

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Kebijakan Publik

Banyak terminologi tentang hakikat dan substansi kebijakan publik, akan tetapi kita dapat mengartikan kebijakan publik itu tidak hanya sekedar tekstual, tetapi juga harus kontekstual dalam artian melihat fenomena yang sedang terjadi dalam dimensi kehidupan IPOLEKSOSBUDHANKAM (Ilmu Pengetahuan, Teknologi, Sosial, Budaya Pertahanan dan Keamanan). Sebagaimana disampaikan Wahab (2008:17):

Makna yang termuat dalam terminologi (istilah) kebijakan (*policy*) itu sesungguhnya tidak cuma bersifat tektual, melainkan lebih bersifat kontekstual, karena dari waktu ke waktu mengalami perubahan. Oleh sebab itu maknanya tidaklah homogen. Artinya makna itu dalam realita bisa jadi beragam mengikuti dinamika aksi sosio-ekonomi dan politik yang terjadi disekitar kita dan persepsi yang diberikan oleh orang-orang terhadapnya.

Menurut Hogwood dan Gunn yang dikutip Wahab (2008:18) ada sepuluh ragam istilah kebijakan yang dilihat dari kontekstualnya, antara lain:

1. Kebijakan sebagai suatu merk atau label bagi suatu bidang kegiatan pemerintah
2. Kebijakan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki
3. Kebijakan sebagai usulan-usulan khusus
4. Kebijakan sebagai keputusan pemerintah
5. Kebijakan sebagai bentuk pengesahan formal
6. Kebijakan sebagai program
7. Kebijakan sebagai keluaran
8. Kebijakan sebagai hasil akhir

9. Kebijakan sebagai teori atau model
10. Kebijakan sebagai proses

Dari beberapa kelompok ragam istilah kebijakan, penulis menilai bahwa ketika berbicara mengenai rencana pembangunan, maka kebijakan diartikan sebagai program (poin 6). Sebagaimana juga menurut Wahab (2008: 28-29):

....kalau kita berbicara mengenai suatu program maka pada umumnya yang dimaksudkan ialah suatu lingkup kegiatan pemerintah yang relatif khusus dan cukup jelas batasan-batasannya. Dalam konteks program itu sendiri biasanya akan mencakup serangkaian kegiatan yang menyangkut pengesahan/legitimasi, pengorganisasian, dan pengerahan atau penyediaan sumber-sumber daya yang diperlukan.”

Kebijakan pada intinya merupakan keputusan atau pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan warganegara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antar berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik pada suatu negara. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah sebuah instrumen pemerintah yang bukan saja dalam arti *government*, ataupun menyangkut aparatur negara, tetapi juga *governance* yang menyentuh berbagai bentuk kelembagaan baik swasta (*privat sector*) maupun masyarakat (*public sector*).

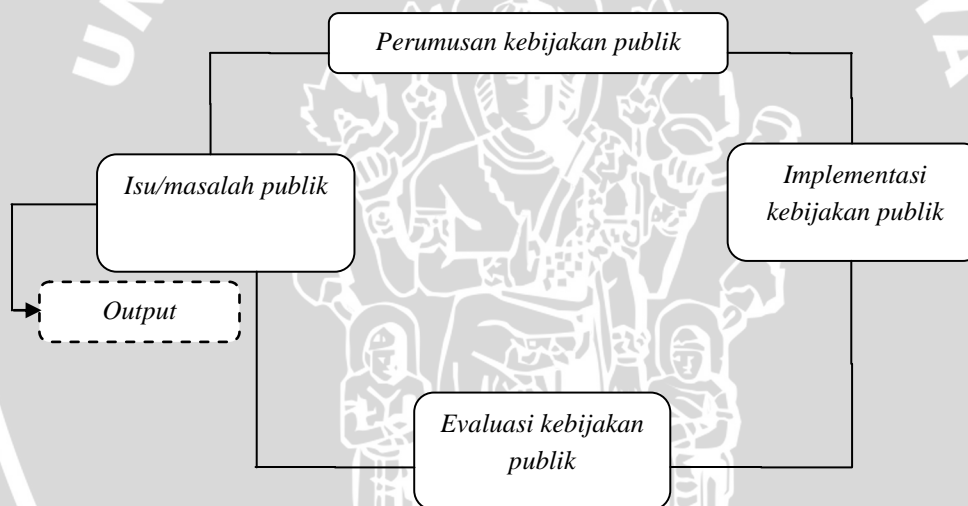
Implikasi dari pengertian kebijakan publik tersebut menurut Islamy (2002:20-21) adalah :

1. Bahwa kebijaksanaan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Bahwa kebijaksanaan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata.
3. Bahwa kebijaksanaan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.

4. Bahwa kebijaksanaan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Berdasarkan pengertian dan elemen yang terkandung dalam kebijakan sebagaimana terkandung diatas, maka kebijakan dibuat dalam rangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu yang diinginkan. Kebijakan publik ini berkaitan dengan apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah. Berikut adalah metodologi tentang siklus dari kebijakan publik.

Gambar 1 Bagan Siklus Sistematis Kebijakan Publik



Sumber: Dwijowijoto (2003:73)

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan dalam keterangan berikut ini :

1. Terdapat isu atau masalah publik. Disebut isu apabila masalahnya bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai anggota politik untuk diselesaikan.
2. Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini

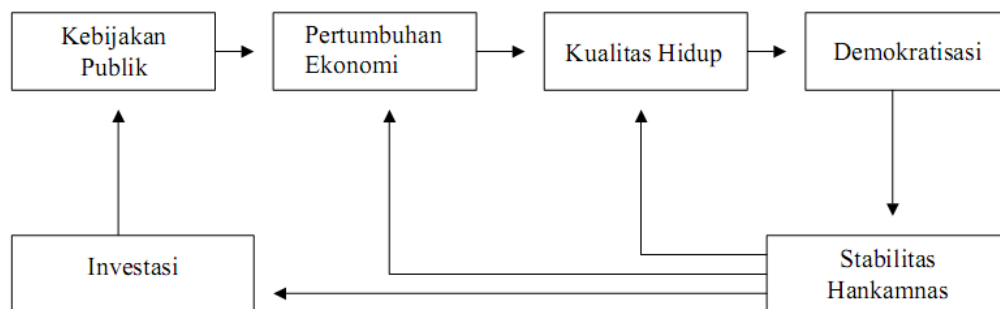


akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warganya termasuk pimpinan negara.

3. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik ini dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
4. Namun didalam proses perumusan, pelaksanaan, dan pasca pelaksanaan, diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru sebagai penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan diimplementasikan dengan baik dan benar pula.
5. Implementasi kebijakan bermuara kepada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.
6. Didalam rangka jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan *outcome* dalam bentuk *impact* kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

Kebijakan publik bukan merupakan sebuah disiplin ilmu yang berdiri sendiri tetapi merupakan sebuah perpaduan dari disiplin ilmu lain, oleh karena itu antara satu dengan lainnya saling mempengaruhi. Berikut gambaran kebijakan publik dapat memberikan pengaruh terhadap berbagai aspek kehidupan:

Gambar 2 Bagan Siklus Pengaruh Perumusan Kebijakan Publik



Sumber: Setiyadi (2007:6)

Dari gambar di atas dapat dijelaskan bahwa kebijakan publik memiliki pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi negara, sehingga kualitas hidup masyarakat sebuah negarapun juga dapat dilihat dari sini. Dengan adanya kualitas hidup yang baik maka demokratisasi juga akan berkembang didalamnya, tetapi hal tersebut perlu adanya dukungan stabilitas pertahanan dan keamanan yang memadai. stabilitas pertahanan dan keamanan dapat digunakan oleh pemerintah untuk melakukan investasi dalam kebijakan publik maupun pada aspek lain.

Sedangkan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi perumusan kebijakan publik yang akan menjadi kriteria dalam menentukan kelayakan dari alternatif kebijakan yang akan dipilih (Utomo, 2000:47), antara lain:

1. Politik

Pada faktor politik ini perlu dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan publik, karena dalam perumusan kebijakan diperlukan dukungan dari berbagai aktor kebijakan (*policy actors*), baik dari kalangan pemerintah maupun bukan pemerintah. Sedangkan isi kebijakan akan sangat diwarnai/dipengaruhi oleh visi dan kepentingan aktor kebijakan tersebut.

2. Ekonomi / Finansial

Pada sektor ekonomi juga perlu dipertimbangkan terutama apabila kebijakan tersebut akan menggunakan dana yang cukup besar atau akan berpengaruh pada situasi ekonomi dalam negara. Indikator yang perlu diperhatikan anatara lain : tingkat inflasi dan hutang LN, daya beli dan pendapatan perkapita penduduk, potensi daerah dan komoditas unggulan, dsb.

### 3. Administratif / *Organisatoris*

Faktor ini perlu dipertimbangkan apakah dalam pelaksanaan kebijakan itu benar-benar akan didukung oleh kemampuan administratif yang memadai, atau apakah sudah ada organisasi yang akan melaksanakan kebijakan itu.

### 4. Teknologi

Dalam faktor teknologi perlu mempertimbangkan apakah teknologi yang ada dapat mendukung atau tidak, apabila kebijakan tersebut akan diimplementasikan.

### 5. Sosial, Budaya dan Agama

Yang perlu dipertimbangkan dalam faktor ini adalah apakah kebijakan tersebut tidak menimbulkan benturan sosial, budaya dan agama atau yang sering disebut masalah SARA.

### 6. Pertahanan dan Keamanan

Yang terakhir dan perlu dipertimbangkan dalam faktor pertahanan dan keamanan adalah apakah kebijakan yang akan dikeluarkan ini tidak akan mengganggu stabilitas keamanan negara atau tidak.

Nigro dan Nigro dalam Islamy (2004:27) menyebutkan bahwa ada tujuh macam kesalahan-kesalahan umum yang sering terjadi dalam proses perumusan kebijakan, yaitu:

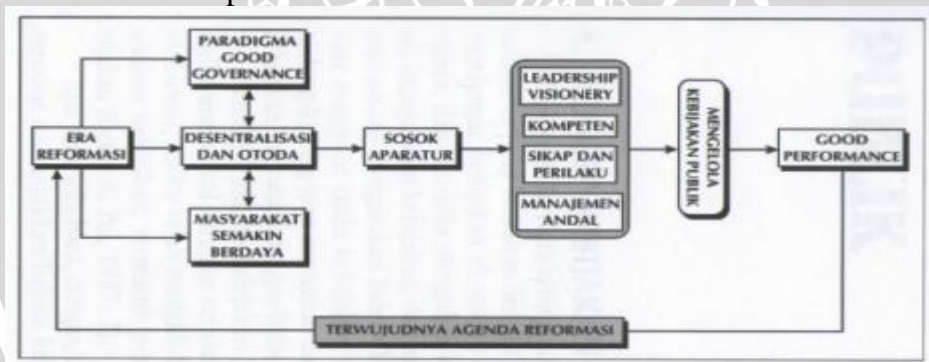
1. Cara berfikir yang sempit
2. Adanya asumsi bahwa masa depan akan mengulangi masa lalu
3. Terlampaui menyederhanakan sesuatu
4. Terlalu menggantungkan pada pengalaman satu orang
5. Keputusan-keputusan yang dilandasi oleh pra konsepsi pembuat keputusan
6. Tidak adanya keinginan untuk melakukan percobaan



7. Keengganan untuk membuat keputusan

Menurut Thoha dalam Widodo (2011:3) “Kebijakan publik era otonomi daerah yang kondisi masyarakat yang telah mengalami suatu perkembangan yang sangat dinamis, sehingga tingkat kehidupan masyarakat semakin baik sebagai indikasi telah terjadi *empowering* pada diri masyarakat”. Masyarakat yang semakin kritis dan berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan pemerintah dan wakil rakyatnya. Menghadapi dinamika yang demikian maka pemerintah dituntut untuk memperbaiki perannya sebagai pelayan masyarakat. Di bawah ini dijelaskan mengenai *Framework of Thinking Strategic Issues* Proses Kebijakan Publik pada Era Otonomi Daerah

Gambar 3 Bagan *Framework of Thinking Strategic Issues* Proses Kebijakan Publik pada Era Otonomi Daerah



Sumber: Widodo (2011:7)

Aparatur pemerintah terutama yang menduduki jabatan pemimpin dituntut profesionalisme mereka dalam menjalankan apa yang menjadi tugas pokok, fungsi, kewenangan dan tanggung jawab yang diamanatkan oleh rakyat dalam konteks otonomi daerah. Profesionalisme ini lebih diarahkan pada sikap dan perilaku para aparatur pemerintah yang benar-benar mau dan mampu bertanggungjawab dan mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku,

tindakan, dan kebijakan yang telah, sedang dan akan dilakukan kepada masyarakat.

Disamping harus mampu mewujudkan apa yang telah menjadi tujuan otonomi daerah dan mewujudkan *good governance*, juga harus memenuhi harapan, tuntutan dan aspirasi masyarakat yang dilayani, serta mampu memecahkan masalah publik yang tumbuh dan berkembang di masyarakat. Salah satu instrumen untuk mengatasi tantangan tersebut adalah melalui kebijakan publik, hal ini dikarenakan kebijakan publik dapat digunakan oleh pemerintah untuk melakukan intervensi atau tindakan tertentu guna mencapai suatu hal yang diharapkan. Misalnya untuk memecahkan masalah, memenuhi tuntutan dan harapan publik serta mengakomodasi kepentingan dan aspirasi masyarakat. Untuk itu aparatur pemerintah utamanya para pejabat publik harus memiliki kemampuan untuk tidak sekedar sebagai pelaksana kebijakan, tetapi juga sebagai analisis kebijakan.

## **B. Partisipasi Masyarakat**

Partisipasi merupakan salah satu aspek penting dalam demokrasi. Partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik berada pada urutan yang sangat tinggi dalam agenda desentralisasi, seperti yang diamanatkan oleh UU No. 18/1997 jo UU No. 34/2000, UU No. 41/1999, UU No. 10/2004, dan UU No. 32/2004 dan UU No. 8/2008. "Partisipasi masyarakat menurut PPB adalah menciptakan kesempatan yang memungkinkan seluruh anggota masyarakat secara



aktif mempengaruhi dan memberi kontribusi pada proses pembangunan dan berbagi hasil pembangunan secara adil” (Mulyono, 2008:48). Sedangkan Surbakti (1999:141) mengungkapkan “partisipasi merupakan keikutsertaan warga negara biasa, (yang tidak mempunyai kewenangan) dalam mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan umum”. Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam mempengaruhi dan memberi kontribusi pada proses pembangunan, baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan monitoring kebijakan yang dilakukan pemerintah. Dengan demikian sudah sewajarnya bila setiap pembangunan harus menerapkan konsep partisipasi. Menurut Mulyono, (2008:46) partisipasi memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Proaktif atau sukarela (tanpa disuruh)
2. Adanya kesepakatan yang diambil bersama oleh semua pihak yang terlibat dan yang akan terkena akibat kesepakatan tersebut
3. Adanya tindakan mengisi kesepakatan tersebut
4. Adanya pembagian kewenangan dan tanggungjawab dalam kedudukan yang setara antar unsur/pihak yang terlibat.

Berdasarkan cara keterlibatannya Surbakti (1999:142) membedakan partisipasi menjadi dua bagian, yaitu:

1. Partisipasi Aktif  
Pada partisipasi langsung digunakan untuk menggambarkan keikutsertaan seseorang secara langsung dalam proses partisipasi, seperti mengajukan usul mengenai suatu kebijakan, mengajukan alternatif kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, dan mengajukan kritik dan perbaikan untuk meluruskan kebijakan
2. Partisipasi Pasif  
Bentuk partisipasi ini berupa kegiatan yang mentaati pemerintah, menerima dan melaksanakan segala keputusan yang dibuat pemerintah (apatis).

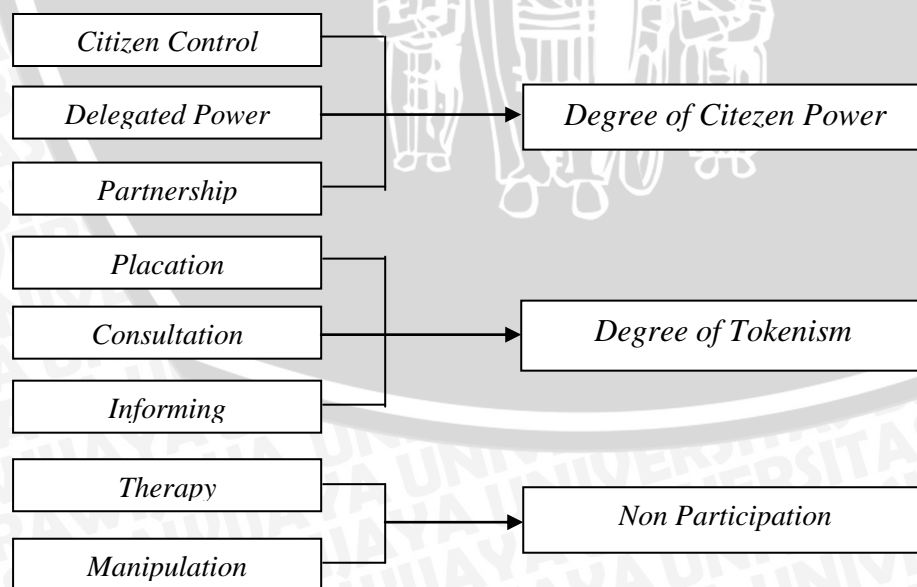
Berdasarkan hal ini bawasannya partisipasi aktif berarti kegiatan yang berorientasi pada proses *input* dan *output*, sedangkan partisipasi pasif merupakan kegiatan

yang berorientasi pada proses *output* kebijakan publik. Dari pentingnya partisipasi dalam pembangunan di atas, Sudirman (2006) mengungkapkan harapan adanya partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik:

1. Kebijakan daerah didasarkan terutama pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Berbagai kebijakan atau peraturan akan lebih sesuai dengan kenyataan dan lebih mungkin memenuhi harapan-harapan masyarakat lokal.
2. Mendorong masyarakat lokal untuk lebih mematuhi kebijakan atau peraturan dan bertanggung jawab secara sosial. Masyarakat akan cenderung lebih patuh terhadap peraturan yang pembuatannya melibatkan mereka secara aktif. Memberdayakan pemerintah daerah untuk mendemokratisasikan proses pembuatan kebijakan dan lebih bertanggung gugat kepada pemilih mereka. Konsultasi terbuka dengan para pemangku kepentingan, seperti universitas, LSM, dan masyarakat umum, memungkinkan “pengawasan dan keseimbangan” menjadi bagian dalam proses.

Menurut Sherry Arnstein, terdapat delapan tangga tingkat partisipasi berdasarkan kadar kekuatan masyarakat dalam memberikan pengaruh perencanaan (pembangunan), seperti pada bagan berikut:

Gambar 4 Bagan Delapan Tangga Partisipasi Masyarakat



Sumber: Panudju (1999:72-77)



Dari bagan delapan tangga partisipasi masyarakat di atas dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Manipulasi (*Manipulation*)

Pada tingkat ini partisipasi masyarakat berada di tingkat yang sangat rendah. Bukan hanya tidak berdaya, akan tetapi pemegang kekuasaan memanipulasi partisipasi masyarakat melalui sebuah program untuk mendapatkan persetujuan dari masyarakat. Masyarakat sering ditempatkan sebagai komite atau badan penasehat dengan maksud sebagai pembelajaran atau untuk merekayasa dukungan mereka. Partisipasi masyarakat dijadikan kendaraan *public relation* oleh pemegang kekuasaan. Praktek pada tingkatan ini biasanya adalah program-program pembaharuan desa. Masyarakat diundang untuk terlibat dalam komite atau badan penasehat dan sub-sub komitenya. Pemegang kekuasaan memanipulasi fungsi komite dengan pengumpulan informasi, hubungan masyarakat dan dukungan. Dengan melibatkan masyarakat di dalam komite, pemegang kekuasaan mengklaim bahwa program sangat dibutuhkan dan didukung. Pada kenyataannya, hal ini merupakan alasan utama kegagalan dari program-program pembaharuan pedesaan di berbagai daerah.

2. Terapi (*Therapy*)

Untuk tingkatan ini, kata terapi digunakan untuk merawat penyakit. Ketidakberdayaan adalah penyakit mental. Terapi dilakukan untuk menyembuhkan penyakit masyarakat. Pada kenyataannya, penyakit



masyarakat terjadi sejak distribusi kekuasaan antara ras atau status ekonomi (kaya dan miskin) tidak pernah seimbang.

### 3. Pemberian Informasi (*Informing*)

Tingkat partisipasi masyarakat pada tahap ini merupakan transisi antara tidak ada partisipasi dengan *tokenism*. Kita dapat melihat dua karakteristik yang bercampur yaitu:

- a. Pemberian informasi mengenai hak-hak, tanggung jawab, dan pilihan pilihan masyarakat adalah langkah pertama menuju partisipasi masyarakat
- b. Pemberian informasi ini terjadi hanya merupakan informasi satu arah dari aparat pemerintah kepada masyarakat. Akan tetapi tidak ada umpan balik (*feedback*) dari masyarakat. Alat yang sering digunakan dalam komunikasi satu arah adalah media massa, pamflet, poster, dan respon untuk bertanya.

### 4. Konsultasi (*Consultation*)

Konsultasi dan mengundang pendapat-pendapat masyarakat merupakan langkah selanjutnya setelah pemberian informasi. Arnstein menyatakan bahwa langkah ini dapat menjadi langkah yang sah menuju tingkat partisipasi penuh. Namun, komunikasi dua arah ini sifatnya tetap buatan (*artificial*) karena tidak ada jaminan perhatian-perhatian masyarakat dan ide-ide akan dijadikan bahan pertimbangan. Metode yang biasanya digunakan pada konsultasi masyarakat adalah survei mengenai perilaku, pertemuan antar tetangga, dan dengar pendapat. Di sini partisipasi tetap

menjadi sebuah ritual yang semu. Masyarakat pada umumnya hanya menerima gambaran statistik, dan partisipasi merupakan suatu penekanan pada berapa jumlah orang yang datang pada pertemuan, membawa pulang brosur-brosur, atau menjawab sebuah kuesioner.

#### 5. Penentruman (*Placation*)

Strategi penentruman menempatkan sangat sedikit masyarakat pada badan-badan urusan masyarakat atau pada badan-badan pemerintah. Pada umumnya mayoritas masih dipegang oleh elit kekuasaan. Dengan demikian, masyarakat dapat dengan mudah dikalahkan dalam pemilihan atau ditipu. Dengan kata lain, mereka membiarkan masyarakat untuk memberikan saran-saran atau rencana tambahan, tetapi pemegang kekuasaan tetap berhak untuk menentukan legitimasi dari saran-saran tersebut. Ada dua tingkatan dimana masyarakat ditentramkan:

- a. Kualitas pada bantuan teknis yang mereka miliki dalam membicarakan prioritas-prioritas mereka
- b. Tambahan dimana masyarakat diatur untuk menekan prioritas-prioritas tersebut.

#### 6. Kemitraan (*Partnership*)

Pada tingkat kemitraan, partisipasi masyarakat memiliki kekuatan untuk bernegosiasi dengan pemegang kekuasaan. Kekuatan tawar menawar pada tingkat ini adalah alat dari elit kekuasaan dan mereka yang tidak memiliki kekuasaan. Kedua pemeran tersebut sepakat untuk membagi tanggung jawab perencanaan dan pengambilan keputusan melalui badan

kerjasama, komite-komite perencanaan, dan mekanisme untuk memecahkan kebuntuan masalah. Beberapa kondisi untuk membuat kemitraan menjadi efektif adalah:

- a. adanya sebuah dasar kekuatan yang terorganisir di dalam masyarakat dimana pemimpin-pemimpinnya akuntabel
- b. pada saat kelompok memiliki sumber daya keuangan untuk membayar pemimpinnya, diberikan honor yang masuk akan atas usaha-usaha mereka
- c. ketika kelompok memiliki sumber daya untuk menyewa dan mempekerjakan teknisi, pengacara, dan manajer (*community organizer*) mereka sendiri.

#### 7. Pendelegasian Kekuasaan (*Delegated Power*)

Pada tingkat ini, masyarakat memegang kekuasaan yang signifikan untuk menentukan program-program pembangunan. Untuk memecahkan perbedaan-perbedaan, pemegang kekuasaan perlu untuk memulai proses tawar menawar dibandingkan dengan memberikan respon yang menekan.

#### 8. Pengawasan Masyarakat (*Citizen Control*)

Pada tingkat tertinggi ini, partisipasi masyarakat berada di tingkat yang maksimum. Pengawasan masyarakat di setiap sektor meningkat. Masyarakat meminta dengan mudah tingkat kekuasaan atau pengawasan yang menjamin partisipan dan penduduk dapat menjalankan sebuah program atau suatu lembaga akan berkuasa penuh baik dalam aspek



kebijakan maupun dan dimungkinkan untuk menegosiasikan kondisi pada saat di mana pihak luar bisa menggantikan mereka.

Pada tingkat 1 dan 2 disimpulkan sebagai tingkat yang bukan partisipasi atau *non participation*. Tingkat 3, 4, dan 5 disebut tingkat penghargaan/*tokenisme* atau *Degree of Tokenism*. Dan tingkat 6, 7, dan 8 disebut tingkatan kekuatan masyarakat atau *Degree of Citezen Power*.

Menurut Irawati (2011:8-9) faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam kebijakan pembangunan, antara lain:

1. Faktor Sosial Ekonomi. Pada konsisi sosial ekonomi masyarakat yang beragam, mendorong masyarakat untuk turut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah. Hal ini dikarenakan kebijakan yang dikelurakan oleh pemerintah sangat mempengaruhi kondisi sosial ekonomi masyarakat. Kondisi sosial ekonomi ini meliputi:
  - a. tingkat pendapatan
  - b. tingkat pendidikan
  - c. jumlah keluarga.
2. Faktor Politik, peran serta politik masyarakat didasarkan kepada politik untuk menentukan suatu produk akhir. Faktor politik menurut Arnstein S.R meliputi :
  - a. Komunikasi Politik. Menurut Ramlan Surbakti (1999:142)  
“Komunikasi politik antara pemerintah dan rakyat sebagai interaksi antara dua pihak yang menerapkan etika”.

- b. Kesadaran Politik. Kesadaran politik menyangkut pengetahuan, minat dan perhatian seseorang terhadap lingkungan masyarakat dan politik. Tingkat kesadaran politik diartikan sebagai tanda bahwa warga masyarakat menaruh perhatian terhadap masalah kenegaraan dan atau pembangunan.
  - c. Pengetahuan Masyarakat terhadap Proses Pengambilan Keputusan. Menurut Ramlan Surbakti pengetahuan masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan akan menentukan corak dan arah suatu keputusan yang akan diambil.
  - d. Kontrol masyarakat terhadap kebijakan publik. Kontrol masyarakat terhadap kebijakan publik yakni masyarakat menguasai kebijakan publik dan memiliki kewenangan untuk mengelola suatu obyek kebijakan. Kontrol untuk mencegah dan mengeliminir penyalahgunaan kewenangan dalam keputusan. Kontrol masyarakat dalam kebijakan publik adalah *the power of directing*. Juga mengemukakan ekspresi politik, memberikan aspirasi atau masukan (ide, gagasan) tanpa intimidasi yang merupakan problem dan harapan rakyat, untuk meningkatkan kesadaran kritis dan keterampilan masyarakat melakukan analisis dan pemetaan terhadap persoalan aktual dan merumuskan agenda tuntutan mengenai pembangunan.
3. Faktor Fisik Lingkungan. Menurut K. Manullang dan Ginting faktor fisik sebagai sumber kehidupan termasuk fasilitas serta ketersediaan pelayanan umum. Lingkungan sebagai kesatuan ruang dan semua benda, daya,

keadaan, kondisi dan makhluk hidup, yang berlangsungnya berbagai kegiatan interaksi sosial antara berbagai kelompok beserta lembaga dan pranatanya.

4. Faktor Nilai Budaya. Gabriel Almond dan Sidney menjabarkan nilai budaya atau merupakan basis yang membentuk demokrasi, hakekatnya adalah teknik atau peradapan masyarakat sendiri.

Dari ke empat faktor yang melatarbelakangi partisipasi masyarakat di atas disinyalir dapat mempengaruhi pemerintah dalam menentukan kebijakan pembangunan dalam rangka mengsejahterakan warga negara di berbagai aspek kehidupan masyarakat.

### **C. Pembangunan Partisipatif**

Pembangunan pada dasarnya merupakan proses perubahan, dan salah satu bentuk perubahan yang diharapkan adalah perubahan sikap dan perilaku. Partisipasi yang semakin meningkat baik secara kualitatif maupun kuantitatif merupakan salah satu perwujudan dari perubahan sikap dan perilaku. Dalam hal ini aktivitas lokal merupakan media dan sarana bagi masyarakat dalam melaksanakan partisipasinya. Pembangunan merupakan suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana (Kartasmita,1996). Selain itu pembagunan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah. Perencanaan pembangunan merupakan kegiatan hampir sama dengan riset/penelitian, dikarenakan instrumen yang



digunakan adalah metode-metode riset. Kegiatannya berawal dari teknik pengumpulan data, analisis data sampai dengan studi lapangan untuk memperoleh data-data yang akurat. Data yang dilapangan sebagai data penting dan utama yang akan dipakai dalam kegiatan perencanaan pembangunan. Dengan demikian perencanaan pembangunan dapat diartikan (Bratakusumah, 2004):

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.

Sedangkan menurut Abe (2002;30) pengertian perencanaan daerah ada 2 (dua) macam:

1. Perencanaan daerah sebagai suatu bentuk perencanaan (pembangunan) yang merupakan implementasi atau penjabaran dari perencanaan pusat (nasional).dalam hal ini bisa terjadi dua kemungkinan: (a) Perencanaan daerah adalah bagian dari perencanaan pusat, dan (b) Perencanaan daerah adalah penjelasan mengenai rencana nasional yang diselenggarakan di daerah. Proses penyusunannya, bisa dilakukan melalui *top down* atau *bottom up*.
2. Perencanaan daerah sebagai suatu hasil pergulatan daerah dalam merumuskan kepentingan lokal. Dalam soal ini terjadi dua kemungkinan (a) perencanaan daerah sebagi rumusan murni kepentingan daerah tanpa mengindahkan koridor dari pusat (b) Perencanaan daerah tidak lebih sebagi kesempatan yang diberikan pusat untuk diisi oleh daerah.

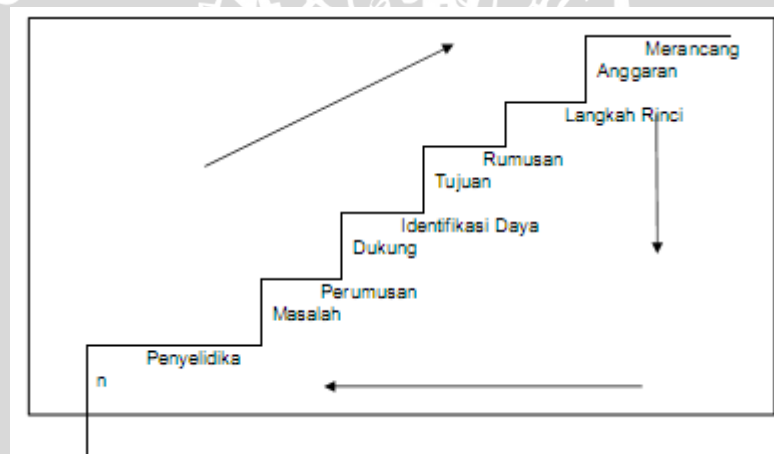
Sedangkan perencanaan partisipatif merupakan perencanaan yang melibatkan semua (rakyat) dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi yang bertujuan untuk mencapai kondisi yang diinginkan. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Abe (2002:81) sebagai berikut :

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.

Perencanaan partisipatif pembangunan titik fokusnya adalah keterlibatan masyarakat yang perencanaannya 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 Alexander Abe (2002;71), langkah-langkah perencanaan yang disusun dari bawah (*bottom up*) dan bukan dari perencanaan atas inisiatif dari pemerintah daerah dapat digambarkan sbb:

Gambar 5 Bagan Langkah-Langkah Perencanaan Partisipatif



Sumber: Abe (2002;71)

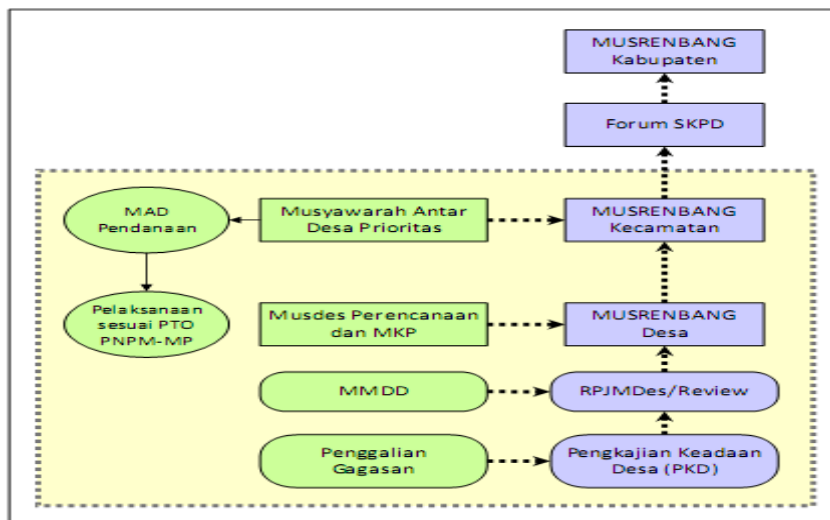
Perencanaan partisipatif *button up* yang diintruksikan melalui Permendagri Nomor 66 Tahun 2007 maupun Surat Mendagri Nomor 414.2/1408/PMD Tahun 2010 perlu diaktualisasikan dengan cara memperkuat langkah-langkah optimalisasi kinerja yang secara strategis dapat ditempuh dengan cara mendayagunakan pengalaman-pengalaman yang baik (*good practices*) tentang perencanaan partisipatif dalam pelaksanaan program/proyek pemberdayaan

masyarakat. Perencanaan partisipatif dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM Mandiri Perdesaan) dapat dijadikan rujukan untuk mendayagunakan *good practices* program/proyek pemberdayaan masyarakat dalam rangka penguatan perencanaan partisipatif dalam sistem perencanaan pembangunan desa yang bersifat reguler.

Kekuatan utama PNPM Mandiri Perdesaan adalah proses pengambilan keputusan pembangunan yang dirumuskan secara kolektif oleh sebesar-besarnya warga desa yang hadir dalam musyawarah pembangunan desa (Musrenbagdes) ataupun musyawarah antar desa (MAD). Strategi penguatan ruang perbincangan publik untuk memvitalisasi tradisi musyawarah mufakat menjadi inti kekuatan PNPM Mandiri Perdesaan. Selain itu, pembiasaan warga desa untuk mengelola dana BLM sesuai prosedur kerja PNPM Mandiri Perdesaan juga menjadi kekuatan pokok dari program ini. Proses perencanaan partisipatif di PNPM Mandiri Perdesaan dilakukan secara berulang-ulang setiap tahun dalam jangka waktu minimal 3 (tiga) tahun dengan tujuan menciptakan kebiasaan warga desa untuk merumuskan keputusan pembangunan berdasarkan prinsip-prinsip program yaitu desentralisasi, partisipasi, otonomi, demokrasi, bertumpu pada pembangunan manusia, berorientasi kepada masyarakat miskin, kesetaraan dan keadilan gender, prioritas, transparansi dan akuntabilitas, serta berkelanjutan.



Gambar 6 Bagan Alur Pengintegrasian PNPM-MP



Sumber: Surat 31 Maret 2010 Panduan Teknis Integrasi PNPM-MP

Proses perencanaan PNPM Mandiri Perdesaan, mulai dari Kegiatan Menggagas Masa Depan Desa (MMDD), Musyawarah Kelompok Perempuan (MKP), Musdes Perencanaan, Musyawarah Antar Desa (MAD) Prioritas dan Pendanaan diintegrasikan ke dalam proses reguler, yaitu penyusunan RPJM-Desa dan review rencana kegiatan tahunan (RKP-Desa), Musrenbang Desa dan Musrenbang Kecamatan. Integrasi Program akan mengakhiri kelemahan mendasar perencanaan PNPM Mandiri Perdesaan yang berulang dan bersifat sementara (*ad hoc*), sekaligus meningkatkan kualitas perencanaan pembangunan desa.

Ketentuan dan tata cara yang menjamin terlaksananya proses pengambilan keputusan pembangunan dalam Musdes dan MAD dilakukan secara terbuka, partisipatif dan berpihak kepada masyarakat miskin, diintegrasikan untuk mewarnai proses pengambilan keputusan dalam Musrenbang. Simpul yang mempertemukan perencanaan pembangunan partisipatif yang reguler dengan perencanaan partisipatif dalam PNPM Mandiri Perdesaan adalah penyusunan Rencana Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa)

dan penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKPDesa). Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2004, suatu perencanaan strategis (partisipatif) akan berhasil apabila:

1. Mengikutsertakan *stakeholders* yang tepat dalam proses perencanaan
2. Mengkomunikasikan rencana dengan bahasa yang mudah dimengerti
3. Tujuan (*goals*) dan sasaran (*objectives*) rencana mesti realistis dan SMART (*specific, measurable, acceptable, realistic, time bound*)
4. Ada kejelasan siapa bertanggung jawab untuk mencapai tujuan, sasaran dan hasil, dan waktu penyelesaian termasuk review kemajuan pencapaian sasaran
5. Ada kemampuan untuk menyesuaikan dari waktu ke waktu terhadap perkembangan internal dan eksternal yang terjadi ada evaluasi terhadap proses perencanaan yang dilakukan
6. Ada komunikasi dan konsultasi berkelanjutan dari dokumen yang dihasilkan
7. Digunakan instrumen, metodologi, pendekatan yang tepat untuk mendukung proses perencanaan

#### **D. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa)**

1. Pengertian Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM-Desa)

Pasal 1 ayat 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 2007 dijelaskan bahwa RPJM-Desa merupakan dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun yang memuat arah kebijakan pembangunan desa, arah kebijakan keuangan desa, kebijakan umum, program, program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), lintas SKPD, dan program prioritas ke wilayahan, disertai dengan rencana kerja. Pada RPJM-Desa juga mempertemukan pendekatan dari atas (*top-down*), dimana keputusan-keputusan dirumuskan dari atas dan pendekatan dari bawah (*bottom-up*), yang menekankan keputusan di tangan masyarakat.

Maksud penyusunan RPJM-Desa adalah menyediakan acuan resmi bagi Pemerintah Desa dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), lintas SKPD sekaligus merupakan acuan dalam penetapan tahapan program dan kegiatan tahunan daerah yang akan dibahas dalam forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) secara berjenjang. Karena itu, isi dan substansinya mencakup indikasi rencana program dan kegiatan, sumber pembiayaan desa. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka RPJM-Desa disusun dengan tujuan sebagai berikut:

- a. Menyediakan satu acuan resmi bagi seluruh jajaran pemerintah desa dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), lintas SKPD dalam menentukan prioritas program dan kegiatan tahunan yang akan dibiayai dari ADD (Anggaran Dana Desa), APBD Kabupaten, APBD Provinsi dan sumber pembiayaan APBN.
- b. Menyediakan satu tolok ukur untuk mengukur dan melakukan evaluasi kinerja tahunan setiap satuan kerja perangkat daerah.
- c. Menjabarkan gambaran tentang kondisi umum daerah sekarang dalam konstelasi regional dan nasional sekaligus memahami arah dan tujuan yang ingin dicapai dalam rangka mewujudkan visi dan misi daerah.
- d. Memudahkan seluruh jajaran aparatur Pemerintah Daerah dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), lintas SKPD dalam mencapai tujuan dengan cara menyusun program dan kegiatan secara terpadu, terarah dan terukur.



- e. Memudahkan seluruh jajaran aparatur pemerintah desa untuk memahami dan menilai arah kebijakan, program dan kegiatan operasional tahunan dalam rentang waktu lima tahunan.

## 2. Tata Cara Penyusunan dan Penetapan RPJM-Desa

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 2007, tata cara penyusunan dan penetapan RPJM-Desa, antara lain:

- a. Rencana RPJM-Desa dapat diajukan oleh pemerintahan desa.
- b. Dalam menyusun rancangan RPJM-Desa, pemerintahan desa harus memperhatikan dengan sungguh-sungguh aspirasi yang berkembang di masyarakat yang diwadahi oleh LPM/LKMD.
- c. Rancangan RPJM-Desa yang berasal dari pemerintahan desa disampaikan oleh kepala desa kepada pemangku kepentingan yaitu LPM/LKMD, LK, PKK-Desa, KPM, Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama, dan sebagainya.
- d. Setelah menerima rancangan RPJM-Desa, pemerintahan desa melaksanakan Musrenbang desa untuk mendengarkan penjelasan kepala desa tentang perencanaan pembangunan desa
- e. Jika rancangan RPJM-Desa berasal dari pemerintahan desa, maka pemerintahan desa mengundang LPM/LKMD, lembaga-lembaga kemasyarakatan, Tokoh Agama, Tokoh
- f. Masyarakat, dan lain-lain untuk melakukan Musrenbang-Desa membahas RPJM-Desa

- g. Setelah dilakukan Musrenbang-Desa, maka pemerintahan desa menyelenggarakan rapat paripurna yang dihadiri oleh BPD dan pemerintah desa serta LPM/LKMD dan lembaga kemasyarakatan dalam acara penetapan persetujuan BPD atas rancangan RPJM-Desa menjadi RPJM-Desa yang dituangkan dalam Peraturan Desa
- h. Setelah mendapat persetujuan pemerintahan desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (6), maka kepala desa menetapkan RPJM-Desa, serta memerintahkan sekretaris desa atau kepala urusan yang ditunjuk untuk mengundangkannya dalam lembaran desa.

Tata cara penyusunan RPJM-Desa ini adalah sebuah acuan dasar sebuah desa dalam menyusun sebuah kebijakan dalam pembangunan. Diharapkan dengan acuan ini maka penyusunan RPJM-Desa tersusun dengan sistematis dan terarah.

### 3. Tahap-Tahap Penyusunan RPJM-Desa

Perumusan kebijakan publik RPJM-Desa mengadopsi dari teori kebutuhan menurut Roger Kaufman yang diperkuat dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 2007 pada Pasal 11. *Organizational Elements Model* (OEM) merupakan pendekatan sistem yang memperlakukan organisasi sebagai perangkat komponen yang saling terkait yang berfungsi untuk mencapai tujuan yang sama. Penerapan OEM merupakan cara efektif untuk mencapai hasil akhir yang diinginkan dengan mengelompokkan unsur organisasi dalam empat elemen yaitu, masukan, proses, keluaran, dan hasil. Setiap elemen dihubungkan dengan sumber daya

yang digunakan dalam proses untuk mencapai tujuan mengsejahterakan masyarakat. Berikut tabel singkat pengembangan perencanaan kegiatan RPJM-Desa menurut Roger Kaufman:

Tabel 2 *Organizational Elements Model (EOM)*

No	Komponen OEM	Penjelasan
1	<i>Input</i>	sumber daya insani, SDM, teknologi, riset, dan ilmu pengetahuan.
2	<i>Process</i>	cara, sarana, kegiatan, prosedur dan metode yang digunakan dalam pemecahan masalah
3	<i>Output</i>	keluaran organisasi yang disalurkan ke pihak eksternal organisasi
4	<i>Outcome</i>	keluaran berupa dampak terhadap pelanggan eksternal atau masyarakat

Sumber: Kaufman (2005)

#### 4. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musernbagdes)

Musyawarah Pembangunan Desa (Musernbagdes) RPJM-Desa merupakan forum musyawarah antara para pemangku kepentingan (*stakeholders*) untuk membahas dan menyepakati rancangan RPJM-Desa. Tujuan musrenbang RPJM-Desa untuk mendapatkan masukan dan komitmen para pemangku kepentingan pembangunan daerah sebagai bahan penyempurnaan rancangan RPJM-Desa menjadi rancangan akhir RPJM-Desa. Musrenbang RPJM-Desa dilaksanakan paling lama 2 (dua) bulan setelah Kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih dilantik. Untuk optimalisasi pelaksanaan musrenbang, tata tertib pelaksanaan ditetapkan dengan Peraturan Kepala Desa. *Stakeholder* musrenbang RPJM-Desa terdiri dari pemerintah desa Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPM-Desa) dan masyarakat desa.



Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 2007, penyelenggaraan musrenbangdes RPJM-Desa dilaksanakan guna membahas dan menyepakati rancangan RPJM-Desa antara lain mencakup:

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

Setelah melalui musyawarah musrenbagdes dan dengan adanya perbaikan-perbaikan mengenai RPJM-Desa, dokumen RPJM-Desa ini disosialisasikan kembali kepada masyarakat (*stakeholders*) dan masukan masyarakat di terjemahkan kembali dalam program-program yang diusulkan. Dengan melalui beberapa proses tersebut, diharapkan terjadi proses penguatan *stakeholders*. *Stakeholders* yang kuat, akan mendorong proses penyusunan program yang transparan, munculnya kesadaran mengawasi proses penyusunan dan implementasi program (*safe guarding*)

dari mereka. Dengan demikian, *stakeholders* yang kuat akan mendorong demokratisasi dan tentunya hal ini akan menjamin efisiensi dan efektifitas pelaksanaan kegiatan.

