

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah selama ini didasarkan pada paradigma *rule government* (pendekatan legalitas) semata. Penggunaan paradigma baik dalam proses merumuskan, menyusun dan menetapkan kebijakan kurang menjadikan optimal dalam pelibatan *stakeholders* (pemangku kepentingan di lingkungan birokrasi maupun masyarakat). Fenomena demikian jelas terkait dengan tingkat keterlibatan atau partisipasi masyarakat yang sangat rendah, baik sejak tahap perencanaan, pelaksanaan maupun sampai pada pemanfaatannya.

Partisipasi masyarakat dalam perspektif administrasi publik adalah meningkatnya kemampuan (pemberdayaan) masyarakat yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam pengambilan keputusan maupun kegiatan-kegiatan pemerintahan. Pentingnya partisipasi masyarakat dalam juga dikemukakan oleh Diana Conyers dalam Firmanyah (2007:154-155) sebagai berikut:

1. 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.
2. 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.

3. Bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri.

Dalam perumusan kebijakan publik yang sebaik mungkin memang cukup rumit, karena selain berbicara masalah kepentingan umum juga berbicara tentang masa depan, baik untuk pemerintah maupun masyarakat. Sebagaimana diungkapkan oleh Dror dalam Wahab (2008:55) makna pembuatan kebijakan publik dengan mengatakan bahwa:

Pembuatan kebijakan publik itu adalah suatu proses yang sangat kompleks dan dinamis yang terdiri dari berbagai unsur yang satu sama lain kontribusinya berbeda-beda terhadap pembuatan kebijakan publik. Pembuatan kebijakan publik memutuskan pedoman-pedoman umum untuk melakukan tindakan yang diarahkan pada masa depan, terutama bagi lembaga-lembaga pemerintah. Pedoman-pedoman umum tersebut dimaksudkan untuk mencapai kepentingan umum (*public interest*) dengan cara yang sebaik mungkin.

Oleh karena itu diperlukan suatu perumusan kebijakan yang sangat relevan dengan tujuan mengsejahterakan masyarakat guna memperoleh suatu kebijakan publik yang efektif dan efisien.

Proses penyusunan dokumen perencanaan harus dilakukan secara hirarkis, yang memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Dikaitkan dengan otonomi daerah sebenarnya merupakan peluang baik bagi daerah untuk menunjukkan kinerjanya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya, termasuk upaya menuju pewujudan *good local governance* yang mapan.

RPJM-Desa (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa) dibuat sebagai akibat adanya otonomi daerah. RPJM-Desa adalah dokumen pembangunan selama lima tahun yang didasarkan visi dan misi kepala desa

terpilih. Pendekatan yang digunakan dalam RPJM-Desa ini adalah sinkronasi pendekatan *top-down* dengan *bottom-up*, dimana rancangan program pembangunan yang sudah dibuat pemerintah desa didiskusikan kembali melalui wahana politik desa. Pembuatan RPJM-Desa perlu mendapat dorongan yang lebih besar dari berbagai elemen masyarakat guna mencapai kebijakan pembangunan yang efektif.

Peran masyarakat yang dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan, monitoring hingga perkembangannya tersebut agar perencanaan pembangunan dapat berjalan dengan demokratisasi, transparansi, akuntabel (Undang-Undang No. 8 Tahun 2008). Pendekatan yang dimulai dengan keikutsertaan masyarakat sebagai pelaku utama (*stakeholders*) dalam proses perencanaan pembangunan partisipatif dikarenakan masyarakat diyakini paling mengetahui dan memahami segala kebutuhan, pola pikir, sistem nilai, perilaku, dan adat istiadat serta kebiasaan di lingkungannya.

Musrenbangdes merupakan wahana publik antar pemangku kepentingan untuk memahami isu dan permasalahan desa, sehingga mencapai kesepakatan atas prioritas pembangunan desa. Tujuan musrenbangdes adalah sebagai bahan penyempurnaan rancangan RPJM-Desa menjadi rancangan akhir RPJM-Desa (Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2007). Dalam forum ini, aspirasi masyarakat dapat ditampung dan dijadikan masukan pembuatan RPJM-Desa.

Secara spesifik dasar hukum penyusunan RPJM-Desa dengan pendekatan partisipatif adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 2007 tentang

Perencanaan Pembangunan Desa, mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004. RPJM-Desa secara sistematis disusun melalui proses politik yang melibatkan *multy stakeholder*. Kenyataanya pembuaatan RPJM-Desa masih dominasi elit politik, hasilnya aspirasi masyarakat kurang mendapat respon baik dalam pembuatan maupun pelaksanaan program RPJM-Desa.

Pada studi empiris pembangunan, banyak menunjukkan kegagalan pembangunan atau pembangunan tidak memenuhi sasaran karena kurangnya partisipasi masyarakat, bahkan banyak kasus menunjukkan rakyat menentang upaya pembangunan. Menurut Kartasasmita (1996), menyebutkan bahwa kegagalan tersebut terjadi karena beberapa hal:

1. Pembangunan hanya menguntungkan segolongan kecil orang dan tidak menguntungkan rakyat banyak bahkan pada sisi ekstrem dirasakan merugikan.
2. Pembangunan meskipun dimaksudkan menguntungkan rakyat banyak, tetapi rakyat kurang memahami maksud tersebut.
3. Pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat dan rakyat memahaminya, tetapi cara pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemahaman tersebut.
4. Pembangunan dipahami akan menguntungkan rakyat tetapi rakyat tidak diikutsertakan

Sehingga pergeseran kebijakan pembangunan partisipatif RPJM-Desa yang komprehensif perlu keterlibatan masyarakat secara efektif dan dukungan berbagai sektor guna mengakhiri pembatasan akses masyarakat dalam proses pembangunan desa.

Landungsari adalah sebuah desa di wilayah Kecamatan Dau Kabupaten Malang Provinsi Jawa Timur yang terletak di sebelah barat Kabupaten Malang. Letak desa yang dekat dengan pusat pemerintahan Kabupaten Malang, sehingga

mempunyai tingkat keramaian yang cukup tinggi. Masyarakat yang telah terkondisi dengan baik terhadap perubahan yang terjadi di lingkungan, baik dari segi ilmu pengetahuan, sosial-ekonomi maupun budaya. Berikut adalah tabel tingkat pendidikan masyarakat Desa Landungsari pada Tahun 2010:

Tabel 1 Jumlah Penduduk Berdasarkan Tingkat Pendidikan Masyarakat Desa Landungsari Tahun 2010

No.	Keterangan	Jumlah (jiwa)	Prosentase (%)
1	Buta Huruf usia 10 tahun ke atas	96	1,09
2	Tidak Tamat SD	156	1,78
3	Tamat SD	1.815	20,66
4	Tamat SMP	1.765	20,09
5	Tamat SMA	3.204	36,45
6	Tamat PT/Akademi	1.751	19,93
Jumlah		8.787	100

Sumber: Kantor Desa Landungsari, 2010

Dari tabel tersebut jelas bahwa masyarakat Desa Landungsari memiliki sumber daya manusia yang mumpuni dan ikut terlibat dalam berbagai kegiatan pembangunan pemerintah desa. Dari latar belakang pendidikan tersebut diduga dapat memicu adanya partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan.

RPJM-Desa sebagai dokumen pembangunan partisipatif desa selama lima tahun diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dalam perwujudan *good local governance* yang mapan. Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk menganalisa dan mengkaji lebih mendalam dalam bentuk skripsi dengan judul Partisipasi Masyarakat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa) (Studi Pada Desa Landungsari Kecamatan Dau Kabupaten Malang).

## **B. Rumusan Masalah**

Berpijak dari hal di atas, maka permasalahan dari penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa) Landungsari Kecamatan Dau Kabupaten Malang?
2. Apakah kendala-kendala yang dihadapi oleh masyarakat dalam berpartisipasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa) Landungsari Kecamatan Dau Kabupaten Malang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada rumusan masalah, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk menjelaskan partisipasi masyarakat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa) Landungsari Kecamatan Dau Kabupaten Malang
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi oleh masyarakat dalam berpartisipasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa) Landungsari Kecamatan Dau Kabupaten Malang.

## **D. Kontribusi Penelitian**

Kontribusi penelitian ini mempunyai tujuan antara lain:

1. Kontribusi Praktis, terdiri dari:

- a. Sumbangan pemikiran dan informasi baik konseptual maupun praktikal dalam mengantisipasi tuntutan masyarakat akan pembangunan desa yang berkualitas.
  - b. Sebagai sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Desa Landungsari, Kecamatan Dau, Kabupaten Malang.
2. Kontribusi Akademis, terdiri dari:
- a. Bagi peneliti sebagai wahana dalam peningkatan pengetahuan dan kreatifitas berpikir dalam menganalisa keadaan di lapangan yang disesuaikan dengan teori-teori yang telah diterima dan dipelajari pada perkuliahan.
  - b. Dengan penelitian ini diharapkan bisa memberikan masukan terhadap pengembangan ilmu administrasi publik pada umumnya, dan berguna bagi mahasiswa lain yang melakukan penelitian dengan tema yang sama.

#### **E. Kerangka Pemikiran**

Pada penulisan skripsi ini, kerangka pemikiran yang digunakan peneliti sebagai berikut:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian dan kerangka pemikiran penelitian.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Berbasis tentang teori yang digunakan sebagai landasan bagi peneliti untuk merumuskan variabel penelitian dan sebagai penunjang pembahasan penelitian. Bab ini diuraikan tentang kerangka teori yang meliputi kebijakan publik, partisipasi masyarakat, pembangunan partisipatif, dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa).

## BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan metode yang digunakan dalam penelitian terdiri dari jenis penelitian yang digunakan, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data dan analisis data.

## BAB IV PEMBAHASAN

Secara garis besar bab ini menguraikan tentang partisipasi masyarakat Desa Landungsari Kecamatan Dau Kabupaten Malang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa), yang terdiri dari gambaran umum lokasi penelitian, penyajian data penelitian dan pembahasan penelitian mengenai muatan partisipasi masyarakat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa) Landungsari dan kendala-kendala yang dihadapi oleh masyarakat dalam berpartisipasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa) Landungsari.

## BAB V PENUTUP

Bab ini membahas mengenai kesimpulan dari hasil-hasil penelitian yang dibahas pada bab-bab sebelumnya, serta pengajuan saran yang mungkin dapat dipergunakan oleh Pemerintah Desa Landungsari Kecamatan Dau Kabupaten Malang terutama dalam upaya peningkatan partisipasi masyarakat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa).

