BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Pembangunan

1. Pengertian Administrasi Pembangunan

Administrasi mempunyai pengertian yang beragam. Pengertian yang paling mendasar adalah pengertian dari Waldo, yang menyatakan bahwa administrasi negara adalah *species* dari *genus* administrasi, dan administrasi itu sendiri berada dalam keluarga keluarga kegiatan kejasama antarmanusia. Waldo dalam Siagian (1982:2) menyatakan yang membedakan administrasi dengan kegiatan kerjasama antar manusia adalah derajat rasionalitasnya yang tinggi. Derajat rasionalitas yang tinggi ini ditunjukkan oleh tujuan yang ingin dicapai serta cara untuk mencapainya.

Administrasi pembangunan mencakup dua arti, yaitu administrasi dan pembangunan. Menurut Siagian (2007:5) maka pengertian atau definisi dari administrasi 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.

Hal ini seperti yang disebutkan oleh Riggs (1971:75) *developmentadministration refers not only to a government's efforts to carry out programs designed to reshape its physical, human, and cultural environments, but also to the struggle to enlarge a government's capacity to*

engage in such programs. Bahwa administrasi pembangunan tidak berarti hanya sebagai usaha-usahapemerintah melaksanakan program terencana dalam rangka membentuklingkungan fisik, manusia, dan kebudayaannya, tetapi juga berarti perjuanganmeningkatkan kemampuan melaksanakan berbagai program.

2. Konteks dan Masalah Administrasi Pembangunan

Penting untuk memahami konteks-konteks dan permasalahan dalam administrasi pembangunan. Tujuannya agar dapat membedakan antara konteks administrasi dan kondisi lingkungan yang mempengaruhi kemampuan dalam melaksanakannya. Riggs (1971:77) menyebutkan bahwa *however, thatenvironmental conditions pose diverse problems to be overcome in theadministration of development programs, but they do not affect the relevance ofadministrative principles.* Riggs (1971:96) menyebutkan beberapa masalah dalam administrasi pembangunan, antara lain:

a) Masalah-masalah di lingkungan fisik.

Dalam pemerintahan, maka analisis yang menyangkut lingkungan fisik, geografi, iklim dan lokasi merupakan salah satu faktor dalam pembangunan. Dalam suatu pembangunan yang maju, maka mampu mengatasi permasalahan lingkungan dengan efektif. Jika suatu lingkungan memiliki masalah yang sukar dipecahkan, maka tidak bisa tertangani. Akan tetapi jika sistem pemerintah telah maju mampu mengubah lingkungan yang

lebih baik. Perubahan lingkungan mendukung berbagai keinginan manusia dan sekaligus dapat meminimalisir hambatan bagi pembangunan itu sendiri.

b) Masalah-masalah di lingkungan manusia

Setiap manusia perlu terlibat dalam proses interaksi. Proses interaksi masyarakat antara masyarakat kepada pemerintah dapat melalui organisasi sosial ataupun kelompok masyarakat. Dengan menyadari banyaknya tuntutan yang terus meningkat dari hari ke hari, maka kelompok masyarakat maupun organisasi sosial yang ada dalam masyarakat mempunyai peran mensosialisasi para anggotanya dan memberikan keterampilan dan pengetahuan-pengetahuan yang dibutuhkan guna mengisi peranan yang ada. Peningkatan keterampilan dapat berarti membangun kemampuan administrasi dalam konteks politik, ekonom dan organisasi.

c) Masalah-masalah dalam lingkungan budaya

Setiap budaya memiliki faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam proses pembangunan. Sistem lingkungan budaya bisa saja menghambat dalam pembangunan administrasi. Dengan demikian perlu adanya gambaran mengenai variabel khusus atau sistem sosial dari budaya. Kemudian menggunakan budaya demi budaya sebab analisa diluar hal tersebut akan sulit untuk berhasil.

Ciri-ciri daripada administrasi pembangunan menurut Tjokroamidjojo (1985: 7-8) yaitu:

> “yang utama adanya orientasi administrasi untuk mendukung pembangunan. Administrasi bagi perubahan-perubahan ke arah keadaan yang dianggap lebih baik. Dan keadaan yang dianggap lebih

> baik ini bagi banyak negara-negara baru berkembang dinyatakan dengan usaha ke arah modernisasi, atau pembangunan bangsa, atau dalam bentuk yang paling kongkrit: pembangunan sosial ekonomi."

Ciri-ciri administrasi pembangunan yang dijelaskan oleh Tjokroamidjojo lebih cenderung kepada perubahan-perubahan ke arah yang lebih baik. Sasaran utama dalam administrasi pembangunan adalah negara yang sedang berkembang, negara baru maupun negara yang baru berkembang. Arah dari administrasi pembangunan ini adalah usaha untuk menuju negara yang modern dengan membangun negara dan bangsa berupa sosial dan ekonomi. Diharapkan Negara yang menggunakan sistem administrasi di negaranya bisa membuat negaranya bisa bersaing dengan negara-negara maju lainnya.

3. Pendekatan dalam Administrasi Pembangunan

Administrasi bagi pembangunan adalah mendukung usaha-usaha pembangunan negara yang belum maju. Beberapa pendekatan yang dilakukan dalam administrasi bagi pembangunan adalah:

a. Perencanaan

Menurut Handoko (1977:78) yakni perencanaan yang baik dapat dicapai dengan mempertimbangkan kondisi di waktu yang akan datang dimana perencanaan dan kegiatan yang diputuskan akan dilaksanakan, serta periode sekarang pada saat rencana dibuat.

b. Pengerahan Sumber Daya

Dengan perencanaan yang sudah disusun, maka langkah selanjutnya adalah memobilisasi sumber daya. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, menyatakan bahwa sumber daya adalah unsur lingkungan hidup, yang terdiri atas Sumber Daya Manusia, Sumber Daya Alam, baik hayati maupun non hayati dan sumber daya buatan.

c. Menggerakkan Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat merupakan kunci utama dalam keberhasilan pembangunan. Gagal atau tidaknya suatu pembangunan karena kurangnya partisipasi aktif masyarakat. Menurut Sastropoetro (1986:39) bahwa partisipasi adalah keterlibatan yang bersifat spontan dan disertai kesadaran tanggung jawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan bersama.

d. Koordinasi

Dalam memperlancar pembangunan yang berorientasi pada partisipasi masyarakat, maka perlu adanya desentralisasi. Menurut Handoko (1997:195), koordinasi adalah proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) pada organisasi untuk mencapai tujuan secara efisien.

B. Partisipasi Masyarakat

1. Pengertian Partisipasi

Partisipasi merupakan keikutsertaan masyarakat atau perseorangan dalam mencapai suatu tujuan. Partisipasi lebih mengutamakan kesiapan masyarakat dalam ikut serta, turut bertanggung jawab atas segala resiko yang akan terjadi. Didalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2004 (pasal 2 ayat 4 huruf d) tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, partisipasi masyarakat diterjemahkan sebagai keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan salah satu tolak ukur keberhasilan pembangunan dengan cara masyarakat memprakasai rencana pembangunan dan masyarakat diberi kepercayaan untuk berpartisipasi secara utuh.

Pengertian partisipasi menurut Santoso Sastropoetro (1986:39) bahwa“partisipasi” adalah keterlibatan yang bersifat spontan yang disertai kesadaran tanggung jawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan bersama.” Sedangkan menurut Davis dalam Sastropoetra (1988:13) berpendapat bahwa “partisipasi adalah keterlibatan mental / pikiran dan emosi/perasaan seseorang di dalam suatu kelompok yang mendorong untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencari tujuan serta turut bertanggungjawab terhadap usaha yang bersangkutan.” Berdasarkan

uraian di atas dapat diketahui bahwa definisi partisipasi adalah keterlibatan seseorang ataupun kelompok dalam mencapai suatu tujuan.

Menurut Batten (1960: 1) dalam Ndraha (1987:101) "menyetujui pendapat bahwa pembangunan masyarakat adalah suatu proses dimana masyarakat membahas dan merumuskan kebutuhan mereka, merencanakan usaha pemenuhannya, dan melaksanakan rencana itu sebaik-baiknya. Pembangunan masyarakat ditunjukan pada upaya untuk mengurangi kemiskinan, kemelaratan, dan kebobrokan lingkungan hidup masyarakat." Peran masyarakat dalam mengurangi kemiskinan, kemelaratan, dan kebobrokan lingkungan hidup masyarakat adalah dengan memperbaiki kualitas masyarakatnya terlebih dahulu.

Masyarakat harus bisa mengenyam pendidikan setinggi mungkin agar kedepannya bisa mendapatkan pekerjaan yang layak sehingga bisa mengurangi kemiskinan dan kemelaratan. Dalam hal pembangunan masyarakat tentu ada partisipasi masyarakat. Dengan adanya pendekatan-pendekatan pembangunan, tentunya merubah paradigma masyarakat yang semula sebagai objek dalam pembangunan, berubah menjadi subjek dalam pembangunan. Peran masyarakat dalam pembangunan meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban, hal ini bisa disebut sebagai peran dari partisipasi masyarakat sebagai subjek pembangunan. Tentunya hal ini menguatkan pentingnya peran serta masyarakat atas segala

kemampuan dan sumberdaya yang dimiliki. Sehingga keberadaan pemberdayaan *(empowerment)* masyarakat sangat dibutuhkan.

Untuk mengetahui definisi partisipasi, Mikkelsen (1999: 64) membagi partisipasi menjadi enam pengertian, yaitu:

a. Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan,
b. Partisipasi adalah "pemekaan" (membuat peka) pihak masyarakat untuk meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan,
c. Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri,
d. Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakankebebasannya untuk melakukan hal itu,
e. Partisipatif adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek, agar supaya memperoleh informasi mengenai konteks lokal, dan dampakdampak sosial,
f. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Definisi partisipasi secara keseluruhan merupakan keikutsertaan masyarakat dalam proses pembangunan yang meliputi, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Partisipasi masyarakat timbul dari keinginan masyarakat yang timbul dalam pelaksanaan pembangunan, dan partisipasi muncul karena kesadaran dalam diri masyarakat untuk berubah. Misalnya partisipasi masyarakat dalam kerja bakti membersihkan jalan, dalam kegiatan ini, masyarakat tidak dibayar, melainkan kesadaran masyarakat sendiri akan kepentingan kebersihan lingkungannya sendiri, dan keinginan masyarakat untuk mewujudkan lingkungan yang bersih.

Disisi lain, masyarakat mempunyai inisiatif memperbaiki sendiri jika ada sarana dan prasarana yang rusak, sehingga kesadaran masyarakat sangat diperlukan. Pada intinya partisipasi masyarakat itu penting dilakukan, menurut Conyers (1991: 154-155) pentingnya partisipasi masyarakat ada tiga, yaitu:

a. Partisipasi masyarakat merupakan alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal,
b. 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,
c. Merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri.

Partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan karena melalui informasi masyarakat mengenai kebutuhan, kondisi, dan sikap masyarakat yang paling mengerti adalah masyarakatnya sendiri, karena masyarakat yang tinggal dan hidup di lingkungan tersebut, sehingga masyarakat sangat paham akan kebutuhan di lingkungnnya sendiri. Peran serta masyarakat dibutuhkan karena masyarakat ingin dilibatkan dalam proses pembangunan, jika masyarakat dilibatkan, maka masyarakat lebih percaya jika ada suatu proyek, karena masyarakat merasa memiliki proyek dan mengetahui seluk beluknya karena masyarakat sudah lama bermukim di lingkungan tersebut, dan masyarakat tentunya memiliki hak demokrasi dalam pembangunan di lingkungannya sendiri. Masyarakat memiliki peran penting dalam membangun

lingkungannya sendiri demi kenyamanan dan kelangsungan kehidupan di lingkungan kelurahan tersebut.

Ada dua bentuk partisipasi, yaitu partisipasi nyata dan partisipasi abstrak, contoh partisipasi nyata yaitu uang dan barang. Bentuk partisipasi seperti ini misalnya masyarakat yang ekonominya dapat dikatakan menengah keatas, misalnya ada kegiatan membangun pos ronda, masyarakat yang memiliki uang yang lebih bisa memberikan bantuan dalam bentuk uang, meskipun tidak seluruh pembangunan di biayai oleh pemerintah, namun warga yang memiliki kesadaran akan pentingnya suatu pembangunan untuk dirinya sendiri, memiliki inisiatif untuk memberikan bantuan. Bentuk bantuan selanjutnya adalah barang, disini barang yang dimaksud adalah barang jadi, misalnya dalam pembangunan pos ronda, ada seorang warga yang memberikan bantuan lampu penerang, atau memberikan makanan ringan bagi warga yang membangun. Bentuk partisipasi tidak hanya uang dan barang, namun juga mencakup partisipasi keterampilan, yaitu partisipasi dalam mengeluarkan segala keterampilannya yang dimiliki sehingga bisa membagi ilmu kepada orang lain. Selanjutnya yang tidak kalah penting adalah partisipasi tenaga, partisipasi ini merujuk kepada seluruh anggota masyarakat melaksanakan gotong-royong mewujudkan keberhasilan suatu program.

Menumbuhkan masyarakat supaya aktif dalam berpartisipasi bukan merupakan hal mudah, namun perlu adanya suatu program pendongkrak partisipasi masyarakat, misalnya melalui pemberdayaan masyarakat. Karakteristik masyarakat yang berbeda-beda mengharuskan para aparat

pemerintahan mengerti dan memahami karakteristik masyarakat lokal. Aparat pemerintahan harus mengetahui karakter masyarakat, kebutuhan masyarakat, potensi yang dimiliki, baik potensi alam maupun potensi manusianya, dan sumberdaya alam yang tersedia sehingga dalam proses pembangunan harus bisa menyelaraskan agar mampu menemukan cara yang tepat untuk dapat membangun masyarakat partisipatif yang diinginkan.

2. Klasifikasi dan Tipe Partisipasi

Dalam pembangunan tentunya ada hambatan-hambatan karena sikap acuh tak acuh dari masyarakat, kemudian masyarakat merasa tidak penting keberadaannya dalam pembangunan itu semua karena tidak adanya kesadaran masyarakat akan pentingnya fungsi pembangunan untuk dirinya sendiri. Dari sinilah para penegak pembangunan bisa mengidentifikasi peluang-peluang dalam proses pemberdayaan masyarakat sehingga dapat membangkitkan partisipasimasyarakat. Para penggerak pembangunan ini selanjutnya harus dapat memahami karakteristik masyarakat yang beragam dan potensi wilayah yang dimiliki.

Sehingga kedepannya para penggerak pembangunan bisa menggerakkan masyarakat untuk mewujudkan masyarakat yang mandiri bisa terwujud. Pemanfaatan sumberdaya alam yang ada juga tidak lepas dari peran serta aktif masyarakat sebagai subjek pembangunan yang harus bisa mengelola potensi alam yang ada sehingga dapat menggerakkan potensi ekonomi secara mandiri.

Klasifikasi dari tipe partisipasi menurut Dusseldorp dalam (Y. Slamet, 1994:11 – 18) adalah:

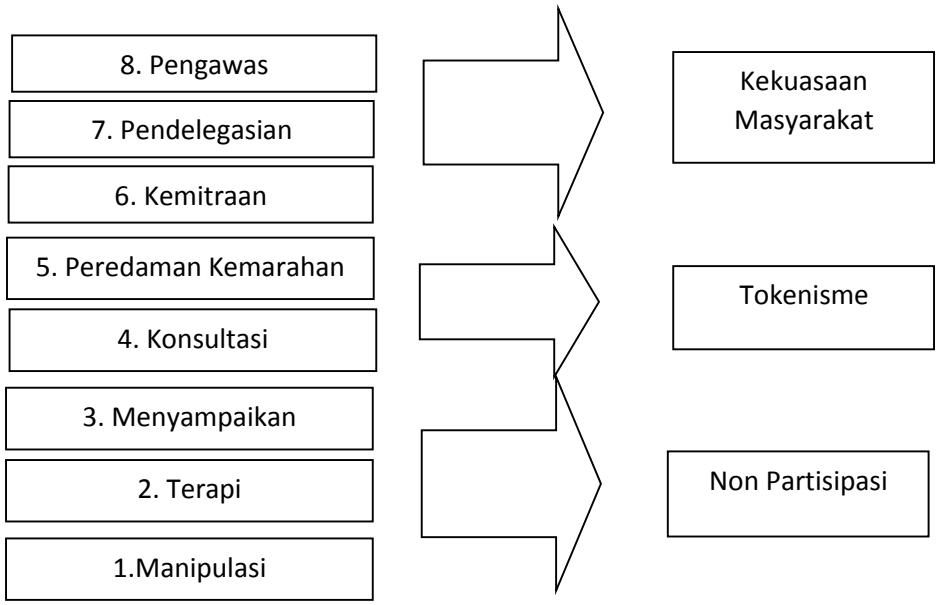
1. Partisipasi berdasarkan pada derajat kesukarelaan, dibedakan menjadi partisipasi bebas (spontan dan terbujuk) dan partisipasi terpaksa,
2. Partisipasi berdasarkan cara keterlibatan, dibedakan menjadi partisipasi langsung dan partisipasi tidak langsung,
3. Partisipasi berdasarkan pada keterlibatan dalam berbagai tahap dalamproses pembangunan terencana yaitu dalam:
   a. Perumusan tujuan
   b. Penelitian
   c. Persiapan rencana
   d. Penerimaan rencana
   e. Pelaksanaan rencana
   f. Penilaian
4. Partisipasi berdasarkan tingkatan organisasi, dibedakan menjadi partisipasiterorganisir dan partisipasi tidak terorganisir,
5. Partisipasi berdasarkan pada intensitas dan frekuensi kegiatan, dibedakanmenjadi partisipasi ekstensif (diadakan secara teratur) dan evens (pada kejadian tertentu),
6. Partisipasi berdasarkan lingkup kegiatan, dibedakan menjadi partisipasiterbatas dan partisipasi tidak terbatas,
7. Partisipasi yang efektif dan partisipasi yang tidak efektif,
8. Partisipasi berdasarkan siapa yang terlibat, bisa anggota masyarakatsetempat, pegawai pemerintah, orang-orang luar maupun wakil-wakil rakyat terpilih,
9. Partisipasi berdasarkan pada gayanya, dibedakan menjadi partisipasi padapembangunan lokalitas, partisipasi pada perencanaan sosial, partisipasi pada aksi sosial.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dapat berbentuk materi, tenaga, maupun pikiran. Partisipasi masyarakat dilakukan spontan maupun dilakukan dalam bentuk kegiatan rutin seperti kerja bakti bapak-bapak membersihkan lingkungan kampung setiap minggu pagi. Sedangkan partisipasi sukarela adalah ibu-ibu yang mempunyai inisiatif untuk membantu bapak-bapak yang sedang melakukan kerja bakti dengan memberi minuman maupun makanan. Sisi posotif dari adanya

partisipasi masyarakat dapat menjadikan program pembangunan dapat secara mudah mencapai tujuan yang diharapkan.

3. Tingkat Partisipasi

Dalam suatu partisipasi masyarakat, tingkat partisipasi masyarakat bisa mengindikasikan seberapa besar partisipasi yang ada dalam diri masyarakat. Tingkat partisipasi masyarakat dibagi menjadi beberapa tahapan.menurut Arnstein (1969) yang dikutip dari Sumarto (2004) dengan teori *The Ladder of Participation*yaitu gradasi atau pentahapan partisipasi masyarakat. Arnstein membagi tingkat partisipasi masyarakat menjadi delapan tahapan, yaitu:



Gambar 1. Delapan Tangga Partisipasi Arnstein

Sumber: Sumarto (2004)

a. Tangga pertama yaitu pengawasan manipulasi, tangga pertama dan tangga kedua yaitu terapi (perbaikan) bukan termasuk dari partisipasi. Tangga pertama menunjukkan bahwa masyarakat hanya sebagai objek dalam suatu program. Dalam tangga ini, masyarakat sebenarnya hanya didorong oleh pemerintahan terkait berupa dorongan mental dan dorongan keikutsertaan dalam suatu program dengan tujuan agar masyarakat turut memberikan kontribusi terhadap program-program yang diberikan.

b. Tangga ketiga yaitu pemberian informasi dilanjut tangga keempat konsultasi dan tangga kelima yaitu peredaman kemarahan, dimana kategori ini masuk pada tokenisme (pertanda). Pemberian informasi merupakan penyampaian informasi kepada publik sebagai suatu pendekatan kepada masyarakat atas segala bentuk program yang dicanangkan oleh pemerintah. Konsultasi merupakan rasa yang dimiliki oleh pemerintah untuk mengayomi masyarakat dan mendengarkan segala keluh kesah dan masukan-masukan masyarakat sebagai upaya pemerintah untuk memberikan masyarakat rasa yang nyaman dan mengundang ketertarikan masyarakat. Tangga kelima merupakan simpulan dari penjelasan tangga ketiga dan tangga keempat.

c. Tangga keenam ini merupakan titik awal terjadinya partisipasi, yaitu kemitraan masyarakat. Kemitraan masyarakat merupakan pembuatan relasi dengan masyarakat dalam suatu program masyarakat, misalnya

pemerintah menjalin hubungan dengan wakil-wakil masyarakat contohnya dalam pencanangan program beras miskin, pemerintah bekerja sama dengan RT/RW setempat. Kemudian tangga ke tujuh yaitu pendelegasian atau pelimpahan wewenang terhadap masyarakat, dimana masyarakat menjadi subjek dalam program-program pemerintahan. Tangga yang terakhir atau tangga ke delapan yaitu masyarakat tidak hanya sebagai aktor dalam program-program pemerintahan,namun juga sebagai pengawas terhadap program-programnya. Masyarakat sebagai kontrol kegiatan, apakah sudah berjalan dengan baik atau belum.

Dalam penelitian ini, titik identifikasi terjadinya partisipasi masyarakat dapat dilihat dari tangga keenam, yaitu kemitraan masyarakat. Disini masyarakat berperan aktif dengan menyampaikan langsung aspirasinya kepada pemerintah kemudian terbentuklah suatu partisipasi *bottom up* yang membentuk suatu relasi dengan masyarakat. Sehingga masyarakat disini merasa dibutuhkan dalam suatu program pemerintahan. Tangga ketujuh yaitu pendelegasian atau pelimpahan wewenang dimana masyarakat sudah mulai terlibat secara penting dalam suatu perumusan dan penetapan kebijakan. Tangga ketujuh yaitu pengawasan, disini masyarakat tidak hanya sebagai objek, namun sebagai penggerak dalam proses pembangunan.

4. Perencanaan Pembangunan Partisipatif

Perencanaan pembangunan partisipatif merupakan kegiatan perencanaan dan pembangunan yang dalam prosesnya lebih menitikberatkan pada keterlibatan rakyat. Dalam perencanaan partisipatif, rakyat tidak hanya dijadikan sebagai formalitas, namun juga sebagai tokoh utama dalam suatu program pemerintahan baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam perencanaan yang partisipastif, masyarakat berperan aktif mulai dari tahap penyusunan kebijakan, implementasi, dan evaluasi hasil program kebijakan. Perencanaan partisipatif menurut Abe (2001: 77) adalah perencanaan yang tujuannya melibatkan rakyat dan dalam prosesnya melibatkan rakyat. Jadi perencanaan partisipastif menurut Abe merupakan perencanaan yang bisa menggali potensi masyarakat, bukan sekedar masyarakat yang tidak mempunyai andil didalam suatu proses perencanaan pemerintahan, masyarakat hanya sebagai formalitas dan manipulasi data.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah merupakan kerangka dasar otonomi daerah yang salah satunya mengamanatkan dilaksanakannya pembangunan dari bawah secara partisipatif. Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa pelaksanaan pembangunan dilakukan secara partisipatif *(bottom up)*. Perencanaan *bottom up* menitik beratkan pada argument masyarakat lebih diutamakan sehingga keluh kesah, masukan dan saran darimasyarakat yang membantu dalam hal program pemerintahan kemudian kritik dan saran masyarakat disampaikan kepada pemerintah daerah maupun pemerintah pusat.

5. Jenis-Jenis Partisipasi

Menurut pendapat Keith Davis sebagaimana yang dikutip (Sastropoetro, 1988:16) mengemukakan jenis partisipasi sebagai berikut:

1. Pikiran (*psychological participation*), merupakan jenis keikutsertaan secara aktif dengan mengerahkan pikiran dalam suatu rangkaian kegiatan untuk mencapai tujuan tertentu.
2. Tenaga (*physical participation*) adalah partisipasi dari individu atau kelompok dengan tenaga yang dimilikinya, melibatkan diri dalam suatu aktifitas dengan maksud tertentu
3. Pikiran dan tenaga (*psychological and physical participation*), partisipasi ini sifatnya lebih luas lagi disamping mengikutsertakan aktifitas secara fisik dan non fisik secara bersamaan.
4. Keahlian (*participation with skill*), merupakan bentuk partisipasi dari orang atau kelompok yang mempunyai keahlian khusus, yang biasanya juga berlatar belakang pendidikan baik formal maupun non formal yang menunjang keahliannya.
5. Barang (*material participation*), partisipasi dari orang atau kelompok dengan memberikan barang yang dimilikinya untuk membantu pelaksanaan kegiatan tersebut.
6. Uang (*money participation*), partisipasi ini hanya memberikan sumbangan uang kepada kegiatan. Kemungkinan partisipasi ini terjadi karena orang atau kelompok tidak bisa terjun langsung dari kegiatan tersebut.

6. Tahapan dan Bentuk Partisipasi

Partisipasi masyarakat sering diartikan sebagai keikutsertaan, keterlibatan dan kebersamaan anggota masyarakat dalam suatu kegiatan tertentu, baik secara langsung maupun tidak langsung. Mulai dari gagasan, perumusan program hingga pelaksanaan operasional program. Partisipasi secara langsung berarti anggota masyarakat tersebut ikut memberikan bantuan tenaga dalam kegiatan yang dilaksanakan. Sedangkan partisipasi tidak langsung berupa uang, pemikiran, dan material yang diperlukan (Wibisono, 1989:41). Sementara dalam Parfi (2007:27), partisipasi masyarakat sering diartikan sebagai keikutsertaan, keterlibatan anggota masyarakat dalam kegiatan tertentu baik secara langsung maupun tidak langsung.

Tujuan dari partisipasi masyarakat untuk menghasilkan ide dan persepsi yang berguna untuk masyarakat yang berkepentingan (*public interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan (Canter dalam Sastropoetro, 1990:4). Sebab dengan melibatkan masyarakat yang potensial terkena dampak suatu kegiatan dari cara mengambil keputusan, kebutuhan dari pengharapan kelompok masyarakat, dan kelompok masyarakat itu menuangkannya kedalam suatu konsep. Reaksi dari pandangan masyarakat itu akan membantu masyarakat itu sendiri dalam hal pengambilan keputusan untuk menentukan prioritas, arah dan kepentingan yang positif dari berbagai faktor.

Dari uraian yang telah dijelaskan diatas maka tahapan dan bentuk partisipasi dibatasi sebagai berikut:

1. Partisipasi pada tahap perencanaan

Partisipasi masyarakat pada tahap perencanaan meliputi berbagai hal sebagaimana dikemukakan oleh Sumoharjo (1984:54) yaitu: keikutsertaan anggota masyarakat dalam usaha merealisasikan aspirasinya dengan jalan menyumbangkan pikirannya, inisiatif dan kreatifitasnya dalam bentuk pemikirannya, usul, saran-saran dalam rapat resmi dan tidak resmi.

Partisipasi masyarakat dalam mengemukakan tenaga dan pikiran dalam hubungan dengan pembangunan diwujudkan dalam keikutsertaan secara aktif dalam memberikan sumbangan yang berupa tenaga dan pikiran yang berkaitan dengan pembangunan di daerahnya. Sumbangan tenaga atau pikiran ini dapat disalurkan melalui kegiatan kerja bakti dan rapat atau musyawarah yang membahas tentang pembangunan. Untuk mendapatkan partisipasi masyarakat yang besar, maka baiknya semua masyarakat dilibatkan dalam musyawarah pembahasan tentang pembangunan, sehingga seluruh aspirasi dan kehendak masyarakat dapat ditampung dan dapat dipertimbangkan dalam melaksanakan pembangunan.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa fungsi perencanaan adalah sebagai alat untu memilih dan merencanakan pembangunan untuk masa yang akan datang. Tahap perencanaan sangat diperlukan agar pembangunan yang dilaksanakan lebih efektif, efisien dan terarah. Diharapkan program-program pembangunan yang dilaksanakan sesuai serta menyentuh kepentingan-kepentingan dari masyarakat itu sendiri.

2. Partisipasi pada tahap pelaksanaan

Partisipasi dalam tahap pelaksanaan, pengukurannya bertitik pangkal pada bagaimana masyarakat secara nyata terlibat dalam aktivitas riil yang merupakan perwujudan program yang telah direncanakan. Dengan demikian pengukurannya adalah bagaimana masyarakat memberikan sumbangan dalam hubungan dengan kegiatan/program. Dalam hal ini bentuk partisipasi masyarakat yaitu:

a. Partisipasi dalam bentuk tenaga

Bentuk partisipasi ini diwujudkan dalam bentuk sumbangan tenaga kerja yang diberikan oleh masyarakat, warga ikut berpartisipasi dalam rangka pelaksanaan pembangunan di daerahnya dengan menyumbangkan tenaga mereka.

b. Partisipasi dalam bentuk sumbangan uang dan materiil

Partisipasi ini diwujudkan dengan memberikan uang atau materi yang merupakan sumbangan dari warga. Sumbangan ini dapat berupa uang, bahan baku atau makanan. Partisipasi seperti ini bersifat sukarela disesuaikan dengan kemampuan masing-masing warga.

3. Partisipasi pada tahap pengawasan

Wujud dari keikutsertaan masyarakat dalam partisipasi misalnya masyarakat diharapkan ikut serta dalam mengawasi, menjaga dan memelihara semua hasil pembangunan dengan sebaik-baiknya bukan sebaliknya merusak hasil pembangunan. Semua hasil pembangunan hendaknya dapat dimanfaatkan oleh semua warga dan diharapkan tidak dimanfaatkan saja

tetapi juga ikut menjaga kelestarian agar dapat dimanfaatkan untuk generasi yang akan datang.

C. Faktor- Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Partisipasi Masyarakat

1. Faktor- Faktor Pendukung Partisipasi Masyarakat

Partisipasi yang ideal muncul ketika masyarakat tidak hanya menikmati program-program pemerintahan, namun juga turut andil dalam menjalankan program yang ditetapkan, sehingga apapun program pemerintahan nantinya masyarakat ikut andil didalamnya. Partisipasi masyarakat tentu tidak timbul dengan sendirinya, perlu adanya dorongan dari pemerintah terkait.

Dengan demikian, maka alasan adanya partisipasi masyarakat karena adanya pemerintahan yang mempunyai program-program resmi untuk membangun partisipasi masyarakat mengingat dari pentingnya keterlibatan masyarakat untuk menyukseskan proses pembangunan. Tujuan utama pemerintah adalah melakukan pembangunan-pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maka program tidak akan berhasil kecuali dengan keterlibatan partisipasi masyarakatkarena masyarakat sangat mengetahui kebutuhan-kebutuhan pokok pada wilayah nya sendiri serta aspirasi masyarakat.

Ada beberapa faktor yang dapat mendukung dan menghambat partisipasi masyarakat dalam suatu program, timbulnya partisipasi merupakan

perwujudan perilaku dari masyarakat untuk melakukan suatu tindakan. Dimana dalam hal ini perwujudan dari perilaku tersebut didorong oleh adanya tiga faktor utama yang mendukung seperti yang dikemukakan oleh Dorodjatin dalam Slamet (2003:18), yaitu: (1) kemauan masyarakat, (2) kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi, (3) sosialisasi.

Faktor pendukung lain dalam meningkatkan partisipasi masyarakat adalah dengan mengajak anggota masyarakat untuk berperan aktif dan didorong untuk turut berpartisipasi. Kedudukan masyarakat sebagai subjek dalam pembangunan berarti masyarakat memiliki kemauan dan kemampuan masyarakat dalam pembangunan di masa depan. Penguatan partisipasi masyarakat dapat berupa pelatihan peningkatan kapasitas kepala dusun maupun pelatihan rukun tetangga yang memberi dampak kepada peningkatan pengetahuan Lembaga Kemasyarakatan sebagai wakil dari masyarakat. Dengan adanya Lembaga Kemasyarakatan memberikan dampak positif terhadap masyarakat yang ditandai dengan keikutserataan masyarakat dalam Lembaga Kemasyarakatan. Masyarakat dipercaya memiliki andil dan pengetahuan sepenuhnya tentang permasalahan dan kebutuhan mereka sendiri, dalam Adisasmita (2006:36-37) menyatakan bahwa:

1. Mereka memahami sesungguhnya tentang keadaan lingkungan sosial danekonomi masyarakatnya.
2. Mereka mampu menganalisis sebab dan akibat dari berbagai kejadian yang terjadi dalam masyarakat.
3. Mereka mampu merumuskan solusi untuk mengatasi permasalahan dan kendala yang dihadapi masyarakat.
4. Mereka mampu memanfaatkan sumberdaya pembangunan (SDA, SDM, dana, teknologi) yang dimiliki untuk meningkatkan

produksi dan produktivitas dalam rangka mencapai sasaran pembangunan masyarakatnya.

5. Anggota masyarakat dengan upaya meningkatkan kemauan dan kemampuan SDM-nya sehingga dengan berlandaskan pada kepercayaan diri dan keswadayaan yang kuat mampu menghilangkan sebagian besar ketergantungan terhadap pihak luar.

Penguatan partisipasi masyarakat salah satunya adalah pendekatan *stakeholder* dalam usaha pembangunan masyarakat yang mengerti dan menghayati aspirasi-aspirasi masyarakat sehingga kedepannya masyarakat bisa secara sadar turut berpartisipasi dalam pembangunan. Untuk lebih menarik perhatian masyarakat, maka pemerintah tidak boleh langsung mendidik dan mengajarkan masyarakat, melainkan banyak belajar tentang pola perilaku masyarakat, sehingga dalam programnya bisa melibatkan masyarakat sebagai peran utama. Masyarakat bukan menolak ide-ide baru yang digagas pemerintah, namun masyarakat lebih menerima kalau ide-ide baru dari pemerintah dirasa lebih condong kepada kepentingan masyarakat dan berguna bagi kehidupannya. Dengan adanya peran serta masyarakat, maka masyarakat tidak mempunyai fikiran negatif bahwa pekerjaan pemerintah hanya untuk kepentingannya sendiri, nyatanya suatu program pemerintah adalah untuk kepentingan bersama. Masyarakat disini adalah sebagai subjek yang berkepentingan dan berpotensi.

2. Faktor- Faktor Penghambat Partisipasi Masyarakat

Banyak program pembangunan yang kurang dapat respon positif dari masyarakat, misalnya masyarakat tidak antusias dan tidak ingin terlibat dalam partisipasi karena masyarakat merasa tidak diikutsertakan dan masyarakat

kurang diberi kesempatan untuk berpartisipasi. Kurangnya partisipasi masyarakat adalah karena kurangnya informasi yang diberikan kepada masyarakat terkait pembangunan, misalnya masyarakat hanya diberi pengertian tentang arti dari suatu program yang akan dilaksanakan, namun masyarakat tidak mengetahui kapan dan dimana program itu dilaksanakan dan apa manfaatnya bagi masyarakat.

Bahkan peran serta masyarakat dalam turut berpartisipasi merupakan hak dari Masyarakat, jika masyarakat tidak ikut andil, maka tidak mungkin pembangunan akan berlanjut dan masyarakat tidak mempunyai kesempatan untuk memperbaiki mutu hidupnya. Menurut Mikkelsen (2003:98), rendahnya partisipasi masyarakat disebabkan oleh beberapa faktor yaitu:

a. Adanya penolakan secara internal di kalangan anggota masyarakat dan penolakan eksternal terhadap pemerintah,

b. Kurangnya dana,

c. Terbatasnya informasi, pengetahuan atau pendidikan masyarakat, dan kurang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Faktor-faktor penghambat pada proses partisipasi masyarakat dalam aspek-aspek pembangunan adalah penolakan secara internal di kalangan anggota masyarakat, contohnya masyarakat mempunyai budaya yang sangat kental akan kearifan lokalnya, maka peran pemerintah dalam hal ini kurang mendapat respon positif dari masyarakatnya, sehingga partisipasi masyarakat dalam hal pembangunan dan peningkatan infrastruktur kurang, maka pemerintah yang terkait harus berperan aktif.

Dana yang seharusnya sudah bisa dipergunakan menjadi tidak bisa dipergunakan dengan baik akibat terlambatnya penyaluran dana yang berimbas pada terlambatnya realisasi pembangunan dan masyarakat kurangantusias jika pembangunan kurang di realisasikan. Kurangnya dana dari pemerintah disebabkan tidak langsung dana itu di cairkan secara utuh mengakibatkan banyak pembangunan jadi terhenti dan hanya dalam bentuk perencanaan saja, tidak langsung dilaksanakan pembangunannya. Setelah dilakukan perencanaan programnya, maka dana yang bersumber dari APBD, namun didalam kenyataannya bahwa dana pembangunan tersebut sifatnya terbatas, maka harus adanya partisipasi masyarakat.

Kurangnya informasi dan pengetahuan masyarakat akan pentingnya pembangunan dan partisipasi masyarakat menyebabkan masyarakat minim keterlibatan dalam pembangunan sehingga muncul sikap acuh tak acuh dalam diri masyarakat, sikap tidak ingin mengetahui tentang pembangunan dan tertanam dalam diri masyarakat merasa tidak berkepentingan dalam pembangunan. Pemerintah yang terkait dalam pembangunan harusnya berperan aktif misalnya mengadakan program-program pembangunan yang menitik beratkan pada pentingnya fungsi masyarakat.

D. Sarana dan Prasarana Lingkungan

1. Pengertian Sarana dan Prasarana

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1997:880), sarana adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat dalam mencapai maksud dan

tujuan. Sedangkan prasarana atau yang sering disebut infrastruktur (Jayadinata:1992) adalah merupakan suatu faktor potensial yang sangat penting dalam menentukan arah dan masa depan perkembangan suatu wilayah, karena pembangunan tidak akan sukses dan berjalan dengan baik tanpa dukungan prasarana yang memadai.

Secara teknis, kabupaten dan kota mempunyai level yang sama dalam pemerintahan, baik kota maupun kabupaten, secara tipikal harus menangani enam sektor perkotaan yang saling berhubungan, yaitu pertanahan, lingkungan, infrastuktur, perumahan, fasilitas sosial dan pembangunan ekonomi. (Nurmandi, 1999:98)**.** Sistem infrastruktur merupakan pendukung utama fungsi-fungsi sistem sosial dan sistem ekonomi dalam kehidupan sehari-hari masyarakat, yang didefinisikan sebagai fasilitas-fasilitas atau struktur-struktur dasar, peralatann-peralatan, instalasi-instalasi yang dibangun dan yang dibutuhkan untuk berfungsinya sistem sosial dan ekonomi masyarakat. (Kodoatie, 2003:9).

Apabila faslitas infrastruktur sudah dibangun lebih dahulu sebelum benar-benar dibutuhkan, dan perluasan serta penyambungan pelayanan umum sudah terjamin sesuai dengan rencana yang sudah ditetapkan, maka pola perkembangan masyarakat dapat dikendalikan secara efektif. (Stein dalam Catanese, 1992:318). Infrastruktur atau prasarana dan sarana diartikan sebagai fasilitas fisik suatu kota atau Negara yang disebut pekerjaan umum (Grigg dalam Suripin, 2004:1). Menurut PP No.14 Tahun 2016 tentang

Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman, prasarana diartikan sebagai kelengkapan dasar fisik suatu lingkungan hunian yang memenuhi standar tertentu untuk kebutuhan bertempat tinggal yang layak, sehat, aman, dan nyaman. Sedangkan komponen-komponennya adalah jalan, air bersih, pembuangan sampah, drainase, sanitasi, listrik, dan telepon. Sarana adalah fasilitas dalam lingkungan hunian yang berfungsi untuk mendukung penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan sosial, ekonomi dan budaya.

Infrastruktur adalah asset fisik yang dirancang dalam sistem sehingga memberikan pelayanan public yang penting. Infrastruktur merujuk pada sistem fisik yang menyediakan transportasi, pengairan, drainase, bangunan-bangunan gedung dan fasilitas public yang lain yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dalam lingkup sosial dan ekonomi. (Kodoatie, 2003:9). Sektor infrastruktur mencakup air bersih, jalan/jembatan, fasilitas komunikasi serta fasilitas sanitasi dan samoah. (Nurmandi, 1999:98).

Oleh Departemen Permukiman dan Prasarana Wilayah, prasarana dan sarana didefinisikan sebagai bangunan dasar yang sangat diperlukan untuk mendukung kehidupan manusia yang hidup bersama-sama dalam suatu ruang yang terbatas agar manusia dapat bermukim dengan nyaman dan dapat bergerak dengan mudah dalam segala waktu dan cuaca, sehingga dapat hidup dengan sehat, dapat berinteraksi satu dengan lainnya dalam mempertahankan kehidupannya. (Suripin, 2004:2)**.** Pengelolaan sistem infrastruktur yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan mempunyai beberapa dimensi

yang harus diintegrasikan ke semua aspek pembangunannya, salah satunya *political sustainability*, link birokrasi (pemerintah) dan masyarakat. para pemimpin formal dan informal untuk suatu sektor tertentu dalam masyarakat lokal harus mampu menjalin komunikasi dengan struktur-struktur politik dan birokrasi. (Kodoatie, 2003:173)**.** Kualitas infrastruktur suatu Negara berbanding lurus dengan tingkat perekonomian Negara tersebut. Semakin maju suatu Negara, semakin besar pula kemampuan pemerintah membangun infrastruktur dengan dana sendiri. (Kompas dalam Kodoatie, 2003:14).

2. Komponen Sarana dan Prasarana

Budiharjo (1993) menyatakan bahwa yang sering terabaikan padahal sangat penting artinya bagi kelayakan hidup manusia penghuni lingkungan perumahan adalah sarana dan prasarana, yang meliputi:

a. Pelayanan sosial (*social service*), seperti sekolah, klinik, puskesmas, rumahsakit yang pada umumnya disediakan oleh pemerintah
b. Fasilitas sosial (*social facilities*), seperti tempat peribadatan, persemayaman, gedung pertemuan, lapangan olahraga, tempat bermain/ruang terbuka, perkotaan, pasar, warung, kakilima dan sebagainya
c. Prasarana lingkungan meliputi jalan dan jembatan, air bersih, jaringan listrik, jaringan telepon, jaringan air kotor dan persampahan.

Prasarana dasar sendiri menurut Dirjen Cipta Karya meliputi jaringan jalan, jaringan air bersih, jaringan saluran pembuangan air limbah dan tempat pembuangan sampah untuk kesehatan lingkungan serta jaringan saluran air hujan untuk drainase dan pencegahan banjir. Senada dengan tersebut diatas

Grigg menyatakan bahwa infrastruktur merujuk pada sistem fisik yang menyediakan transportasi, pengairan, drainase, bangunan-bangunan gedung dan fasilitas public yang lain yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia dalam lingkup sosial dan ekonomi.

Departemen Pekerjaan Umum didalam Pedoman Penyusunan Rencana Fasilitas Pelayanan Masyarakat Permukiman Kota menyatakan bahwa prasarana dasar perkotaan adalah merupakan suatu fasilitas pelayanan prasarana lingkungan perumahan kota yang meliputi komponen: jalan lingkungan, jalan setapak, penyediaan air bersih, pengelolaan limbah/sanitasi, drainase dan pengelolaan sampah rumah tangga yang dibangun untuk menjamin kondisi kesehatan serta meningkatkan sosial dan perekonomian masyarakat. sejalan dengan hal tersebut diatas menurut *Organisation for Economic Coorporation and Development* (1991:19) menyatakan bahwa prasarana kota meliputi penyediaan air dan fasilitas limbah, drainase air permukaan, jalan raya, fasilitas transportasi, jaringan distribusi energy, fasilitas telekomunikasi dan jaringan pelayanan lainnya. Dari komponen prasarana tersebut, prasarana yang benar-benar dikelola oleh masyarakat pada dasarnya hanya ada tiga komponen, yaitu:

a. Prasarana jalan, yaitu jalan lokal sekunder tipe I dan tipe II. Jalan lokal sekunder tipe I merupakan jalan setapak di dalam permukiman yang berfungsi untuk pejalan kaki dengan lebar 1,5 meter. Sedangkan jalan lokal sekunder tipe II dengan lebar 3,5 meter berfungsi sebagai jalan kendaraan roda empat dan berada dilingkungan permukiman. Kedua jenis jalan tersebut

pembangunan dan pemeliharaannya menjadi tanggung jawab masyarakat dan pemerintah.

b. Prasarana drainase, yaitu saluran di sepanjang kiri kanan jalan yang memiliki hubungan langsung dengan kegiatan sehari-hari dan masyarakat memiliki kemampuan untuk mengoperasikan dan memeliharanya. Rendahnya kinerja saluran akan mengakibatkan genangan air yang berpengaruh langsung pada aktifitas masyarakat dan kondisi lingkungan
c. Prasarana pembuangan sampah, yaitu mulai dari pembuangan sampah pada tempat yang telah disediakan samapi pengumpulan di tempat pembuangan sementara yang ada pada lingkungan tersebut.

Berdasarkan permukiman pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi 3 macam kelompok, yaitu:

1.) Komponen yang memberikan input kepada penduduk, termasuk dalam kategori ini adalah komponen prasarana air bersih dan listrik
2.) Komponen yang mengambil output dari penduduk, termasuk dalam kelompok ini adalah prasarana drainase, pembuangan air kotor/ sanitasi dan pembuangan sampah
3.) Komponen yang dapat dipakai untuk memberi input maupun mengambil output, yaitu meliputi prasarana jalan dan telepon