

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA BERPIKIR

A. Landasan Teori

1. Teori Partisipasi

Secara etimologi, partisipasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *participation* yang mempunyai arti pengambilan bagian atau keikutsertaan. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, partisipasi berarti sesuatu dimana hal tersebut turut berperan serta dalam kegiatan, keikutsertaan, peran serta.

Irene (<http://www.scribd.com/partisipasi/doc>) mengklasifikasikan partisipasi menjadi empat jenis, yaitu pertama partisipasi dalam pengambilan keputusan. Kedua, partisipasi dalam pelaksanaan. Ketiga, partisipasi dalam pengambilan pemanfaatan. Keempat, partisipasi dalam evaluasi.

Pertama, partisipasi dalam pengambilan keputusan. Partisipasi ini terutama berkaitan dengan penentuan alternatif dengan masyarakat berkaitan dengan gagasan atau ide yang menyangkut kepentingan bersama. Wujud partisipasi dalam pengambilan keputusan ini antara lain seperti ikut menyumbangkan gagasan atau pemikiran, kehadiran dalam rapat, diskusi dan tanggapan atau penolakan terhadap program yang ditawarkan.

Kedua, partisipasi dalam pelaksanaan meliputi menggerakkan sumber daya dana, kegiatan administrasi, koordinasi dan penjabaran program. Partisipasi dalam pelaksanaan merupakan kelanjutan dalam rencana yang telah digagas sebelumnya baik yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan maupun tujuan.

Ketiga, partisipasi dalam pengambilan manfaat. Partisipasi dalam pengambilan manfaat tidak lepas dari hasil pelaksanaan yang telah dicapai baik yang berkaitan dengan kualitas maupun kuantitas. Dari segi kualitas dapat dilihat dari output, sedangkan dari segi kuantitas dapat dilihat dari presentase keberhasilan program.

Keempat, partisipasi dalam evaluasi. Partisipasi dalam evaluasi ini berkaitan dengan pelaksanaan program yang sudah direncanakan sebelumnya. Partisipasi dalam evaluasi ini bertujuan untuk mengetahui ketercapaian program yang sudah direncanakan sebelumnya.

Menurut Tangkilisan (2005 : 320) pengertian partisipasi jika dikaitkan dengan pembangunan akan berarti komponen strategis pendekatan pembangunan sosial dengan asumsi dasarnya bahwa rakyat adalah fokus sentral dan tujuan akhir dari pembangunan dimana partisipasi merupakan akibat logis dari dalil tersebut. Sedangkan menurut Soetrisno dalam Tangklilisan (2005 : 321) menempatkan partisipasi sebagai *style of development* yang berarti bahwa partisipasi dalam kaitannya dengan proses pembangunan haruslah diartikan sebagai suatu usaha mentransformasikan pembangunan, dan bukan

sebagai suatu bagian dari usaha *system maintenance*. Katz dalam Tangkilisan (2005 : 321) juga mengemukakan bahwa partisipasi merupakan salah satu dari enam masukan yang dibutuhkan bagi pembangunan nasional. Keenam masukan itu antara lain sumber daya manusia, keuangan, logistik, informasi, partisipasi, dan kekuasaan yang sah. Partisipasi dalam hal ini diartikan sebagai keterlibatan dan komitmen sejumlah individu atau kelompok dalam perumusan dan penerapan keputusan pembangunan.

Dalam pembangunan, partisipasi semua unsur masyarakat dengan kerja sama secara sukarela merupakan kunci utama bagi keberhasilan pembangunan (Soehardjo, 2005 : 20). Hal ini berarti partisipasi masyarakat mempunyai fungsi menumbuhkan kemandirian kepada masyarakat untuk ikut menentukan pembangunan dalam usaha memperbaiki taraf hidup masyarakat.

Dari berbagai definisi di atas dapat diambil kesimpulan bahwa partisipasi merupakan unsur penting demi tercapainya suatu keberhasilan pembangunan. Pada dasarnya partisipasi dapat diartikan sebagai keterlibatan seseorang maupun kelompok dalam suatu kegiatan bersama yang berkaitan dengan pelaksanaan proses pembangunan.

Keith Davis dalam Tangkilisan (2005 : 321-322) memberikan pengertian partisipasi sebagai berikut :

commit to user

“Participation is defined as an individual as mental and emotional involvement in a group situation that encourages him to contribute to group goals and to share responsibility for them”

Bila diterapkan dalam pembangunan maka pendapat Keith Davis tersebut mengandung tiga unsur pokok, yaitu :

1. Adanya keterlibatan mental dan emosi individu dalam melakukan aktivitas kelompok;
2. Adanya motivasi individu untuk memberikan kontribusi tergerak yang dapat berujud barang, jasa, buah pikiran, tenaga, dan ketrampilan.
3. Timbulnya rasa tanggungjawab dalam diri individu terhadap aktivitas kelompok dalam usaha pencapaian tujuan. (Tangkilisan, 2005 : 321-322)

Jadi seseorang dikatakan berpartisipasi dalam suatu kegiatan pembangunan jika individu itu benar-benar melibatkan diri secara utuh dengan mental dan emosinya, dan bukan sekadar hadir dan bersikap pasif terhadap aktivitas tersebut.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan dapat diklasifikasikan menjadi enam tahap berdasarkan bentuk aktivitas yang dilaksanakannya. Keenam bentuk tahapan partisipasi itu adalah sebagai berikut :

1. Partisipasi dalam atau melalui kontak dengan pihak lain sebagai titik awal pelaksanaan aktivitas tersebut;

commit to user

2. Partisipasi dalam memperlihatkan atau menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima, mengiyakan, menerima dengan syarat, maupun dalam arti menolaknya;
3. Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan, baik yang bersifat politis yang menyangkut kepentingan mereka maupun dalam hal yang bersifat teknis;
4. Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan;
5. Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan;
6. Partisipasi dalam menilai pembangunan yaitu keterlibatan anggota masyarakat dalam menilai sejauh mana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauh mana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat (Cohen and Uphoff dalam Tangkilisan, 2005 : 323)

Dalam hubungannya dengan pelaku-pelaku yang terlibat dalam aktivitas pembangunan, Nelson dalam Tangkilisan (2005 : 323) menyebutkan adanya dua macam bentuk partisipasi yaitu :

1. Partisipasi *horizontal*, yaitu partisipasi di antara sesama warga atau anggota masyarakat, dimana masyarakat mempunyai kemampuan berprakarsa dalam menyelesaikan secara bersama suatu kegiatan pembangunan;

commit to user

2. Partisipasi *vertikal*, yaitu partisipasi antara masyarakat sebagai satu keseluruhan dengan pemerintah dalam hubungan dimana masyarakat berada pada posisi sebagai pengikut atau klien.

Kemudian Koentjaraningrat dalam Panuju (2011 : 120) hubungannya dengan program pembangunan mengemukakan bahwa partisipasi rakyat terutama rakyat dalam pembangunan, menyangkut dua tipe yang pada prinsipnya berbeda satu sama lain, yaitu :

1. Partisipasi dalam aktivitas bersama dalam proyek-proyek pembangunan yang khusus;
2. Partisipasi sebagai individu di luar aktivitas-aktivitas bersama dalam pembangunan.

Dalam tipe partisipasi yang pertama rakyat diajak dan dipersuasi untuk berpartisipasi dan menyumbangkan tenaga atau hartanya pada proyek-proyek pembangunan yang khusus, yang biasanya bersifat fisik. Contoh partisipasi tipe ini adalah mengeraskan atau melebarkan jalan desa, membuat irigasi, membuat jembatan dan proyek penghijauan.

Dalam tipe partisipasi yang kedua, tidak ada proyek aktivitas bersama yang khusus, tetapi ada proyek-proyek pembangunan yang biasanya tidak bersifat fisik dan memerlukan suatu partisipasi atas dasar kemauan sendiri. Contoh partisipasi tipe ini adalah partisipasi dalam BIMAS, menjadi akseptor Keluarga Berencana, dll.

commit to user

Kedua tipe partisipasi tersebut sangat diperlukan dalam usaha mencapai keberhasilan pembangunan, terutama dalam pengelolaan lingkungan hidup, karena partisipasi yang demikian akan memberikan kontribusi bagi pemeliharaan lingkungan hidup secara berkelanjutan.

Berdasar definisi-definisi dari berbagai ahli di atas mengenai partisipasi dapat disimpulkan bahwa partisipasi merupakan hal yang sangat penting dalam pembuatan suatu keputusan atau kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah. Partisipasi dalam kaitannya dengan pembangunan juga disebut sebagai *style development* karena gaya pembangunan yang baik adalah memberikan kesempatan kepada masyarakatnya untuk ikut menuangkan aspirasinya demi tercapainya tujuan *good governance*. Sebab partisipatif merupakan salah satu dari unsur pemerintahan yang baik (*good governance*).

2. Teori Pembangunan

Siagian dalam Purnamasari (2008 : 32) memberikan pengertian tentang bagaimana pembangunan sebagai “suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)”. Pembangunan merupakan pergeseran dari suatu kondisi nasional yang satu menuju kondisi nasional yang lain, yang dipandang lebih baik dan lebih berharga (Tjokrowinoto, 1999 : 32). Dari kedua pengertian di

commit to user

atas mengenai pembangunan, pada hakekatnya memiliki tujuan yang sama yaitu melakukan perubahan yang lebih baik.

Todaro (2000 : 120) mengemukakan bahwa ada tiga nilai yang menjadi tujuan pembangunan yaitu: (1) *Live suistainance* atau terpenuhinya kebutuhan dasar manusia berupa sandang, pangan, papan, kesehatan dan perlindungan dari ancaman, (2) *self esteem* atau kemampuan untuk menjadi diri sendiri, (3) *freedom for survitude* atau kemampuan untuk memilih secara bebas. Pembangunan dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses perbaikan yang berkesinambungan atas suatu masyarakat atau suatu sistem sosial secara keseluruhan menuju kehidupan yang lebih baik atau lebih manusiawi dan pembangunan adalah mengadakan atau membuat atau mengatur sesuatu yang belum ada.

Secara filosofis suatu proses pembangunan dapat diartikan sebagai upaya sistematis dan berkesinambungan untuk menciptakan keadaan yang dapat menyediakan berbagai alternatif yang sah bagi pencapaian aspirasi setiap warga yang paling humanistik. Dengan kata lain proses pembangunan merupakan proses memanusiakan manusia. Di Indonesia dan berbagai negara berkembang, istilah pembangunan seringkali lebih berkonotasi fisik artinya melakukan kegiatan-kegiatan yang membangun yang bersifat fisik, bahkan seringkali secara lebih sempit diartikan sebagai membangun infrastruktur/fasilitas fisik. Pengertian dari “pemilihan alternatif yang sah” dalam definisi

pembangunan di atas diartikan bahwasannya upaya pencapaian aspirasi tersebut dilaksanakan sesuai dengan hukum yang berlaku atau dalam tatanan kelembagaan atau budaya yang dapat diterima (Rustiadi, 2011 : 119). Berdasar definisi tersebut bahwasannya seharusnya pembangunan tidak hanya bersifat spasial dalam artian hanya mengenai infrastruktur maupun secara fisik, akan tetapi juga menyangkut masyarakat itu sendiri. Sedangkan menurut UNDP mendefinisikan pembangunan dan khususnya pembangunan manusia sebagai suatu proses untuk memperluas pilihan-pilihan bagi penduduk (*a process of enlarging people's choice*) (<http://undp.or.id>)

Teori pembangunan yang terkenal adalah milik Rostow dalam Panuju (2011 : 121-125), ia mengemukakan bahwa ada 5 tahapan pembangunan yang berdasar atas perubahan ekonomi, politik, dan sosial yaitu :

a. Masyarakat tradisional (*the traditional society*)

Sistem masyarakat tradisional merupakan kondisi pada tahap awal pertumbuhan dimana struktur perekonomian berkembang dalam fungsi produksi terbatas yang didasarkan pada teknologi, ilmu pengetahuan dan sikap masyarakat seperti sebelum masa Newton dengan ciri-ciri antara lain :

- Sistem produksi yang relatif primitif, tingkat produksi per kapita dan produktivitas per pekerja sangat terbatas, sumber daya masyarakat dikerahkan ke dalam sektor pertanian.

- Kehidupan di masyarakat masih didasarkan atas nilai-nilai dan pemikiran yang bukan rasional atau kebiasaan yang telah berlaku secara turun temurun.
- Struktur sosial sangat hierarkis yang kurang memungkinkan terjadinya mobilitas vertikal, sehingga status sosial seorang anak sama dengan orang tua dan nenek moyangnya.
- Pusat kekuatan politik berada pada tangan tuan-tuan tanah di pedesaan, sehingga kebijaksanaan pemerintah pusat selalu dipengaruhi oleh pandangan tuan-tuan tanah tersebut.

b. Prasyarat lepas landas (*the precondition for take-off*)

Tahapan ini merupakan suatu masa transisi dimana masyarakat mempersiapkan dirinya atau dipersiapkan dari luar untuk mencapai pertumbuhan yang mempunyai kekuatan untuk terus berkembang (*self sustained growth*). Dengan terlaluinya tahap kedua ini, pertumbuhan ekonomi akan terjadi secara otomatis.

Ciri-cirinya adalah sebagai berikut :

- Terciptanya kerangka landasan struktur sosial, politik, dan perekonomian yang secara mantap menunjang lepas landas.
- Sektor pertanian memegang peranan penting hingga mencapai swasembada (*self sustained*) dan mendorong terjadinya *backward* dan *forward* multiplier. Sehingga muncul beberapa industri pemasok input dan pengolah hasil pertanian.

- Pengembangan prasarana umum yang dilakukan oleh pemerintah.
- Terciptanya elite kepemimpinan baru yang lebih *reactive nationalism*, yakni bereaksi secara positif terhadap tekanan/kritikan yang datang dari luar.

c. Lepas landas (*the take off*)

Pada tahap ini sudah terdapat perbedaan yang sangat signifikan dalam masyarakat, seperti revolusi politik, terciptanya inovasi-inovasi baru, peningkatan penanaman modal dan pertumbuhan pendapatan wilayah melebihi pertumbuhan penduduk. Ada tiga ciri yang ditekankan oleh Rostow :

- Pertumbuhan investasi produktif lebih dari 10% dari produk nasional neto.
- Terdapat satu atau beberapa industri dengan tingkat perkembangan yang tinggi.
- Adanya kerangka dasar politik, sosial dan institusional yang mendorong perluasan sektor modern dan potensi external economies dari kegiatan lepas landas.
- Berkembangnya golongan pengusaha (entrepreneur).

d. Gerakan ke arah kedewasaan (*the drive to maturity*)

Merupakan masa dimana masyarakat sudah menggunakan teknologi modern pada sebagian besar faktor-faktor produksi dan sumberdaya alam. Ciri-cirinya adalah sebagai berikut :

- Terjadinya transformasi struktural yang nyata sehingga peranan relatif sektor industri jauh lebih tinggi dari sektor pertanian dan ditunjang oleh kemahiran para pekerja yang semakin tinggi.
- Sifat kepemimpinan dalam perusahaan semakin ditentukan oleh manager profesional yang menggantikan pengusaha pemilik.
- Masyarakat secara keseluruhan telah bosan dengan keajaiban industrialisasi dan telah timbul kritik-kritik terhadapnya.
- e. Masa konsumsi tinggi (*the age of high mass consumption*)
Pada tahap ini perhatian masyarakat sudah tidak ditekankan pada produksi tapi pada konsumsi dan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat saling berkompetisi mendapatkan sumberdaya dan sokongan politik untuk :
 - Memperbesar kekuasaan dan pengaruhnya ke luar wilayah dan berakhir pada penaklukan atas wilayah-wilayahlain.
 - Menciptakan suatu *welfare state* yang lebih merata kepada penduduknya dengan melakukan distribusi pendapatan lewat perpajakan yang progresif. Makin tinggi pendapatan makin tinggi tingkat pajaknya.
 - Mempertinggi tingkat konsumsi masyarakat di atas konsumsi utama yang sederhana atas makanan, pakaian, dan perumahan yang meliputi barang-barang mewah.

Berdasar dari teori pembangunan Rostow, terlepas dari tingkat pertumbuhan ekonominya, tahapan-tahapan di atas juga mengacu pada tingkat partisipasi masyarakatnya serta sikap pemerintah terhadap pembangunan itu sendiri. Kemudian terjadi pergeseran paradigma pembangunan pada poin-poin berikut ini :

- a. Pergeseran dari situasi harus memilih antara pertumbuhan, pemerataan dan keberlanjutan sebagai pilihan-pilihan yang tidak saling menenggang (*trade off*) ke keharusan mencapai tujuan pembangunan tersebut secara “berimbang”
- b. Kecenderungan pendekatan dari cenderung melihat pencapaian tujuan-tujuan pembangunan yang diukur secara makro menjadi pendekatan-pendekatan regional dan lokal.
- c. Pergeseran asumsi tentang peranan pemerintah yang dominan menjadi pendekatan pembangunan yang mendorong partisipasi masyarakat di dalam proses pembangunan (baik dalam hal perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian).

Untuk mewujudkan pembangunan yang merata dan berimbang disamping menyesuaikan dengan kapasitas pemerintah juga memerlukan partisipasi aktif dari masyarakat karena tiap-tiap daerah tentunya memiliki karakteristik yang berbeda sehingga mempunyai kebutuhan yang berbeda pula.

Pembangunan masyarakat desa dapat dilakukan berdasarkan 3 azas, di antaranya: (1) azas pembangunan integral yaitu pembangunan yang

commit to user

seimbang dari semua segi masyarakat desa, (2) azas kekuatan sendiri yaitu tiap-tiap usaha pertama-tama harus berdasarkan kekuatan sendiri, (3) azas pemufakatan bersama yaitu pembangunan harus dilaksanakan secara benar untuk menjadi kebutuhan masyarakat desa dan putusan untuk melaksanakan proyek bukan atas prioritas atasan tapi merupakan keputusan bersama anggota masyarakat desa (Tjokrowinoto, 1999 : 91).

Ada 3 pendekatan yang berkembang mengenai pembangunan yaitu pendekatan dari atas (*top down*), pendekatan dari bawah (*bottom up*), dan pendekatan pengelolaan mandiri oleh masyarakat desa (*community base management*). Pendekatan dari atas (*top down*) adalah pendekatan dimana pembuatan dan keputusan suatu kebijakan terpusat pada pemerintah, sehingga masyarakat tidak ikut campur dalam pengambilan keputusan. Pendekatan dari bawah ke atas (*bottom up*) adalah pendekatan dimana masyarakat mulai mempunyai ruang dan kesempatan untuk menyalurkan aspirasinya terhadap pembangunan, sementara pemerintah hanya turut serta dalam sistem administrasinya. Pendekatan pengelolaan mandiri oleh masyarakat desa (*community base management*) sebenarnya bukan gagasan baru namun muncul dan digali dari masyarakat setempat yang diangkat dari praktek masyarakat tradisional dalam mengelola sumber daya alam untuk kesejahteraan ekonomi bersama dalam desa tanpa campur tangan pemerintah.

Pembangunan harus dipandang sebagai suatu proses multidimensional yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap-sikap masyarakat, dan institusi-institusi nasional, disamping tetap mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapatan serta pengentasan kemiskinan (Todaro, 2000 : 120). Jadi pada hakekatnya pembangunan ini harus mencerminkan perubahan total suatu masyarakat atau penyesuaian sistem sosial secara keseluruhan tanpa mengabaikan keragaman kebutuhan dasar dan keinginan individual maupun kelompok-kelompok sosial yang ada di dalamnya untuk bergerak maju menuju suatu kondisi kehidupan yang serba lebih baik secara material maupun spiritual.

Anwar dalam Panuju (2011 : 121) mengemukakan bahwa pembangunan dapat diartikan sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan suatu negara/wilayah untuk mengembangkan kualitas hidup masyarakatnya. Jadi pembangunan harus dipandang sebagai suatu proses dimana terdapat saling keterkaitan dan saling mempengaruhi antara faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perkembangan tersebut yang diidentifikasi dan dianalisa dengan seksama sehingga diketahui runtutan peristiwa yang timbul yang akan mewujudkan peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat dari satu tahap pembangunan ke tahap pembangunan berikutnya. Pembangunan juga pada dasarnya dapat dianggap sebagai proses perubahan yang disusun

secara “sengaja” dan terencana untuk mencapai situasi yang salah satu sendinya terdapat proses perencanaan.

3. Teori Perencanaan

Pengertian perencanaan menurut Becker secara sederhana adalah suatu cara “rasional” untuk mempersiapkan masa depan (<http://arpansiregar.wordpress.com/perencanaan>).

Perencanaan merupakan suatu gerakan sirkular atau suatu proses yang memiliki sifat saling tergantung dengan fungsi-fungsi manajemen lainnya. Proses manajemen memerlukan koordinasi yang berbentuk sirkular antara keempat aspek manajemen seperti yang dikemukakan oleh Terry yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan (Wijaya, 2012 : 51). Pengertian tersebut jika ditinjau dari segi manajemen, karena perencanaan sendiri merupakan salah satu fungsi dari manajemen.

Sedangkan menurut Alder dalam Rustiadi (2011 : 335), perencanaan adalah suatu proses menentukan apa yang ingin dicapai di masa yang akan datang serta menetapkan tahapan-tahapan yang dibutuhkan untuk mencapainya. Dengan demikian proses perencanaan dilakukan dengan menguji berbagai arah pencapaian serta mengkaji berbagai ketidakpastian yang ada, mengukur kemampuan (kapasitas) kita untuk mencapainya kemudian memilih arah-arrah terbaik serta memilih langkah-langkah untuk mencapainya.

Berdasar pengertian yang sudah disebutkan oleh para ahli di atas, penulis mengsintesis bahwa perencanaan merupakan langkah awal untuk melakukan suatu kegiatan dengan mempertimbangkan segala kemungkinan-kemungkinan yang akan dihadapi demi tercapainya tujuan dari kegiatan tersebut.

Menurut Rustiadi (2011 : 336) secara umum terdapat dua unsur penting dalam perencanaan, yaitu hal yang ingin dicapai dan cara untuk mencapainya. Dalam proses perencanaan, kedua unsur tersebut baik secara eksplisit maupun implisit dimuat pada berbagai nomenklatur seperti visi, misi, tujuan, sasaran, strategi, kebijakan, program, proyek, aktivitas dan lain sebagainya. Perencanaan memiliki dimensi ruang dan waktu, sehingga memerlukan penjelasan mengenai fenomena di masa lalu dan yang akan datang serta distribusinya secara spasial. Selain itu hal mendasar dalam perencanaan adalah bahwa perencanaan haruslah ditujukan untuk kepentingan pembangunan secara berkelanjutan. Oleh karena itu, perencanaan harus juga dimaknai dengan kinerja sosial budaya masyarakat yang selaras dengan kelestarian lingkungannya. Kedua hal terakhir ini menunjukkan bahwa di dalam suatu proses perencanaan harus mempertimbangkan modal sosial (*social capital*) dan sumber daya bersama (*common pool resources*) yang harus dikelola secara berkelanjutan. Perencanaan biasanya mencakup aspek strategi dan aspek operasional. Strategi merupakan suatu set (sekumpulan) tujuan

dan garis-garis besar pendekatan yang dibutuhkan untuk mencapainya. Oleh karenanya suatu perencanaan strategis tidak memuat tujuan-tujuan yang bersifat menyeluruh serta deskripsi tahapan-tahapan yang diperlukan untuk mencapai tujuan.

Dalam kacamata yang lain, berdasarkan prosesnya perencanaan dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

1. Perencanaan Inkremental

Pendekatan perencanaan inkremental atau sering disebut sebagai "*science of muddling trough*". Proses ini mengadopsi proses akibat terbatasnya kapasitas pengambil keputusan, dan mereduksi cakupan (*scope*) dan biaya dari pengumpulan informasi dan analisis. Pendekatan ini dilakukan sedemikian rupa agar tidak terlalu menyimpang dari kondisi saat ini (*status quo*). Komponen-komponen utama dari pendekatan ini adalah : (1) pilihan-pilihan diturunkan dari kebijakan dan perencanaan yang merupakan peningkatan, penambahan atau perbaikan dari kebijakan yang ada (*status quo*), (2) hanya sejumlah kecil pilihan yang dipertimbangkan, (3) hanya sejumlah kecil konsekuensi yang diinvestigasi, (4) tujuan dan pendekatan yang dipilih didasarkan atas pertimbangan yang mudah dilakukan, dan (5) keputusan dibuat dari proses analisis iteratif dan evaluasi.

Pendekatan ini hanya memfokuskan diri dalam mengelola isu-isu saat ini atau jangka pendek dan kurang mempertimbangkan tujuan-

tujuan jangka panjang, oleh karenanya pendekatan ini kadang dianggap sebagai pendekatan yang pro-inertia dan anti inovasi. Sesuai dengan *scope* kewenangannya yang relatif sempit dan parsial. Pendekatan ini sering dihadapi oleh instansi-instansi teknis dengan kewenangan-kewenangan yang terbatas sehingga akhirnya cenderung melakukan perencanaan-perencanaan yang inkremental.

2. Perencanaan Adaptif

Konsep ini pertama kali diperkenalkan oleh Holling dalam Rustiadi (2011 : 344), suatu pendekatan yang didasarkan atas proses pengendalian adaptif yang berfokus pada proses pengambilan keputusan yang berdasarkan pengalaman. Pendekatan ini dilakukan seperti apabila diperoleh informasi baru maka segera dilakukan review atas suatu pengelolaan yang sedang berjalan sehingga dirumuskan pendekatan-pendekatan baru berikutnya.

Berbeda dengan perencanaan inkremental, perencanaan adaptif hanya dapat dilaksanakan oleh pihak-pihak yang relatif independen atau memiliki kewenangan yang luas (tidak sempit dan tidak parsial) yang biasanya hanya dimiliki oleh pucuk-pucuk pimpinan atau pengambil keputusan. Namun pendekatan adaptif selalu menghadapi kendala, terutama akibat adanya penolakan (*resistensi*) lembaga pengelola atau pihak-pihak yang memanfaatkan sumberdaya selama ini untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap hal-hal yang bagi mereka masih penuh ketidakpastian. Di

sisi lain, perencanaan adaptif yang terlalu longgar akan banyak menimbulkan berbagai bentuk inkonsistensi dalam perspektif jangka panjang. Pendekatan ini sering menghadapi persoalan kesinambungan kebijakan perencanaan dan program-program antar waktu yang tidak konsisten dan dapat menyebabkan tidak tercapainya tujuan-tujuan strategis jangka panjang.

3. Perencanaan Rasional (*Rational Planning*)

Rasionalitas adalah cara utama yang dikembangkan masyarakat dan para pemikir barat sejak zaman renaissance. Rasionalitas dapat diartikan sebagai cara memilih pendekatan terbaik dengan berpikir secara tertib (sistematis) dan menyeluruh (komprehensif) untuk mencapai tujuan tertentu. Pendekatan rasional di dalam proses perencanaan membutuhkan sejumlah pengetahuan untuk dapat membuat keputusan-keputusan yang logis dalam menelaah semua alternatif yang ada. Mengedepankan rasionalitas berarti sangat menekankan pada cara atau proses berpikir secara tertib, logis dan menyeluruh. Oleh karenanya pendekatan rasional sering juga disebut sebagai pendekatan yang komprehensif. Kesempurnaan dari pendekatan ini adalah terletak pada ketersediaan informasi. Keunggulan dari sifatnya yang komprehensif dan rasional pada akhirnya akan dibatasi dan ditentukan oleh ketersediaan informasi. Tanpa suatu informasi atau pengetahuan yang “sempurna” akan sulit dihasilkan perencanaan yang baik.

4. Perencanaan Partisipatif/Konsesus

Proses membangun konsensus sebagai suatu metode dalam perencanaan telah membuka peluang baru dalam mereformulasikan perencanaan komprehensif (Innes, 1999 : 45). Perencanaan rasional atau perencanaan komprehensif menuntut adanya pengetahuan yang “sempurna”, suatu prasyarat yang merupakan kondisi yang sangat sulit dipenuhi apabila kapasitas pengetahuan, pengalaman, dan teknologi perencana, serta informasi dan komunikasi mengenai objek dan proses yang direncanakan sangat terbatas. Sedangkan permasalahan yang dihadapi berkembang sedemikian kompleks. Karena informasi membatasi kapasitas perencana dan *stakeholders* yang terkait, maka rasionalitas dari perencana dan *stakeholders* juga akan bersifat terbatas pula. Dengan demikian maka rasionalitas setiap orang tidak akan sama, dan bersifat terbatas akibat perbedaan informasi yang dimilikinya (*bounded rationality*). Dalam situasi yang sangat terbatas seperti ini maka melakukan perencanaan rasional menjadi tidak efektif di dalam menjawab permasalahan yang dihadapi. Di sisi lain, informasi sebenarnya tersebar beragam di masing-masing *stakeholders* dengan kepentingan yang berbeda-beda pula. Oleh karenanya sifat komprehensif suatu perencanaan pada dasarnya dapat dipenuhi dengan membangun partisipasi seluruh *stakeholders* dan masyarakat agar diperoleh informasi yang

commit to user

lengkap dan dapat dipahami bersama guna membangun keputusan yang terbaik.

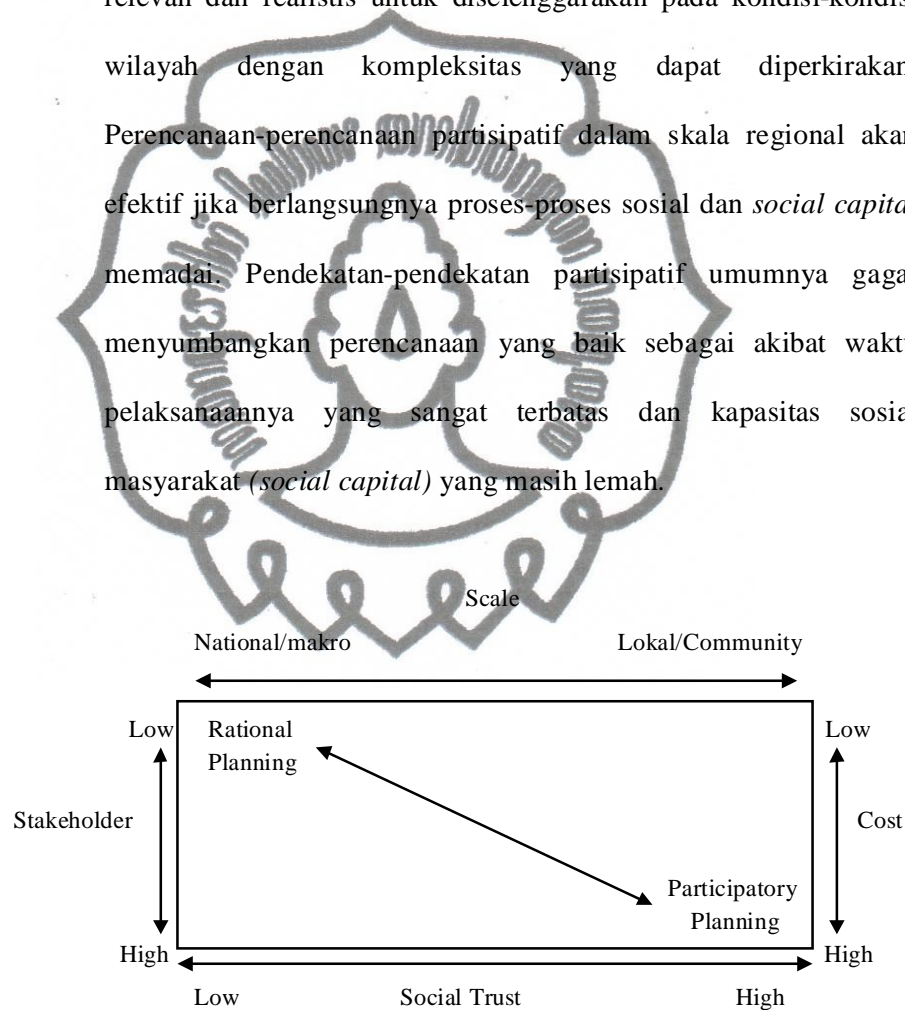
5. Pendekatan perencanaan Rasional-Partisipatif

Dalam menghadapi permasalahan pembangunan yang semakin kompleks, pencapaian pengetahuan yang “sempurna” (sebagaimana dituntut dalam perencanaan rasional) dimanapun juga hampir tidak pernah dicapai. Akibat dari tidak dicapainya informasi yang komprehensif adalah kegagalan dalam mengidentifikasi masalah yang ada (tahap pertama dalam perencanaan rasional). Kegagalan dalam mengidentifikasi masalah dapat disebabkan akibat pendekatan dan cara pikir (*top-down*), dimana para perencana dan para pengambil keputusan melakukan interpretasi dan pengambilan keputusan secara satu arah tidak melalui proses dialogis yang interaktif bersama para pihak (stakeholders dan masyarakat). D. L. Dent dalam Rustiadi (2011 : 347) menyatakan bahwa penyebab dari kegagalan perencanaan yang bersifat *top-down* adalah : (1) kegagalan menangkap isu yang berkembang di masyarakat, (2) kegagalan informasi akibat ketiadaan data atau tidak diperolehnya data secara memadai, (3) kegagalan menyatukan upaya dan sasaran dari berbagai aktivitas/proyek yang ada, (4) kegagalan institusi yakni akibat tidak bekerjanya institusi yang ada secara memadai, serta (5) kegagalan mempersatukan visi seluruh stakeholders.

Pendekatan partisipatif dapat menutupi berbagai kelemahan-kelemahan akibat terbatasnya informasi yang berdampak serius pada terjadinya *bounded rationality*. Pendekatan partisipatif yang baik pada dasarnya juga akan lebih menjamin penerimaan (*acceptability*) dari pihak-pihak yang berkepentingan, dibandingkan kepentingan lainnya. Perencanaan partisipatif merupakan proses yang paling kompleks dengan biaya transaksi (*transaction cost*) di dalam proses pengambilan keputusannya relatif tinggi. Dalam praktiknya, proses ini dapat berlangsung lama dan kompleks karena melibatkan pihak yang sangat luas dengan interest yang sangat berbeda. Namun secara teoritik, biaya dan korbanan yang tinggi dari proses ini dapat “terbayar” dari rendahnya biaya pelaksanaan dan pengendaliannya. Terdapatnya kesamaan pemahaman, visi dan rencana pelaksanaan serta sistem pengendaliannya sebagai hasil keputsan bersama antar stakeholder akan lebih menjamin kemudahan-kemudahan di dalam pelaksanaan dan pengendalian, karena adanya rasa memiliki dan tanggungjawab bersama dari keputusan-keputusan perencanaan yang disepakati di dalam proses partisipatif.

Biaya transaksi proses perencanaan partisipatif akan meningkat seiring dengan kompleksitas permasalahannya dan juga semakin tinggi karena disebabkan oleh tingginya jumlah dan keragaman pihak-pihak yang harus terlibat, keragaman

kepentingan dan intensitas konflik antar *stakeholder* yang ada, luas dan jumlah isu/permasalahan yang harus diselesaikan serta skala (luas) wilayah geografis yang direncanakan. Perencanaan yang lebih menekankan proses partisipatif secara mendalam akan sangat relevan dan realistis untuk diselenggarakan pada kondisi-kondisi wilayah dengan kompleksitas yang dapat diperkirakan. Perencanaan-perencanaan partisipatif dalam skala regional akan efektif jika berlangsungnya proses-proses sosial dan *social capital* memadai. Pendekatan-pendekatan partisipatif umumnya gagal menyumbangkan perencanaan yang baik sebagai akibat waktu pelaksanaannya yang sangat terbatas dan kapasitas sosial masyarakat (*social capital*) yang masih lemah.



Gambar 2.1. Spektrum pendekatan perencanaan rasional (*rational planning*) dan perencanaan partisipatif (*participatory planning*) dalam dimensi-dimensi skala perencanaan, social trust, biaya, dan keterlibatan masyarakat.

commit to user

Berdasar ilustrasi gambar di atas terlihat bahwa ada dua macam jenis perencanaan yaitu *rational planning* dan *participatory planning* dimana keberhasilan perencanaan keduanya dipengaruhi oleh empat faktor yaitu *scale* (luas geografis), *stakeholder*, *social trust*, dan *cost*. Pada perencanaan berskala makro/nasional, dominasi yang digunakan adalah pendekatan rasional karena dilakukan pada tingkatan atas (*top-down*) sehingga *stakeholder* yang terlibat dalam perencanaan ini hanya beberapa perwakilan di tingkat atas, selain itu biaya yang dikeluarkan juga terbilang lebih rendah. Karena perencanaan hanya dilakukan di tingkat atas maka *social trust*-nya cenderung rendah sebab rakyat tidak dilibatkan secara langsung. Sedangkan pada perencanaan-perencanaan partisipatif akan lebih efektif pada perencanaan-perencanaan skala mikro/lokal, karena pada tingkatan tersebut masyarakat akan dilibatkan secara langsung sehingga masyarakat akan lebih percaya (*high social trust*), selain itu *stakeholder* yang terlibat juga relatif lebih banyak karena permasalahan di tingkatan bawah tentunya lebih mendetail sehingga melibatkan banyak pihak dan akan dilakukan secara bertahap hingga tingkatan atas (pendekatan *bottom-up*). Berkaitan dengan hal tersebut, total biaya tentunya akan lebih tinggi. Salah satu contoh dari *participatory planning* adalah pelaksanaan Musrenbang yang akan dikaji dalam penelitian ini.

Menurut Sigiarto dalam Wijaya (2001 : 101) perencanaan partisipatif merupakan usaha yang dilakukan masyarakat untuk

commit to user

memecahkan masalah yang dihadapi agar mencapai kondisi yang diharapkan berdasarkan kebutuhan dan kemampuan secara mandiri.

Indikator-indikatornya adalah sebagai berikut :

1. Terfokus pada kepentingan masyarakat
 - a. Perencanaan program berdasarkan pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat.
 - b. Perencanaan disiapkan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat yang memenuhi sikap saling percaya dan terbuka.
2. Partisipatoris
Setiap masyarakat melalui forum pertemuan memperoleh peluang yang sama dalam sumbangan pemikiran tanpa dihambat oleh kemampuan berbicara, waktu dan tempat.
3. Dinamis
 - a. Perencanaan mencerminkan kepentingan dan kebutuhan semua pihak.
 - b. Proses perencanaan berlangsung secara berkelanjutan dan proaktif.
4. Sinergitas
 - a. Harus menjamin keterlibatan semua pihak.
 - b. Selalu menekankan kerjasama antar wilayah administrasi dan geografi.
 - c. Setiap rencana yang akan dibangun sedapat mungkin menjadi kelengkapan yang sudah ada, sedang atau akan dibangun.

d. Memperhatikan interaksi diantara *stakeholders*.

5. Legalitas

a. Perencanaan pembangunan dilaksanakan dengan mengacu pada semua peraturan yang berlaku.

b. Menjunjung etika dan tata nilai masyarakat.

c. Tidak memberikan peluang bagi penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan

6. Fisibilitas

Perencanaan harus bersifat spesifik, terukur dan dijalankan dan mempertimbangkan waktu.

Dengan demikian jika hal-hal tersebut dapat terpenuhi, maka suatu perencanaan pembangunan dapat dikatakan partisipatif.

4. Pemuda

Dalam sejarah berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemuda sudah berperan aktif dalam usaha membangun bangsa. Semangat perjuangannya yang tinggi untuk memerdekakan bangsa Indonesia sudah terpatri sejak sebelum diproklamasikan kemerdekaan Republik Indonesia. Bahkan Presiden pertama Indonesia yaitu Ir. Soekarno pernah berkata “Berikan aku 1000 (seribu) orang tua, niscaya akan kucabut Semeru dari akarnya, berikan aku 1 (satu) pemuda, niscaya akan kuguncangkan dunia”. Pemuda dianggap mempunyai pikiran yang *fresh* serta fisik yang kuat. Oleh sebab itu

potensi-potensi yang dimiliki oleh pemuda hendaknya perlu dikembangkan dan diberdayakan. Karena untuk mewujudkan pembangunan nasional diperlukan pemuda yang berakhlak mulia, sehat, tangguh, cerdas, mandiri dan profesional.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2009 yang disebut dengan pemuda adalah warga negara Indonesia yang memasuki periode penting pertumbuhan dan perkembangan yang berusia 16 (enam belas) sampai 30 (tiga puluh) tahun. Sedangkan kepemudaan adalah berbagai hal yang berkaitan dengan potensi, tanggung jawab, hak, karakter, kapasitas, aktualisasi diri dan cita-cita pemuda.

Untuk membangun pemuda yang berpotensi tersebut diperlukan pelayanan kepemudaan serta dukungan dari pemerintah dan masyarakat secara umum demi tercapainya tujuan pembangunan yang diharapkan. Dukungan tersebut bisa berupa pemberian kesempatan kepada pemuda untuk berkreasi, berpartisipasi, berorganisasi dan lain sebagainya dalam kegiatan-kegiatan pembangunan.

Dalam Undang-undang No. 40 Tahun 2009 juga disebutkan mengenai peran aktif pemuda antara lain :

- (1) Peran aktif pemuda sebagai kekuatan moral diwujudkan dengan :
 - a. Menumbuhkembangkan aspek etik dan moralitas dalam bertindak pada setiap dimensi kehidupan kepemudaan;
 - b. Memperkuat iman dan takwa serta ketahanan mental-spiritual;
dan/atau;

c. Meningkatkan kesadaran hukum.

(2) Peran aktif pemuda sebagai kontrol sosial diwujudkan dengan :

- a. Memperkuat wawasan kebangsaan;
- b. Membangkitkan kesadaran atas tanggungjawab, hak dan kewajiban sebagai warga negara;
- c. Membangkitkan sikap kritis terhadap lingkungan dan penegakan hukum;
- d. Meningkatkan partisipasi dalam perumusan kebijakan publik;
- e. Menjamin transparansi dan akuntabilitas publik; dan/atau
- f. Memberikan kemudahan akses informasi.

(3) Peran aktif pemuda sebagai agen perubahan diwujudkan dengan mengembangkan :

- a. Pendidikan politik dan demokratisasi;
- b. Sumberdaya ekonomi;
- c. Kepedulian terhadap masyarakat;
- d. Ilmu pengetahuan dan teknologi;
- e. Olahraga, seni, dan budaya;
- f. Kepedulian terhadap lingkungan hidup;
- g. Pendidikan kewirausahaan; dan/atau
- h. Kepemimpinan dan kepeloporan pemuda.

Selain itu juga dicantumkan mengenai hak yang didapatkan setiap pemuda yaitu :

- a. Perlindungan, khususnya dari pengaruh destruktif;

- b. Pelayanan dalam penggunaan prasarana dan sarana kepemudaan tanpa diskriminasi;
- c. Advokasi;
- d. Akses untuk pengembangan diri; dan
- e. Kesempatan berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, evaluasi, dan pengambilan keputusan strategi program kepemudaan.

Berdasarkan hal-hal tersebut jelas bahwa pemuda mempunyai peran dan hak atas kegiatan pembangunan. Oleh sebab itu penulis mengerucutkan obyek penelitian pada pemuda. Pemuda dalam penelitian ini penulis batasi pada orang yang berusia 16 – 30 tahun. Karena pemuda juga mempunyai andil dalam pembangunan, terlebih pembangunan tersebut berada di desa atau kelurahan. Banyak pemuda yang sengaja menuntut ilmu di kota, kemudian ketika kembali ke daerahnya diharapkan mampu untuk mengaplikasikan ilmu yang telah mereka dapat. Di era desentralisasi sekarang ini sudah sepatutnya pemuda tidak berpangku tangan, akan tetapi ikut berpartisipasi aktif dalam upaya memajukan daerahnya.

B. Kerangka Berpikir

Pemuda merupakan salah satu unsur masyarakat yang peranannya sangat penting dalam usaha pembangunan. Mereka sebagai warga negara Indonesia tentunya juga mempunyai hak dan kewajiban terhadap

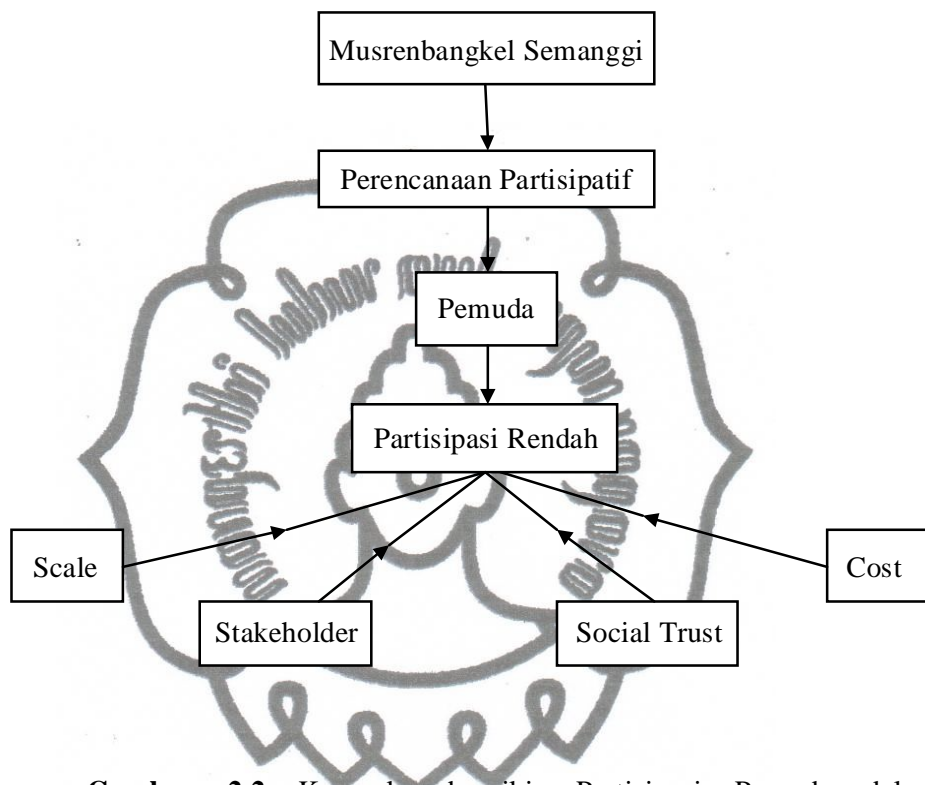
pembangunan. Terlebih jika pemuda ini jumlahnya terbilang banyak, sangat disayangkan apabila mereka tidak berkontribusi secara langsung. Salah satu kegiatan yang dapat menampung aspirasi dan menyalurkan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat khususnya pemuda adalah Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Dalam penelitian ini penulis memilih pemuda pada rentang umur 16 (enam belas) sampai 30 (tiga puluh) tahun seperti yang tertera pada Undang-undang No. 40 Tahun 2009 dan memilih Kelurahan Semanggi sebagai lokasi penelitian, karena Kelurahan Semanggi merupakan kelurahan yang tergolong cukup padat kegiatan perekonomiannya, industri, dan sosial. Selain itu juga terdapat beberapa macam etnis seperti Jawa, Arab dan Cina. Karena kondisinya yang kompleks sehingga menarik perhatian penulis untuk meneliti partisipasi pemuda di kelurahan Semanggi. Berdasarkan Bank Data Kelurahan Semanggi 2013 jumlah pemuda Semanggi juga terbilang cukup banyak yaitu 8.646 jiwa. Akan tetapi dengan jumlah yang begitu banyak tidak sebanding dengan keikutsertaan pemuda dalam musyawarah perencanaan pembangunan di kelurahan tersebut. Padahal partisipasi dalam musyawarah perencanaan pembangunan merupakan titik awal agar pemerintah lebih *responsive* terhadap kebutuhan pemuda.

Pada penelitian ini peneliti menggunakan teori Pendekatan Perencanaan Partisipatif milik D. L. Dent untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi pemuda dalam Musrenbangkel di Semanggi. Indikator perencanaan partisipatif dapat dilihat dari :

commit to user

1. *Scale* (luas geografis), luas geografi kelurahan Semanggi apakah ada korelasi dengan masalah-masalah yang timbul di kelurahan Semanggi sehingga berpengaruh terhadap partisipasi pemuda.
2. *Stakeholders*, sikap para stakeholder memberikan kesempatan terhadap keikutsertaan para pemuda dalam perencanaan pembangunan. Serta kesinergian antara keinginan pemuda dengan tindakan yang diambil oleh *stakeholders* tersebut menanggapi aspirasi pemuda.
3. *Social Trust*, kepercayaan masyarakat terhadap kredibilitas pemuda dalam menyikapi pembangunan di daerahnya serta kepercayaan masyarakat khususnya pemuda terhadap pemerintah berkaitan dengan tindakan yang akan dilakukan untuk mencari solusi permasalahan-permasalahan yang terjadi.
4. *Cost*, total biaya yang akan dikeluarkan oleh pemerintah dalam pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan.

Kerangka berpikir tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.2 Kerangka berpikir Partisipasi Pemuda dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kelurahan (Musrenbangkel) di Kelurahan Semanggi

Dengan indikator-indikator di atas penulis berkeinginan untuk menganalisis partisipasi pemuda dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kelurahan Semanggi Kota Surakarta.