan bahwa: “Pembangunan adalah suatu usaha atau proses perubahan, demi tercapainya tingkat kesejahteraan atau mutu hidup suatu masyarakat (dan individu didalamnya) yang berkehendak dan melaksanakan pembangunan itu.

Selaras dengan pengertian – pengertian di atas, maka secara ringkas dapat dikemukakan (Mardikanto, 2009) :

“Pembangunan adalah upaya yang dilakukan secara sadar dan terencana, dilaksanakan terus – menerus oleh pemerintah bersama – sama segenap warga masyarakat atau dilaksanakan oleh masyarakat dengan difasilitasi oleh pemerintah, dengan menggunakan teknologi yang terpilih, untuk memenuhi segala kebutuhan atau memecahkan masalah – masalah yang sedang dan akan dihadapi, demi tercapainya mutu hidup atau kesejahteraan seluruh warga masyarakat dari suatu bangsa yang merencanakan dan melaksanakan pembangunan tersebut.”

2.2.4 Perencanaan Pembangunan

Sebelum mendefinisikan perencanaan pembangunan perlu dipahami dahulu makna pembangunan. Pembangunan merupakan suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana selain itu pembangunan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah.

Menurut Bratakusumah dalam (Wibowo, 2009: 52) mendefinisikan

“Perencanaan pembangunan merupakan kegiatan hampir sama dengan riset/penelitian, dikarenakan instrumen yang digunakan adalah metode-metode riset. Kejadiannya berawal dari teknik pengumpulan data, analisis data sampai dengan studi lapangan untuk memperoleh data- data yang akurat. Data yang di lapangan sebagai data penting dan utama yang akan dipakai 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/aktifitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun non fisik (mental/spiritual), dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik.

Proses perencanaan pembangunan dimulai dengan rencana pembangunan atau mungkin hanya dengan formulasi kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan yang efektif untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan, kemudian diikuti dengan berbagai langkah-langkah kegiatan formulasi rencana dan implementasinya, dapat diusahakan rencana itu bersifat realistis dan dapat menanggapi masalah-masalah yang benar-benar dihadapi. Rencana dengan demikian merupakan alat bagi implementasi, dan implementasi berdasarkan pada suatu rencana.

Kemudian menurut (Tjokroamidjojo, 1994:189) perencanaan sebagai proses yang meliputi sebagai berikut:

“Proses perencanaan dapat dimulai dengan suatu rencana pembangunan atau mungkin hanya dengan formulasi kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan yang efektif untuk mencapai tujuan -tujuan pembangunan, kemudian diikuti langkah-langkah kegiatan (*measure*) untuk merealisasinya. Walaupun diakui bahwa suatu rencana pembangunan memang suatu alat yang lebih baik untuk proses perencanaan dan pelaksanaannya. Dengan melihat perencanaan sebagai suatu proses yang meliputi formulasi rencana dan implementasinya, dapatlah diusahakan rencana itu bersifat realistis dan dapat menanggapi masalah-masalah yang benar-benar dihadapi. Rencana dengan demikian merupakan alat bagi implementasi, dan implementasi hendaknya berdasar suatu rencana”.

Dari beberapa definisi perencanaan pembangunan tersebut diambil makna tentang apa yang dimaksud dengan perencanaan pembangunan dan tahap-tahap yang di dalamnya. Kemudian hubungannya dengan konsep pembangunan daerah sebagai tempat proses perencanaan pembangunan.

Menurut Bratakusumah dalam (Wibowo, 2009:53) mendefinisikan Perencanaan Pembangunan Daerah sebagai berikut :

“Perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tapi tetap berpegang teguh pada azas skala prioritas”.

Dari definisi tersebut mempunyai makna proses perencanaan pembangunan melibatkan para aktor yang berinteraksi pada tingkatan berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan aspek-aspek fisik, sosial ekonomi dan aspek-aspek lingkungan lainnya dengan cara yang sistematis untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah dapat ditangkap secara berkelanjutan.

2.2.5 Musrenbang

Musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) telah menjadi istilah yang sangat populer dalam proses perencanaan pembangunan. Sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang dijelaskan pada pasal 1 ayat 21 bahwasannya musrenbang menjadi forum bagi antar pelaku kepentingan dalam menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Selanjutnya dalam pasal 2 ayat 2 yang menjelaskan bahwa setiap daerah harus menyusun rencana pembangunan daerah secara sistematis, terarah, terpadu dan tanggap terhadap perubahan.

Dengan memiliki jenjang perencanaan yang berbeda, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No 54 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara

Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah yaitu perencanaan jangka panjang daerah yang disingkat RPJPD untuk periode 20 tahun (pasal 1 ayat 9), selanjutnya rencana jangka menengah daerah yang disebut RPJMD untuk periode 5 tahun (pasal 1 ayat 12) , maupun rencana jangka pendek atau tahunan yaitu rencana kerja pemerintah daerah yang biasa disebut RKPD 1 tahun (pasal 1 ayat 16) Pelaksanaan musrenbang dilakukan secara berjenjang dari tingkat bawah hingga atas.

Pelaksanaan musrenbang diawali dengan musrenbang kelurahan, kemudian dilanjutkan dengan musrenbang kecamatan, lalu musrenbang pada tingkat kabupaten/kota kemudian musrenbang provinsi, selanjutnya pelaksanaan musrenbang terakhir yaitu musrenbang tingkat nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2015 tentang Hak-Hak Sipil dan Politik Pasal 25 butir (a) menyatakan bahwa “Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun untuk ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas”. Selain itu, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 139 ayat (1) menyebutkan bahwa “masyarakat berhak untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda”.

Partisipasi warga dalam Musrenbang dapat menjadi sarana pemberdayaan warga karena warga diberi kesempatan untuk mengemukakan usulannya dan mendapat kesempatan untuk berperan dalam proses pengambilan keputusan. Manfaat dalam jangka panjang adalah peningkatan keterampilan politik warga, karena sudah terbiasa bernegosiasi, melakukan kompromi dan sekaligus

menyepakati berbagai hal kepentingan publik.

Meskipun warga berhak untuk berpartisipasi dalam berbagai arena publik seperti Musrenbang, partisipasi kelompok miskin termasuk perempuan di dalam proses ini masih sangat terbatas. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan Musrenbang faktor-faktor tadi perlu mendapat perhatian agar keterlibatan perempuan dapat meningkat. Dengan demikian, program dan kegiatan pembangunan yang dibahas dalam Musrenbang kecamatan dapat lebih berpihak kepada kelompok miskin dan perempuan.

2.2.6 Perencanaan Partisipatif

Perencanaan partisipatif merupakan perencanaan yang melibatkan semua (rakyat) dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi yang bertujuan untuk mencapai kondisi yang diinginkan.

Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Abe dalam (Wibowo,2009:61) sebagai berikut :

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

Menurut Diana Conyers dalam (Nurdiansyah, 2013:39) Ada tiga alasan mengapa perencanaan partisipatif dibutuhkan, yaitu :

- A. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal.

- B. Masyarakat akan lebih mempercayai kegiatan atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk-beluk program tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap program tersebut.
- C. Karena timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam proses pembangunan.

Kemudian menurut Samsura dalam (Nurdiansyah, 2013:40) menjelaskan kriteria-kriteria dari perencanaan partisipatif sebagai berikut:

1. Adanya pelibatan seluruh *stakeholder*.
2. Adanya upaya pembangunan institusi masyarakat yang kuat dan *legitimate*.
3. Adanya proses politik melalui upaya negoisasi atau urun rembuk yang pada akhirnya mengarah pada pembentukan kesepakatan bersama (*collective agreement*)
4. Adanya usaha pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan pembelajaran kolektif yang merupakan bagi dari proses demokratisasi.

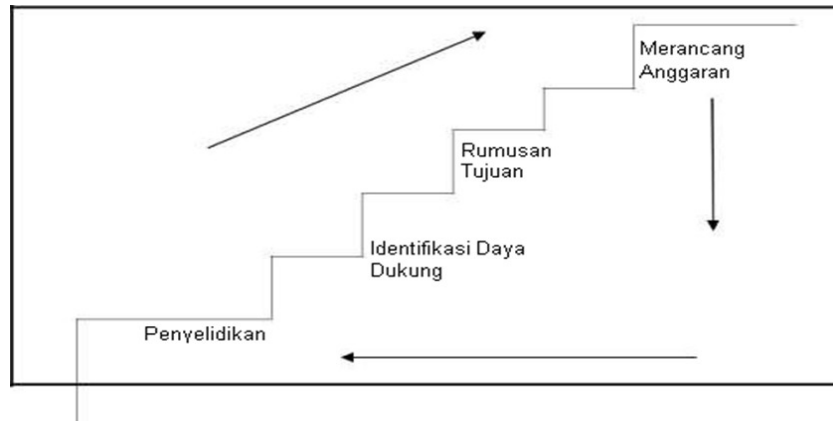
Hal senada juga disampaikan Abe dalam (Wibowo,2009: 63) dengan adanya pelibatan masyarakat secara langsung dalam perencanaan, maka mempunyai dampak positif dalam perencanaan partisipatif, yaitu :

1. Terhindar dari terjadinya manipulasi, keterlibatan masyarakat akan memperjelas apa yang sebenarnya dikehendaki masyarakat.
2. Memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, semakin banyak jumlah mereka yang terlibat akan semakin baik.
3. Meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.

Perencanaan partisipatif titik fokusnya adalah keterlibatan masyarakat, bahwa perencanaan partisipatif merupakan perencanaan lahir dari bawah (*bottom up*) bukan lahir atas (*top-down*) atau Pemerintah Daerah. Jadi perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang disusun dari bawah (*bottom up*). Menurut Abe dalam (Wibowo,2009: 63), langkah-langkah perencanaan yang disusun dari bawah (*bottom up*) dan bukan dari perencanaan atas inisiatif dari pemerintah daerah dapat digambarkan sbb:

Gambar 2.1

Langkah – Langkah Perencanaan



a. Penyelidikan.

Penyelidikan adalah sebuah proses untuk mengetahui, menggali dan mengumpulkan persoalan-persoalan bersifat lokal yang berkembang di masyarakat. Penyelidikan disini bukan sebagai kegiatan akademis, melainkan kegiatan yang menjadi bagian dari upaya perubahan. Dalam proses ini, keterlibatan masyarakat menjadi faktor kunci yang tidak bisa ditawar. Dengan demikian, proses penyelidikan adalah proses mengajak masyarakat untuk mengenali secara seksama problem yang mereka hadapi.

b. Perumusan masalah.

Perumusan masalah adalah tahap lanjut dari hasil penyelidikan. Data atau informasi yang telah dikumpulkan diolah sedemikian rupa sehingga diperoleh gambaran yang lebih lengkap, utuh dan mendalam. Untuk mencapai perumusan, pada dasarnya dilakukan suatu proses analisis atas informasi, data dan pengalaman hidup masyarakat. Proses analisis sendiri bermakna sebagai tindakan untuk menemukan kaitan antara satu fakta dengan fakta yang lain. Apa yang dirumuskan

harus sederhana, jelas dan konkrit.

Agar rumusan masalah dapat mencerminkan kebutuhan dari komunitas (masyarakat), tidak ada cara lain kecuali melibatkan masyarakat dalam proses tersebut. Langkah pertama yang harus dilakukan adalah mengusahakan agar masukan data yang dihimpun benar-benar merupakan apa yang dirasakan dan apa yang menjadi keprihatinan dari masyarakat.

Dalam hal ini, tidak semua apa yang disampaikan masyarakat harus diterima, justru pada saat itulah momentum untuk bersama-sama masyarakat memilah-milah mana segi-segi yang merupakan kebutuhan dan mana yang sekedar keinginan. Suatu keinginan tentu saja memiliki kadar subjektifitas yang tinggi, dan cenderung tanpa batas yang jelas. Oleh sebab itu yang hendak menjadi prioritas adalah menjawab kebutuhan-kebutuhan dasar dari masyarakat.

c. Identifikasi daya dukung.

Dalam masalah ini daya didukung tidak diartikan sebagai dana konkrit (uang), melainkan keseluruhan aspek yang bisa memungkinkan terselenggaranya aktifitas dalam mencapai tujuan dan target yang telah ditetapkan. Daya dukung sangat tergantung pada: Persoalan yang dihadapi, Tujuan yang hendak dicapai, dan Aktifitas yang akan dilakukan. Kejelasan mengenai segi-segi ini pada dasarnya akan sangat membantu dalam memahami apa yang dimiliki oleh masyarakat.

Daya dukung yang dimaksudkan pada permasalahan ini bisa bermakna ganda: (1) daya dukung konkrit, aktual, ada tersedia dan (2) daya dukung yang merupakan potensi (akan ada atau bisa diusahakan). Pemahaman mengenai daya

dukung ini diperlukan agar rencana kerja yang disusun tidak bersifat asal-asalan, tetapi benar-benar merupakan hasil perhitungan yang masak.

d. Perumusan tujuan.

Tujuan adalah kondisi yang hendak dicapai, sesuatu keadaan yang diinginkan (diharapkan), dan karena itu dilakukan sejumlah upaya untuk mencapainya. Untuk menghasilkan program pembangunan yang efektif, syaratnya adalah sebagai berikut:

1. *Transparan*, bahwa proses dan mekanisme pengambilan keputusan yang dibangun sejak mulai tingkat kelurahan sudah diketahui dan dapat dipantau oleh masyarakat.
2. *Responsif*, bahwa program pembangunan yang dihasilkan lebih disebabkan adanya upaya merespon apa yang menjadi isu di masyarakat, bukan karena rancangan dari pihak-pihak tertentu saja.
3. *Partisipatif*, keterlibatan masyarakat menjadi satu keniscayaan dalam pengertian perumusan yang terjadi dilakukan bersama dan selalu memperhatikan masalah/isu yang diangkat oleh masyarakat.
4. *Akuntabel*, sepanjang seluruh proses dilakukan secara transparan, menjawab kebutuhan dan melibatkan masyarakat dalam berbagai tahapan, hasilnya pasti dapat dipertanggungjawabkan.

Oleh karena tujuan menyangkut kondisi yang diharapkan, maka dengan sendirinya, penentuan tujuan menjadi momentum yang sangat penting. Jika suatu rangkaian langkah dimaksudkan untuk kepentingan rakyat, maka mutlak adanya keterlibatan rakyat (dalam arti keterlibatan secara sadar). Tanpa keterlibatan

rakyat, maka menjadi sangat mungkin rumusan yang dikeluarkan mengandung pengaruh watak dari luar. Oleh sebab itu harus disadari, bahwa kebutuhan dasar masyarakat akan sangat berbeda dengan pihak luar, sebab setiap komunitas memiliki kebutuhan yang berbeda-beda. Setiap usaha penyeragaman, akan bermakna pengingkaran atas pluralitas dan sekaligus pengabaian esensi dari kebutuhan rakyat.

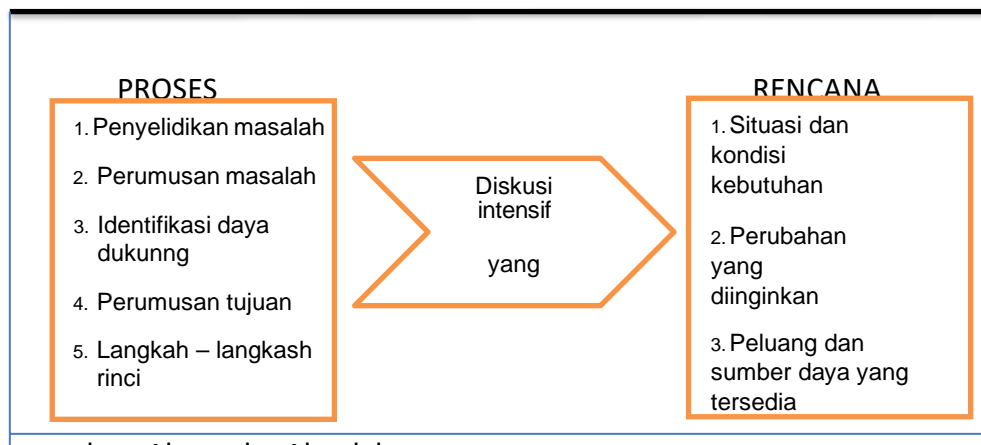
e. Menetapkan langkah-langkah secara rinci.

Penetapan langkah-langkah adalah proses menyusun apa saja yang akan dilakukan. Sebetulnya proses ini merupakan proses membuat rumusan yang lebih utuh, perencanaan dalam sebuah rencana tindak. Umumnya suatu rencana tindakan akan memuat: (1) apa yang akan dicapai, (2) kegiatan yang hendak dilakukan, (3) pembagian tugas atau pembagian tanggungjawab (siapa bertanggungjawab atas apa), dan (4) waktu (kapan dan berapa lama kegiatan akan dilakukan). Untuk menyusun langkah yang lebih baik, maka diperlukan kejelasan rumusan dengan menggunakan pernyataan tegas dan tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda.

f. Merancang anggaran.

Perencanaan anggaran di sini bukan berarti menghitung uang, melainkan suatu usaha untuk menyusun alokasi anggaran atau sumber daya yang tersedia. Penyusunan anggaran ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya sebuah perencanaan. Kekeliruan dalam menyusun alokasi, akan membuat suatu rencana kandas di tengah jalan. Anggaran juga bisa bermakna sebagai sarana kontrol.

Gambar 2.2
Perencanaan Anggaran



sumber: Alexander Abe dalam

Perencanaan sebagai suatu kebijakan merupakan proses kegiatan usaha yang dilakukan secara terus menerus dan komprehensif serta memiliki tahapan yang sistematis, sebagaimana dikemukakan oleh Tjokroamidjojo (1996, 57) bahwa tahap-tahap dalam suatu proses perencanaan terdiri dari :

1. Penyusunan rencana yang meliputi tinjauan keadaan, baik sebelum memulai suatu rencana (*review before take off*) maupun tinjauan terhadap pelaksanaan rencana sebelumnya (*review of performance*), perkiraan keadaan masa yang akan dilalui rencana (*forecasting*), penetapan tujuan rencana (*plan objectives*) dan pemilihan cara-cara pencapaian tujuan rencana, identifikasi kebijakan atau kegiatan usaha yang perlu dilakukan dalam rencana serta pengambilan keputusan sebagai persetujuan atas suatu rencana.
2. Penyusunan program rencana yang dilakukan melalui perumusan yang lebih terperinci mengenai tujuan atau sasaran dalam jangka waktu tertentu, suatu perincian jadwal kegiatan, jumlah dan jadwal pembiayaan serta

penentuan lembaga atau kerja sama antar lembaga mana yang akan melakukan program-program pembangunan. Tahap ini seringkali perlu dibantu dengan penyusunan suatu tahap *flow-chart*, *operation-plan* atau *network-plan*.

3. Pelaksanaan rencana (implementasi) yang terdiri atas eksplorasi, konstruksi dan operasi. Dalam tahap ini, kebijakan-kebijakan perlu diikuti implikasi pelaksanaannya, bahkan secara terus-menerus memerlukan penyesuaian- penyesuaian.
4. Tahap selanjutnya adalah pengawasan atas pelaksanaan rencana yang bertujuan untuk mengusahakan supaya pelaksanaan rencana berjalan sesuai dengan rencana, apabila terdapat penyimpangan maka perlu diketahui seberapa jauh penyimpangan tersebut dan apa sebabnya serta dilakukannya tindakan korektif terhadap adanya penyimpangan. Untuk maksud tersebut, maka diperlukan suatu sistem monitoring dengan mengusahakan pelaporan dan *feedback* yang baik daripada pelaksana rencana.
5. Evaluasi untuk membantu kegiatan pengawasan, yang dilakukan melalui suatu tinjauan yang berjalan secara terus-menerus (*concurrent review*). Disamping itu, evaluasi juga dapat dilakukan sebagai pendukung tahap penyusunan rencana yakni evaluasi sebelum rencana dimulai dan evaluasi tentang pelaksanaan rencana sebelumnya. Dari hasil evaluasi ini dapat dilakukan perbaikan terhadap perencanaan selanjutnya atau penyesuaian yang diperlukan dalam (pelaksanaan) perencanaan itu.

Kemudian menurut Abe dalam (Wibowo,2009:70) ada dua bentuk perencanaan partisipatif yaitu:

“*Pertama*, perencanaan yang langsung disusun bersama rakyat, perencanaan ini bisa merupakan (1) perencanaan lokasi – setempat, yakni perencanaan yang menyangkut daerah dimana masyarakat berada; dan (2) Perencanaan wilayah yang disusun melalui mekanisme perwakilan, sesuai dengan institusi yang sah (*legal formal*), seperti parlemen. *Kedua*, seyogyanya masyarakat masih terbuka dalam memberikan masukan, kritik dan kontrol, sehingga apa yang dirumuskan dan diaktualisasikan oleh parlemen benar-benar apa yang dikehendaki oleh masyarakat.”

2.3 Penelitian Terdahulu

Temuan-temuan melalui hasil berbagai penelitian sebelumnya merupakan hal yang sangat perlu dan dapat dijadikan sebagai data pendukung dalam sebuah penelitian. Salah satu data pendukung yang menurut peneliti perlu dijadikan bagian tersendiri adalah penelitian terdahulu yang relevan dengan permasalahan yang sedang dibahas dalam penelitian ini. Hal pembeda dari penelitian ini dengan penelitian sebelumnya dari sisi teori yang digunakan, metode penelitian, serta lokasi penelitian tersebut. Dalam hal ini, fokus penelitian terdahulu yang dijadikan acuan adalah terkait Pelaksanaan Musrenbang sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini, maka akan dicantumkan beberapa hasil penelitian terdahulu berupa skripsi dan jurnal yang pernah peneliti baca diantaranya adalah:

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Hj. Sitti Nurfatimah Rahman Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Hasanuddin yang dilakukan pada tahun 2016 dengan judul penelitian “Perencanaan Partisipatif dalam Proses Pembangunan di Kecamatan Tinggimoncong Kabupaten Gowa” Tujuan Penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan perencanaan partisipatif dalam proses

pembangunan di Kecamatan Tinggimoncong Kabupaten Gowa. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu wawancara, observasi, dan studi dokumentasi. Dari hasil analisa dapat disimpulkan bahwa perencanaan partisipatif dalam pembangunan daerah di Kecamatan Tinggimoncong masih belum terlaksana dengan baik sebagaimana perencanaan partisipatif yang sesungguhnya, dalam arti masyarakat masih belum mendapat kepercayaan penuh dari pemerintah untuk membangun wilayahnya, masih terdapat unsur politik dalam keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam menjalankan pembangunan sehingga masih terdapat wilayah yang bisa dikategorikan kurang mendapatkan perhatian ataupun wilayah yang mendapat perhatian tetapi tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini ditunjukkan oleh pelaksanaan proses perencanaan pembangunan yang telah menunjukkan proses yang partisipatif akan tetapi dalam perealisasi hasil perencanaan tersebut masih belum memihak secara penuh kepada masyarakat.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Andi Sayumitra Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Sumatra Utara yang dilakukan pada tahun 2009 dengan judul penelitian “Implementasi perencanaan Partisipatif dalam mewujudkan pembangunan di Desa Lapang Kecamatan Johan Pahlawan kabupaten Aceh Barat”. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui implementasi perencanaan partisipatif yang dilakukan di Desa Lapang Kecamatan Johan Pahlawan Kabupaten Aceh Barat. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu

wawancara, kuisioner dan data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan Implementasi perencanaan Partisipatif di Desa Lapang dapat dikategorikan tidak baik. Hal ini dapat dilihat dari belum adanya pedoman di daerah tersebut sebagai acuan dalam pelaksanaan perencanaan partisipatif. Kurangnya pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan perencanaan partisipatif yang dilaksanakan di Desa Lapang, serta tidak adanya kesesuaian rencana kerja pembangunan desa dengan kebutuhan masyarakat setempat. Selain itu, tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan rendah, hal ini disebabkan oleh kondisi musrenbangdes yang sampai saat ini belum memberikan hasil bagi masyarakat. Masyarakat telah pesimis dengan perencanaan partisipatif dan menganggap bahwa perencanaan partisipatif tidak akan memberikan dampak yang positif bagi pembangunan desa. Hal inilah yang menyebabkan rendahnya partisipasi masyarakat Desa Lapang dalam perencanaan pembangunan.

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Mochamad Dinul Rochmat Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Sultan Ageng Tirtayasa yang dilakukan pada tahun 2014 dengan judul penelitian “Efektivitas Pelaksanaan Musyawarah perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) Tahun 2012 di Kecamatan Cibeber”. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui seberapa besar Efektivitas pelaksanaan Musrenbang di Kecamatan Cibeber. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kuantitatif. Hasil penelitian dapat disimpulkan dari perumusan masalah yang telah ditentukan yakni seberapa besar efektivitas pelaksanaan musrenbang di Kecamatan Cibeber ialah 60,72% dari hasil hipotesis awal yaitu 65%, sehingga bisa dikatakan pelaksanaan Musrenbang

Tahun 2012 di Kecamatan Cibeber belum efektif, karena beberapa kendala atau masalah yang terjadi dalam kegiatan Musrenbang di Kecamatan Cibeber.

2.4 Kerangka Berpikir

Suriasumantri dalam (Sugiyono,2009: 92) mengemukakan bahwa seorang peneliti harus menguasai teori-teori ilmiah sebagai dasar menyusun kerangka pemikiran yang membuahkan hipotesis. Kerangka pemikiran merupakan penjelasan sementara terhadap gejala yang menjadi objek permasalahan. Sosialisasi oleh aparat pemerintah belum menyentuh masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam perencanaan pembangunan.

Dalam penelitian ini, yang menjadi fokus penelitian adalah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) Dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Di Kelurahan Pal V Kecamatan Pontianak Barat Kota Pontianak. Salah satu kebijakan pembangunan yang peneliti analisis di sini adalah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) Dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Di Kelurahan Pal V Kecamatan Pontianak Barat Kota Pontianak. Sehingga peneliti mencoba untuk mendeskripsikan Perencanaan Partisipatif dalam Musrenbang tersebut dengan apa yang senyatanya terjadi di lapangan.

Slamet (2001 : 137-143) yang menjelaskan tentang faktor – faktor internal dan eksternal yang menjadi penghambat tingkat partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan, yaitu sebagai berikut :

3. Faktor Internal

f. Usia

g. Tingkat Pendidikan

- h. Jenis Pekerjaan
 - i. Lamanya Menjadi Anggota Masyarakat
 - j. Besarnya Pendapatan
4. Faktor Eksternal

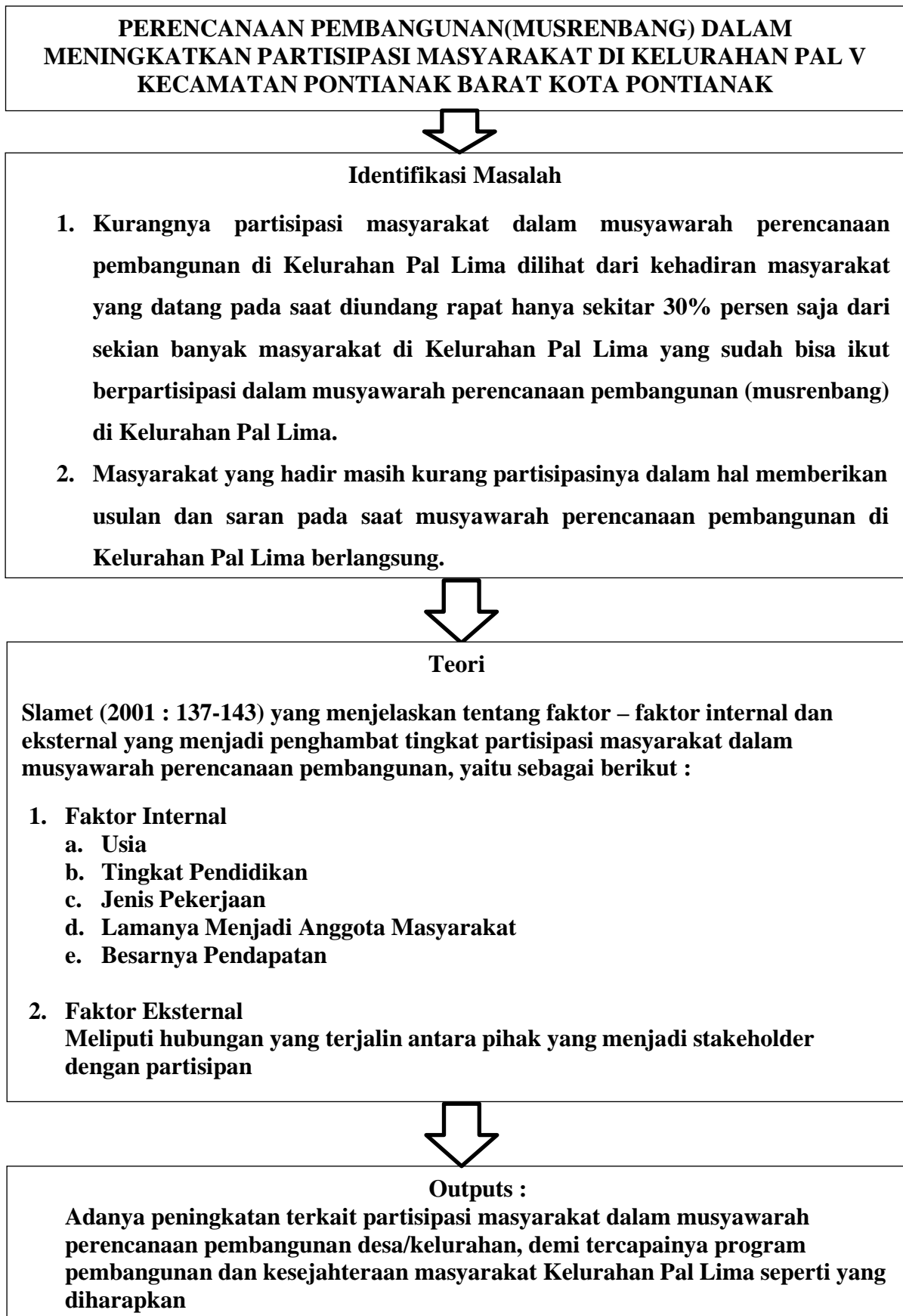
Meliputi hubungan yang terjalin antara pihak yang menjadi stakeholder dengan partisipan

Dengan mengacu kepada kelima skema umum penelitian tersebut, peneliti diharapkan mampu melakukan analisis lapangan secara lebih mendalam dan mampu menemukan jawaban atas rumusan masalah dalam penelitian ini, hasil evaluasi yang dilakukan diharapkan dapat memberikan *feedback* untuk rekomendasi dalam pelaksanaan berikutnya.

Peneliti dalam penelitian ini menggunakan teori ini karena ada kesesuaian antara masalah yang terdapat pada identifikasi masalah dengan apa yang dijabarkan dalam teori Slamet. Kesesuaian yang muncul antara lain dilihat dari indikator yang terdapat dalam Administrasi Pembangunan khususnya Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) Di Kelurahan Pal V Kecamatan Pontianak Barat Kota Pontianak. Karena pelaksanaan Musrenbang tersebut dibutuhkan evaluasi lebih lanjut, sehingga kebijakan atas program yang diselenggarakan oleh pemerintah dapat terealisasi sesuai dengan harapan Masyarakat.

Gambar 2.3

Alur Pikir Penelitian



2.5 Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan penelitian merupakan penjabaran dari rumusan masalah, maka pertanyaan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

- 1) Bagaimana keterlibatan masyarakat dilihat dari faktor usia dalam Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat di Kelurahan Pal Lima Kecamatan Pontianak Barat Kota Pontianak ?
- 2) Bagaimana keterlibatan masyarakat dilihat dari faktor tingkat Pendidikan dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat di Kelurahan Pal Lima Kecamatan Pontianak Barat Kota Pontianak ?
- 3) Bagaimana keterlibatan masyarakat dilihat dari faktor Jenis Pekerjaan dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat di Kelurahan Pal Lima Kecamatan Pontianak Barat Kota Pontianak ?
- 4) Bagaimana keterlibatan masyarakat dilihat dari faktor Lamanya menjadi anggota masyarakat dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat di Kelurahan Pal Lima Kecamatan Pontianak Barat Kota Pontianak ?
- 5) Bagaimana keterlibatan masyarakat dilihat dari faktor besarnya pendapatan dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat di Kelurahan Pal Lima Kecamatan Pontianak Barat Kota Pontianak ?