

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Penelitian kebijakan (*policy research*) adalah proses pelaksanaan riset atau analisis terhadap permasalahan social yang fundamental dengan tujuan memberikan rekomendasi kepada *policy maker* agar melakukan langkah-langkah pragmatis guna memecahkan masalah tersebut. Dalam golongan kebijakan publik terdapat dua konsentrasi, yaitu konsentrasi pada tindakan-tindakan pemerintah, dan konsentrasi pada implementasi kebijakan dan dampak dari kebijakan tersebut. Kebijakan menurut Anderson (1994, hlm. 6) adalah “*..the behavior of some actors, such as an official, a governmental agency, or a legislature, in an area of activity such as public transportation or consumer protection*”.

Dari pendapat Anderson tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan perilaku dari sejumlah aktor atau serangkaian aktor seperti pejabat, instansi pemerintah, atau badan legislatif dalam suatu bidang kegiatan tertentu seperti transportasi publik atau perlindungan konsumen. Suatu pemerintahan dalam penyelenggaraannya tidak akan bisa lepas dari kebijakan publik sebagai alat untuk mengendalikan rakyat dan juga pemerintahannya sendiri dalam segala aspek di negara tersebut. Hal itu tidak lain untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh suatu negara. Kebijakan publik sangat penting adanya dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan. Howlett dan Ramesh (dalam Hamdi, 2013, hlm. 66) menyatakan bahwa ‘Kemampuan suatu negara tidak hanya ditentukan oleh bagaimana negara tersebut diorganisir secara internal, tetapi juga oleh bagaimana negara dihubungkan dengan masyarakat yang masalahnya dianggap dipecahkan melalui kebijakan publik’.

Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan dibuat untuk memecahkan berbagai masalah yang ada pada masyarakat. Kebijakan diciptakan

untuk mewujudkan suatu keadaan dan kondisi yang lebih baik. Keadaan dan kondisi yang dimaksud adalah suatu keadaan kesejahteraan. Kesejahteraan yang

dimaksud adalah menitikberatkan kepada suatu kebutuhan masyarakat akan sarana dan prasarana, pelayanan publik yang efektif, efisien dan ekonomis, pembangunan serta hal lainnya. Kebijakan digunakan sebagai sebagai alat untuk menyelesaikan masalah-masalah sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Melihat pengertian mengenai kebijakan di atas maka kebijakan itu berbeda dengan keputusan, kebijakan tidak sepenuhnya dapat dibedakan dari administrasi, tapi kebijakan mencakup perilaku dan harapan, serta ada atau tidaknya tindakan, kebijakan mempunyai hasil akhir, kebijakan mempunyai tujuan, dan sasaran baik secara eksplisit maupun implicit, kebijakan muncul dari suatu proses, kebijakan meliputi hubungan antara ekstra organisasi maupun intra organisasi, kebijakan publik menyangkut lembaga-lembaga pemerintah serta kebijakan dirumuskan dan didefinisikan secara subyektif. Titmuss (dalam Suharto, 2014, hlm.7) menyebutkan bahwa ‘kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan pada tujuan-tujuan tertentu’.

Menurut Suharto (2002, hlm. 82), kebijakan publik merupakan kebijakan sosial yang menyangkut kesejahteraan orang banyak, hal tersebut diutarakannya sebagai berikut;

Kebijakan sosial adalah seperangkat tindakan, kerangka kerja, petunjuk, rencana, peta atau strategi yang dirancang untuk menerjemahkan visi politis pemerintah atau lembaga pemerintah ke dalam program dan tindakan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang kesejahteraan sosial. Karena urusan kesejahteraan sosial senantiasa menyangkut orang banyak, maka kebijakan sosial seringkali diidentikan dengan kebijakan publik.

Berdasarkan pernyataan tersebut kaitannya dengan kebijakan publik, negara tentu saja memiliki peranan dasar dalam mencapai kesejahteraan tersebut melalui berbagai cara dan salah satunya adalah melalui kebijakan. Borre dan Goldsmith (1998, hlm.3) memberikan pendapatnya mengenai empat fungsi negara, yaitu “negara sangat berkepentingan dengan persoalan untuk melindungi dan membangun wilayah negara, menjamin terciptanya rasa aman bagi masyarakat, fungsi kesejahteraan dan legitimasi ideologi dan symbol”. Hamdi

(2013, hlm. 3) mengungkapkan bahwa “negara melakukan tindakan untuk memastikan bahwa bingkai perilaku yang telah disepakati bersama dalam bentuk peraturan perundang-undangan diikuti oleh setiap warga negara pada umumnya”. Dari pernyataan para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Dunn (2000, hlm. 132) juga mengungkapkan bahwa “kebijakan publik (*public policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah”. Kebijakan publik sesuai apa yang dikemukakan oleh Dunn mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu sama lain, termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. Menurut Dunn bahwa kebijakan publik merupakan suatu pola ketergantungan antara masyarakat dengan aparatur pemerintah terhadap suatu kebijakan.

Ketergantungan masyarakat terhadap suatu kebijakan adalah harapan masyarakat yang menginginkan suatu kehidupan yang lebih baik. Adanya suatu kebijakan menimbulkan suatu harapan besar dari masyarakat yaitu dapat mengubah atau memperbaiki kehidupan masyarakat kearah yang lebih baik. Hamdi (2013, hlm. 139) berpendapat bahwa ”dalam suatu tata pemerintahan yang *good governance*, pemerintah menjamin suatu lingkungan bagi pembangunan berkelanjutan, memelihara hukum, ketertiban dan keamanan, menciptakan suatu visi dan identitas nasional, mengembangkan kebijakan dan program publik, dan seterusnya”.

Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan diharapkan menjadi kunci dalam membuka lembaran baru masyarakat kearah yang lebih baik. Suatu kebijakan apabila telah dibentuk maka harus diimplementasikan untuk dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber

daya finansial dan manusia. Pengertian kebijakan juga diungkapkan Dye (dalam Suharto, 2014, hlm. 44) yang mengartikan '*public policy is whatever governments choose to or not to do*'.

Berdasarkan pengertian yang dikemukakan oleh Dye tersebut kebijakan publik yang dimaksud adalah apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Pilihan pemerintah tersebut berdampak pada pemenuhan pelayanan publik dan pemecahan atas masalah-masalah yang berkaitan dengan kepentingan publik. Hal ini berkaitan dengan tujuan dan sasaran yang termuat dalam program-program yang telah dibuat oleh pemerintah. Selanjutnya muncul definisi mengenai kebijakan publik dari beberapa ahli, seperti yang diungkapkan oleh Anderson (1994, hlm. 20) yaitu '*a purposive course of action or inaction followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*'.

Pernyataan tersebut dapat diartikan bahwa kebijakan merupakan seperangkat aturan atau sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang didasarkan pada masalah yang muncul atau kebutuhan. Kebijakan publik merupakan suatu kumpulan keputusan, sebagai suatu tindakan pemerintah yang berwenang sebagai reaksi terhadap kebutuhan dan masalah serta berusaha untuk memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai. Dalam kebijakan publik juga terdapat berbagai elemen sebagaimana apa yang dikemukakan oleh Anderson (1994, hlm. 8-9). Elemen tersebut antara lain mencakup:

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu;
- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
- c. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan;
- d. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai sesuatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu);
- e. Kebijakan publik (positif), selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (negatif).

Berdasarkan pada elemen yang terkandung dalam kebijakan sebagaimana disebutkan di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan publik dibuat dalam kerangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan serta sasaran tertentu yang diinginkan. Kebijakan publik ini berkaitan dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan.

2. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan suatu kunci paling penting dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Cara tersebut ditransformasikan melalui program-program kebijakan. Namun perlu diketahui, proses implementasi kebijakan merupakan proses yang memiliki kerumitan di dalamnya. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat jalur birokrasi, melainkan lebih dari menyangkut masalah konflik, keputusan, dan dampak yang akan timbul jika suatu kebijakan diimplementasikan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Kebijakan dapat berjalan dengan efektif apabila implementasi kebijakan dilaksanakan dengan maksimal. Van Meter dan Van Horn (1975, hlm.3) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai “*..those actions by public and private individuals (or groups) that affect the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*”. Pendapat Van Meter dan van Horn tersebut dapat dijabarkan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Menurut pernyataan tersebut, implementasi merupakan proses pelaksanaan yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan atau proses pelaksanaan kebijakan setelah kebijakan selesai dirumuskan agar masyarakat melaksanakan kebijakan

tersebut demi tercapainya suatu tujuan yang diinginkan masyarakat melaksanakan kebijakan tersebut demi tercapainya suatu tujuan yang diinginkan masyarakat maupun pemerintah. Implementasi merupakan tahap paling penting karena pada tahap ini kebijakan dapat dinilai berhasil atau tidak. Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab, 2001, hlm. 58) mengungkapkan tentang implementasi sebagai ‘Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi mencakup usaha-usaha yang mengadministrasikannya dan untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian’.

Dari pendapat Mazmanian dan Sabatier bahwa aspek yang penting dalam implementasi kebijakan adalah tentang memahaminya terlebih dahulu, karena memahami suatu implementasi kebijakan memang satu hal yang sangat penting agar suatu peraturan dapat dilaksanakan sehingga menimbulkan perilaku-perilaku baik dari masyarakat. Hal tersebut dipertegas oleh pendapat Heryani (2011, hlm. 128) yang menyatakan bahwa “pemahaman *stakeholders* terhadap kebijakan publik akan memperkuat terhadap pelaksanaan manajemen pembangunan khususnya pembangunan di daerah”. Adapun pengertian implementasi kebijakan menurut Indiahono (2009, hlm. 143) dalam bukunya Kebijakan Publik Berbasis *Dynamic Policy analysis* sebagai berikut:

Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil untuk menghasilkan *output* dan *outcomes* seperti yang telah direncanakan. *Output* adalah keluaran kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan. *Output* biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. *Outcome* adalah dampak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya output atau waktu yang lama pasca implementasi kebijakan.

Berdasarkan pernyataan tersebut dikatakan bahwa dalam tahap implementasi kebijakan, berhasil tidaknya suatu kebijakan terletak bagaimana aktor-aktor kebijakan publik melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan, apakah aktor kebijakan publik mengimplementasikan suatu kebijakan dengan optimal atau tidak dapat dilihat dari hasilnya. Pernyataan tersebut sesuai dengan yang diungkapkan oleh Agustino (2014, hlm. 140) bahwa “implementasi kebijakan

merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkatan keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan”.

Berdasarkan definisi-definisi di atas bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan kebijakan-kebijakan untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Heryani (2011, hlm. 118) mengungkapkan bahwa “tujuan kebijakan tersebut akan tercapai apabila program dilaksanakan secara berkesinambungan, kontinuitas program merupakan suatu alat ukur untuk melihat keberhasilan implementasi kebijakan”. Pada tahap implementasi kebijakan kita dapat mengetahui berhasil tidaknya suatu kebijakan dilihat dari hasil yang diperoleh dalam jangka waktu tertentu. Goggin (dalam Tachjan, 2008, hlm. 82) mengemukakan ‘dalam implementasi kebijakan publik, organisasi (birokrasi) publik yang berperan dominan sebagai implementator, kinerjanya secara internal akan ditentukan oleh kapasitas organisasi yang dimilikinya’.

Selain itu, Hamdi (2013, hlm. 156) mengutarakan pendapatnya bahwa ‘pembangunan birokrasi difokuskan pada pembangunan perilaku profesional, pembangunan kesejahteraan dan pembangunan dukungan dan sikap rasional masyarakat’. Kinerja organisasi secara internal akan ditentukan oleh kapasitas organisasi atau administrative yang dimiliki oleh pemerintah. Adapun kapasitas organisasi tersebut adalah mengacu pada kemampuan tindakan yang dimaksudkan oleh organisasi. Kapasitas ini merupakan suatu fungsi dari struktur, personil, dan karakteristik finansial yang dimiliki oleh badan pemerintahan sebagai *implementing organization*.

Pemerintah harus memiliki kemampuan dan kualitas dalam pelaksanaan suatu kebijakan agar masyarakat mengerti posisi mereka dalam proses pemerintahan dan pembangunan sehingga mampu melaksanakan hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Mengenai peran pemerintah dalam implementasi kebijakan, diutarakan juga oleh Nugroho (2014, hlm. 155) bahwa:

Sebagai bagian dari upaya pemerintah untuk menciptakan *the well informed society*, maka penyuluhan pemerintah perlu semakin memberi

Mega Purwasih, 2016

PARTISIPASI WARGA NEGARA PADA PENYELENGGARAAN MUSYAWARAH PERENCANAAN PEMBANGUNAN (MUSRENBANG) DI KABUPATEN SUBANG

Universitas Pendidikan Indonesia | Repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

porsi yang lebih besar terhadap aspek-aspek yang berkaitan dengan hal berikut: (1) Kesadaran warga negara untuk memiliki *participation skill*; (2) Kualitas warga negara yang diharapkan; (3) Akses masyarakat untuk mengembangkan diri sebagai *civic infrastructure*; (4) Penegasan kejelasan dan kepastian sistem yang melingkupi masyarakat, baik pada tingkat lokal dan regional maupun pada tingkat nasional dan internasional.

Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan bukanlah sekadar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, lebih dari itu menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan. Agustino (2014, hlm. 147-148) menyebutkan beberapa variabel yang mempengaruhi implementasi sebuah kebijakan, diantaranya adalah “kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap, dan sumber-sumber yang dimiliki masyarakat, serta esepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana”.

Berdasarkan pendapat Agustino, dapat dipahami betapa pentingnya beberapa faktor penentu kesuksesan sebuah kebijakan dalam implementasinya. Salah satu dari faktor penentu ketercapaian sebuah kebijakan yaitu kondisi sosial ekonomi masyarakatnya, dalam artian pembuatan kebijakan harus didasarkan pada kebutuhan masyarakat, karena kebijakan pada hakikatnya dibuat adalah untuk kesejahteraan masyarakat.

3. Kebijakan Publik dalam Konteks Pendidikan Kewarganegaraan

Sebagai mahasiswa Departemen Pendidikan Kewarganegaraan, penelitian yang dilakukan tidak boleh terlepas dengan Pendidikan Kewarganegaraan. Oleh karena itu, perlu kiranya diadakan tinjauan secara mendalam mengenai keterkaitan kebijakan publik dengan Pendidikan Kewarganegaraan. Menurut Mahoney (dalam Komala dan Syaifullah, 2008, hlm. 2) menjelaskan bahwa kewarganegaraan:

Civic education includes and involves those teachings, that type of teaching method, those student activities, those administrative supervisory-wich the school may utilize purposively to make for better

living together in the democratic way or (synonymously) to develop better behavior.

Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa Pendidikan Kewarganegaraan meliputi dan melibatkan berbagai aktivitas pembelajaran serta pengawasan administratif sekolah yang bertujuan untuk menciptakan kehidupan demokrasi yang lebih baik dan untuk menciptakan perilaku warga negara yang lebih baik. Sementara itu pengertian Pendidikan Kewarganegaraan menurut Rahmat, dkk (2009, hlm. 26) bahwa:

Secara etimologis, Pendidikan Kewarganegaraan atau PKn sebagai salah satu bidang keilmuan merupakan pengembangan dari salah satu dari lima tradisi “sosial studies” yakni “*citizenship transmission*”. PKn memiliki paradigma sistemik yang didalamnya terdapat domain “*citizenship education*” yakni domain akademis, domain kurikuler, dan domain sosial cultural.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa Pendidikan Kewarganegaraan merupakan salah satu bidang keilmuan yang didalamnya terdapat beberapa domain, Pendidikan Kewarganegaraan menitikberatkan pada kemampuan dan keterampilan berpikir aktif warga negara dalam menginternalisasikan nilai-nilai warga negara yang baik (*good citizen*), dengan kata lain *citizenship education* atau *civic education* meliputi aspek seluruh kegiatan sekolah, rumah, dan masyarakat.

Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP) tahun 2006 (dalam Budimansyah, 2010, hlm. 121-122) menyebutkan tujuan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai berikut:

- a. Berpikir kritis, rasional, dan kreatif dalam menanggapi isu kewarganegaraan;
- b. Berpartisipasi secara aktif dan bertanggung jawab dan bertindak secara tegas dalam kegiatan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta anti korupsi;
- c. Berkembang secara positif dan demokratis untuk membentuk diri berdasarkan karakter-karakter masyarakat Indonesia agar dapat hidup bersama bangsa-bangsa lain;
- d. Berinteraksi dengan bangsa-bangsa lain dalam percaturan dunia secara langsung atau tidak langsung dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi;

Tujuan Pendidikan Kewarganegaraan tersebut jelas memperlihatkan keterkaitan antara kebijakan publik dengan Pendidikan Kewarganegaraan terutama dalam hal membantu dalam memecahkan masalah serta berperan aktif dalam pembuatan keputusan. Melalui peran aktif warga negara dalam pemecahan masalah serta pembuatan keputusan yang dikaji secara mendalam dalam kebijakan publik, akan membantu pula pada tujuan umum Pendidikan Kewarganegaraan dalam rangka membentuk warga negara yang baik. Hal tersebut menunjukkan bahwa tujuan PKn adalah untuk membentuk adanya partisipasi warga negara terhadap kebijakan publik.

Pendidikan Kewarganegaraan sebagai upaya sadar dan terencana untuk mencerdaskan kehidupan bangsa bagi warga negara dengan menumbuhkan jati diri dan moral bangsa sebagai landasan pelaksanaan hak dan kewajiban dalam bernegara. Selain itu, PKn berusaha menjadikan warga negara menjadi pribadi yang baik dan cerdas serta mampu mengembangkan potensi dirinya dengan berpartisipasi secara cerdas dan bertanggung jawab dalam berbagai kehidupan bermasyarakat salah satu contohnya dengan mematuhi berbagai bentuk kebijakan pemerintah serta berpartisipasi aktif dalam pelaksanaan pemerintahan. Nurmalia dan Syaifullah (2008, hlm. 19) memberikan pandangan dan penegasan bahwa “Warga negara yang baik ialah yang memiliki kepedulian terhadap keadaan yang lain, memegang teguh prinsip etika dalam berhubungan dengan sesama, berkemampuan untuk mengajukan gagasan atau ide-ide kritis, dan berkemampuan membuat dan menentukan pilihan atas pertimbangan-pertimbangan yang baik”.

Pendapat Nurmalia dan Syaifullah di atas memberikan penegasan kepada pendapat-pendapat sebelumnya mengenai keterkaitan kebijakan publik dan Pendidikan Kewarganegaraan serta kriteria warga negara yang baik. Dari dua hal tersebut kita dapat mengetahui bahwa warga negara yang baik dalam konteks kebijakan publik merupakan warga negara yang secara kritis dan aktif mampu memberikan gagasan-gagasannya dalam memecahkan permasalahan dalam sebuah implementasi kebijakan publik. Mengenai pemaknaan warga negara yang baik, Kalidjernih memberikan pandangan filosofis mengenai pemaknaan

kewarganegaraan dewasa ini. Pandangan mengenai kewarganegaraan menurut Kalidjernih (2011, hlm. 1) :

Kewarganegaraan sering dianggap hanya sebatas status legal yang memungkinkan seseorang untuk tinggal dan beraktivitas dalam suatu wilayah tertentu. Oleh karena itu tidak jarang kita menemukan bahwa orang menganggap warga negara yang baik hanya terbatas pada kewajibannya membayar pajak, mengibarkan bendera nasional dan menyanyikan lagu kebangsaan. sebaliknya, warga negara memiliki hak untuk mendapat dokumen legal, antara lain akta lahir, kartu tanda penduduk, dan paspor yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah, pemahaman semacam ini jelas tidak memadai karena hanya melihat status legal dari beberapa hak dan kewajiban seorang warga negara secara parsial.

Mengenai pemaknaan seorang warga negara yang baik menurut Kalidjernih di atas tentu tidak dapat dilihat dari satu sisi warga negara melaksanakan kewajibannya saja. Selain itu, kewajiban pemerintah dalam pemenuhan hak warga negara pun harus terpenuhi. Kajian dalam kebijakan publik yang menekankan setiap warga negara dapat berperan aktif dalam pemecahan masalah melalui pembuatan keputusan-keputusan serta pelaksanaannya. Dengan memperhatikan bagaimana peran serta warga negara dalam pembuatan dan implementasi suatu kebijakan maka akan terlihat ketercapaian dari tujuan Pendidikan Kewarganegaraan itu sendiri yaitu membentuk warga negara yang baik (*good citizenship*) dan partisipatoris.

B. Tinjauan Umum Partisipasi Warga Negara

1. Pengertian Partisipasi

Partisipasi warga negara merupakan hak dan kewajiban warga negara untuk memberikan kontribusinya kepada pencapaian tujuan kelompok tertentu, sehingga mereka diberi kesempatan untuk ikut serta dalam pembangunan dengan menyumbangkan inisiatif dan kreativitasnya. Sumbangan inisiatif dan kreativitas tersebut dapat disampaikan dalam rapat kelompok masyarakat atau pertemuan-pertemuan, baik yang bersifat formal maupun informal. Dalam rapat kelompok atau pertemuan itu semua pihak akan saling member informasi dan masukan

antara pemerintah dengan masyarakat, maupun masyarakat dengan sesama anggota masyarakat.

Partisipasi adalah keterlibatan individu dalam suatu interaksi sosial dalam suatu kegiatan pada masyarakat yang tumbuh dari kesadaran diri sendiri tanpa adanya tekanan atau paksaan serta penuh dengan rasa tanggung jawab. Dalam pasal 1 ayat (41) UU Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa “partisipasi masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah”. Bornby (dalam Mardikanto dan Soebiato, 2013, hlm. 81), mendeskripsikan bahwa ‘partisipasi sebagai tindakan untuk “mengambil bagian” yaitu kegiatan atau pernyataan untuk mengambil bagian dari kegiatan dengan maksud memperoleh manfaat’.

Mengambil bagian menurut Bornby dapat didefinisikan sebagai suatu tindakan keikutsertaan atau keterlibatan seseorang atau sekelompok orang dalam suatu kegiatan masyarakat sebagai akibat dari interaksi sosial antar individu dalam suatu masyarakat untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Keterlibatan dapat berupa keterlibatan mental dan emosi serta fisik dalam menggunakan segala kemampuan yang dimilikinya (berinisiatif) dalam segala kegiatan yang dilaksanakan serta mendukung pencapaian tujuan dan tanggung jawab atas segala keterlibatan. Hal tersebut sesuai dengan yang diutarakan Davis (dalam Sastropetro, 1986, hlm. 13) memberikan pengertian partisipasi sebagai ‘.....an individual as mental and emotional involvement in a group situation that encourages him to contribute to group goal and share responsibility for them’.

Berdasarkan pernyataan di atas partisipasi merupakan bentuk keikutsertaan atau keterlibatan seseorang dalam suatu kegiatan tertentu. Keikutsertaan atau keterlibatan yang dimaksud bukanlah bersifat pasif dapat berupa perilaku masyarakat yang selalu menerima apapun kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Sedangkan partisipasi aktif masyarakat cenderung aktif dalam menyampaikan pendapat apabila tidak setuju dengan kebijakan pemerintah, maka masyarakat bisa melakukan berbagai aksi misalnya

demonstrasi. Oleh karena itu, partisipasi akan lebih tepat diartikan sebagai keikutsertaan seseorang di dalam suatu kelompok sosial untuk mengambil bagian dalam kegiatan masyarakatnya, diluar pekerjaan atau profesinya sendiri.

Syafie (2002, hlm.132) mengungkapkan pendapatnya tentang partisipasi sebagai “penentuan sikap dan keterlibatan hasrat setiap individu dalam situasi dan kondisi organisasinya, sehingga pada akhirnya mendorong individu tersebut untuk berperan serta dalam pencapaian tujuan organisasi, serta ambil bagian dalam setiap pertanggung jawaban bersama”. Pengertian lain tentang partisipasi diungkapkan oleh Verhangen (dalam Mardikanto dan Soebiato, 2013, hlm. 81) bahwa ‘partisipasi merupakan suatu bentuk khusus dari interkasi dan komunikasi yang berkaitan dengan pembagian kewenangan, tanggung jawab, dan manfaat’.

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, dapat dikatakan bahwa seseorang yang berpartisipasi akan memiliki kewenangan dan tanggung jawabnya di masyarakat agar apa yang diinginkan masyarakat dapat terwujud yakni untuk memperbaiki keadaan masyarakat melalui berbagai kegiatan dan program yang telah dirancang. Hetifah (dalam Handayani 2006, hlm. 39) berpendapat, “Partisipasi sebagai keterlibatan orang secara sukarela tanpa tekanan dan jauh dari pemerintah kepentingan eksternal”.

Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa partisipasi yang dilakukan oleh seseorang tidak hanya berupa emosional berupa perasaan/dugaan dalam menghadapi suatu masalah, tetapi juga dapat berupa mental berarti perilaku/sikap dalam meberikan kontribusi terhadap pembuatan suatu kebijakan haruslah sesuai dengan apa yang menjadi tujuan. Seseorang yang terlibat dalam pembuatan keputusan harus bertanggung jawab terhadap apa yang telah ia buat sehingga tujuan dapat tercapai. Hal ini sesuai dengan pendapat Sastropetro (1986, hlm. 52) yang menyatakan bahwa “partisipasi adalah keterlibatan spontan dengan kesadaran disertai tanggung jawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan bersama”.

Berdasarkan pernyataan Sastropetro tersebut partisipasi merupakan aktivitas secara sadar disertai tanggung jawab yang dilakukan seseorang guna

mencapai tujuan yang dikehendaki bersama. Sikap partisipasi merupakan faktor terpenting dalam setiap sikap yang dilakukan oleh seseorang atau individu baik dalam suatu organisasi, yang pada akhirnya dapat mendorong seseorang tersebut mencapai tujuan yang akan dicapai oleh organisasinya, dan mempunyai tanggung jawab bersama dari setiap tujuan tersebut. Selain Syafie, Surbakti (2010, hlm. 179) juga memberikan definisi partisipasi sebagai berikut:

Partisipasi merupakan salah satu aspek penting demokrasi. Asumsi yang mendasari (dan partisipasi) orang yang paling tahu tentang apa yang baik bagi dirinya adalah orang itu. Karena keputusan politik yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah menyangkut dan memengaruhi kehidupan warga masyarakat maka warga masyarakat berhak ikut serta menentukan isi keputusan politik.

Dari pendapat di atas, menjelaskan bahwa partisipasi dalam suatu pelaksanaan demokrasi mempunyai peranan penting. Pelaksanaan demokrasi dapat menentukan keputusan politik baik itu kebijakan, peraturan, dan sebagainya. Apabila ada kebijakan yang tidak berpihak/merugikan masyarakat, masyarakat mempunyai hak untuk memberikan pendapat/melakukan protes berupa aksi unjuk rasa karena apa yang akan dibuat dan dilaksanakan pemerintah akan memengaruhi kehidupan masyarakat. Pendapat Surbakti tersebut diperjelas oleh Brunello (dalam Hamdi, 2013, hlm. 64) menyatakan bahwa ‘warga negara dalam demokrasi perwakilan mempunyai baik hak maupun kewajiban sebagai partisipan aktif dalam komunitas sipil’.

Dapat dikatakan bahwa partisipasi adalah situasi masyarakat bersedia untuk membantu program yang telah dibuat oleh pemerintah secara sukarela dengan mengedepankan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi sesuai dengan kemampuannya masing-masing. Dengan kata lain masyarakat selalu mendukung program/kebijakan pemerintah selama demi kepentingan bersama dan tidak merugikan masyarakat. Hamdi (2013, hlm. 150) mengungkapkan bahwa “partisipasi masyarakat merupakan proses dan keadaan yang harus selalu dikembangkan dan pengembangannya memerlukan waktu, sumber daya, pemahaman dan ketekunan”. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa tumbuh kembangnya partisipasi dipengaruhi untuk terlibat dalam kegiatan pemerintah.

Konsep partisipasi itu sendiri telah lama menjadi bahan kajian. Kata “partisipasi” dan “partisipatoris” merupakan dua kata yang sangat sering digunakan dalam pembangunan. Keduanya memiliki banyak makna yang berbeda. Pengertian partisipasi menurut Mikkelson (2011, hlm. 58), antara lain sebagai berikut:

(a) partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat terhadap proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan. (b) partisipasi adalah pemekaan (membuat peka) pihak masyarakat untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan. (c) partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu. (d) partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, dan monitoring proyek agar supaya memperoleh informasi mengenai konteks local dan dampak-dampak sosial. (e) partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukan sendiri. (f) partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

Menurut Uphoff, Kohen, dan Goldsmith (dalam Nasution, 2009, hlm. 16) partisipasi merupakan istilah deskriptif yang menunjukkan keterlibatan beberapa orang dengan jumlah signifikan dalam berbagai situasi atau tindakan yang dapat meningkatkan kesejahteraan hidup mereka. Konsep partisipasi dalam perkembangannya memiliki pengertian yang beragam walaupun dalam beberapa hal memiliki persamaan. Dalam pembangunan yang demokratis, terdapat tiga tradisi partisipasi yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga. Dari beberapa paka yang mengungkapkan definisi partisipasi diatas, dapat dibuat kesimpulan bahwa partisipasi adalah keterlibatan aktif dari seseorang, atau sekelompok orang (masyarakat) secara sadar untuk berkontribusi secara sukarela dalam program pembangunan dan terlibat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring sampai pada tahap evaluasi. Partisipasi masyarakat ini pada dasarnya harus dilaksanakan secara sadar dan sukarela. Dusseldorp (dalam Mardikanto dan Soebiato, 2013, hlm. 87) membedakan beberapa jenjang kesukarelaan partisipasi sebagai berikut:

- a. Partisipasi spontan yaitu peran serta yang tumbuh karena motivasi intrinsik berupa pemahaman, penghayatan, dan keyakinannya sendiri;
- b. Partisipasi terinduksi yaitu peran serta yang tumbuh karena terinduksi oleh motivasi ekstrinsik;
- c. Partisipasi tertekan oleh kebiasaan yaitu peran serta yang tumbuh karena adanya tekanan yang dirasakan sebagaimana layaknya warga masyarakat pada umumnya;
- d. Partisipasi tertekan oleh alasan sosial-ekonomi, yaitu peran serta yang dilakukan karena takut kehilangan status sosial atau menderita kerugian;
- e. Partisipasi tertekan oleh aturan yaitu peran serta yang dilakukan karena takut menerima hukuman.

Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa partisipasi adalah proses aktif dan inisiatif yang muncul dari masyarakat serta akan terwujud sebagai suatu kegiatan nyata apabila terpenuhi oleh tiga faktor pendukungnya, yaitu adanya kemauan, adanya kemampuan, dan adanya kesempatan untuk berpartisipasi. Kemauan dan kemampuan berasal dari yang bersangkutan (warga atau kelompok masyarakat) sedangkan kesempatan berpartisipasi datang dari pihak luar yang memberi kesempatan. Apabila ada kemauan tetapi tidak ada kemampuan dari warga atau kelompok masyarakat, walaupun telah diberi kesempatan oleh negara atau penyelenggara pemerintahan, maka partisipasi tidak akan terjadi. Demikian juga, jika ada kemauan dan kemampuan tetapi tidak ada ruang atau kesempatan yang diberikan negara atau penyelenggara pemerintahan untuk warga atau suatu kelompok dalam masyarakat, maka tidak mungkin juga partisipasi masyarakat itu akan terjadi.

Dari simpulan tersebut, diketahui unsur partisipasi adalah a) harus ada tujuan bersama yang hendak dicapai; b) adanya dorongan untuk menyumbang atau melibatkan diri bagi tercapainya tujuan bersama; c) keterlibatan masyarakat baik secara mental, emosi dan fisik; d) harus adanya tanggung jawab bersama demi tercapainya tujuan kelompok. Pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, secara lengkap dikemukakan oleh Mubyarto (dalam Sumaryadi, 2010, hlm. 49) bahwa:

Rakyat adalah sentral dan tujuan terakhir pembangunan, partisipasi merupakan akibat logis dari dalil tersebut, oleh karena itu; (a) kegiatan

sasaran pembangunan masyarakat yaitu perbaikan kondisi dan peningkatan taraf hidup masyarakat, pembangkitan partisipasi masyarakat, dan penumbuhan kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri, tidak berdiri sendiri melainkan diusahakan agar satu berkaitan dengan yang lain, sehingga ketiganya dapat dianggap sebagai satu paket usaha; (b) peningkatan taraf hidup masyarakat diusahakan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dan peningkatan swadaya masyarakat, dan juga sebagai usaha menggerakkan partisipasi masyarakat; (c) partisipasi masyarakat dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat; (d) antara partisipasi masyarakat dengan kemampuannya berkembang secara mandiri terdapat hubungan yang erat sekali, ibarat dua sisi mata uang, tidak dapat dipisahkan tetapi dapat dibedakan. Masyarakat yang berkemampuan demikian dapat membangun desanya dengan atau tanpa bantuan vertikal dengan pihak lain; (e) kemampuan masyarakat yang berkembang secara mandiri dapat ditumbuhkan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi partisipasi masyarakat dalam pembangunan desanya.

Berdasarkan pernyataan Mubyarto partisipasi masyarakat dalam aspek pembangunan sangat penting, karena rakyat merupakan tujuan akhir dari pembangunan itu sendiri. Dengan kata lain, partisipasi masyarakat menentukan bagaimana pembangunan tersebut dapat meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat, serta menumbuhkan kemandirian masyarakat dalam membangun lingkungannya sendiri dengan atau tanpa bantuan dari pemerintah. Lebih lanjut Soetrisno (dalam Nasution, 2009, hlm. 16) menyatakan bahwa ada dua jenis partisipasi yang beredaar di masyarakat yaitu:

Definisi pertama, partisipasi adalah dukungan masyarakat terhadap rencana/proyek pembangunan yang dirancang dan tujuannya ditentukan perencana; Kedua, partisipasi masyarakat dalam pembangunan, merupakan kerjasama yang erat antara perencana dan rakyat dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan, dan mengembangkan hasil pembangunanyang telah dicapai.

Menurut definisi ini, ukuran tinggi rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan tidak hanya diukur dengan kemauan rakyat untuk membangun biaya pembangunan, tetapi juga ada tidaknya hak rakyat untuk ikut menentukan arah dan tujuan program yang ada di wilayah mereka. Ukuran lainnya adalah ada tidaknya kemauan rakyat untuk secara mandiri melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan itu.

Definisi mana yang akan dipakai akan sangat menentukan dalam keberhasilan mengembangkan dan memasyarakatkan sistem pembangunan wilayah yang partisipatif. Dari pandangan sosiologis, definisi pertama tidak dikatakan sebagai partisipasi rakyat dalam pembangunan, melainkan mobilisasi rakyat dalam pembangunan. Mobilisasi rakyat dalam pembangunan hanya dapat mengatasi permasalahan pembangunan dalam jangka pendek. Di Indonesia cenderung menggunakan definisi pertama dalam proses pembangunan, baik yang bersifat nasional maupun regional.

Lebih lanjut, Mikkelson (2011, hlm. 57) menegaskan bahwa “dua alternatif dalam pembangunan partisipatif berkisar pada partisipasi sebagai tujuan pada dirinya sendiri atau sebagai alat untuk mengembang diri. Logikanya, kedua interpretasi itu merupakan suatu kesatuan, suatu rangkaian. Keduanya mewakili partisipasi yang bersifat transformasional dan instrumental dalam suatu kegiatan tertentu, serta dapat kelihatan dalam kombinasi yang berbeda”.

Berdasarkan pendapat Mikkelson pembangunan partisipatif memiliki dua orientasi yaitu orientasi tujuan dan orientasi sebagai alat untuk mengembangkan diri. Akan tetapi kedua orientasi tersebut adalah satu kesatuan. Sebagai sebuah tujuan, partisipasi menghasilkan pemberdayaan, yaitu setiap orang berhak menyatakan pendapat dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupannya. Dalam bentuk alternatif, partisipasi ditafsirkan sebagai alat untuk mencapai efisiensi dalam manajemen kegiatan sebagai alat dalam melaksanakan kebijakan. Menurut Schiller dan Antlov (dalam Hetifah, 2003, hlm. 152) tujuan partisipasi adalah sebagai berikut:

1. Menciptakan visi bersama
2. Membangun rencana
3. Mengumpulkan gagasan
4. Menentukan Prioritas / membuat pilihan
5. Menjaring aspirasi / masukan
6. Mengumpulkan Informasi / Analisis Situasi

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa pada hakikatnya tujuan partisipasi sesungguhnya adalah untuk memberdayakan masyarakat daerah setempat untuk dapat ikut serta dalam proses pembangunan, baik dalam kegiatan

perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengevaluasian serta turut serta menikmati hasil dari pembangunan tersebut.

Dengan demikian dari definisi yang telah dikemukakan di atas dapat dirangkum indikator partisipasi masyarakat dalam pembangunan sebagai berikut: (a) ikut serta mengajukan usul atau pendapat mengenai usaha-usaha pembangunan baik yang dilakukan langsung maupun melalui lembaga-lembaga kemasyarakatan yang ada; (b) ikut serta bermusyawarah dalam mengambil keputusan tentang penentuan program mana yang dianggap cocok dan baik untuk masyarakat; (c) ikut serta melaksanakan apa yang telah diputuskan dalam musyawarah termasuk dalam hal ini memberikan sumbangan, baik berupa tenaga, iuran uang dan material lainnya; (d) ikut serta mengawasi pelaksanaan keputusan bersama termasuk di dalam mengajukan saran, kritik dan meluruskan masalah yang tidak sesuai dengan apa yang telah diputuskan tersebut; (e) dengan istilah lain ikut serta bertanggung jawab terhadap berhasilnya pelaksanaan program yang telah ditentukan bersama; (f) ikut serta menikmati dan memelihara hasil-hasil dari kegiatan pembangunan.

2. Pengertian Warga Negara

Warga negara merupakan terjemahan kata *citizens* (bahasa Inggris) yang mempunyai arti; warga negara, petunjuk dari sebuah kota, sesama warga negara, sesama penduduk, orang setanah air; bawahan atau kaula. Warga negara artinya warga atau anggota dari organisasi yg bernama negara. Definisi warga negara dijelaskan oleh Winarno (2012, hlm.47) istilah warga negara adalah terjemahan dari kata *citizen* (Bahasa Inggris) yang mempunyai arti sebagai berikut:

- a. Warga negara;
- b. Petunjuk dari sebuah kota;
- c. Sesama warga negara, sesama penduduk, orang setanah air;
- d. Bawahan atau kawula.

Menurut Winarno istilah warga negara merupakan petunjuk atau tanda dari sebuah kota, atau dengan kata lain warga negara ialah penduduk dari sebuah wilayah maupun wilayah kesatuan. Sejalan dengan pendapat tersebut, warga

negara secara harfiah dijelaskan dalam Wuryan dan Syaifullah (2008, hlm. 107), yaitu:

Warga negara atau dalam bahasa Inggris disebut *Citizen*, dalam bahasa Yunani yakni *Civics* (asal kata *Civicus*) yang berarti penduduk sipil (*citizen*). Penduduk sipil ini melaksanakan kegiatan demokrasi secara langsung dalam suatu polis atau negara kota (*city state*). Polis adalah suatu organisasi yang berperan dalam memberikan kehidupan yang lebih baik bagi warga negaranya.

Berdasarkan pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa warga negara merupakan penduduk sipil yang menempati suatu kota atau negara dan melaksanakan kegiatan demokrasi secara langsung. Sejalan dengan pendapat di atas adapun definisi warga negara menurut Turner (dalam Udin S. Winataputra, 2014, hlm. 113) yaitu ‘warga negara adalah anggota dari suatu kelompok yang hidup dalam aturan-aturan pemerintah (*a member of a group living under the rule of the government*)’.

Selain itu definisi warga negara diutarakan oleh Aristoteles (dalam Wuryan dan Syaifullah, 2008, hlm. 107) yakni: ‘warga negara adalah orang yang secara aktif mengambil bagian dalam kegiatan hidup bernegara, yaitu orang yang bisa berperan sebagai orang yang diperintah, dan orang yang bisa berperan sebagai orang yang memerintah’. Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa warga negara merupakan orang yang dapat berperan sebagai orang yang diperintah maupun memerintah dimana secara hukum keduanya memiliki kedudukan yang sama dalam suatu negara.

Adapun menurut Koerniatmanto (dalam Nurmalia dan Syaifullah, 2008, hlm. 5) ‘warga negara adalah anggota negara. Sebagai anggota negara, seorang warga negara mempunyai kedudukan yang khusus terhadap negaranya. Ia mempunyai hak dan kewajiban yang bersifat timbale balik terhadap negaranya’. Pernyataan Koerniatmanto tersebut dipertegas oleh pengertian warga negara menurut UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, yaitu warga negara ialah “Warga suatu negara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan”.

Berdasarkan definisi-definisi tentang warga negara di atas yang telah diungkapkan oleh para ahli, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan warga negara yaitu sekelompok manusia yang tinggal di suatu wilayah negara, merupakan anggota dari suatu negara yang memiliki hak dan kewajiban yang harus dijalankan dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab demi terciptanya kelangsungan hidup bernegara yang harmonis. Hal ini menjelaskan bahwa warga negara harus mematuhi peraturan yang berlaku pada masyarakatnya karena setiap warga negara mempunyai hak-hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan.

Kriteria Menjadi Warga Negara Indonesia (WNI) Berdasar UU Nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dijelaskan bahwa orang asing dapat menjadi warga negara Indonesia (WNI) setelah memenuhi syarat dan tatacara yang diatur dalam peraturan dan undang-undang. Pada pasal 8, disebutkan “Kewarganegaraan Republik Indonesia dapat juga diperoleh melalui pewarganegaraan.” Sedangkan pengertian pewarganegaraan adalah tata cara bagi orang asing untuk memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia melalui permohonan.

Sebagai warga negara yang menjadi bagian dari suatu penduduk bisa menjadi unsur negara. warga negara lebih sesuai dengan kedudukannya sebagai orang merdeka dibandingkan dengan kawula negara karena warga negara mengandung arti peserta, anggota, atau warga dari suatu negara, yakni peserta dari suatu persekutuan yang didirikan dengan kekuatan bersama. Untuk itu, setiap warga negara mempunyai persamaan hak di hadapan hukum. Semua warga negara memiliki kepastian hak, privasi, dan tanggung jawab.

3. Bentuk-Bentuk Partisipasi Warga Negara

Terkait dengan bentuk partisipasi masyarakat, menurut Yadav (dalam UNAPDI, 1980) bahwa ada empat bentuk partisipasi masyarakat dalam perannya, yaitu:

1. Partisipasi dalam Pengambilan Keputusan
2. Partisipasi dalam Pelaksanaan Pembangunan
3. Partisipasi dalam Pemantauan dan Evaluasi Pembangunan
4. Partisipasi dalam Pemanfaatan Hasil Pembangunan

Berdasarkan bentuk-bentuk partisipasi masyarakat di atas dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan di wilayahnya perlu ditumbuhkan melalui forum yang memungkinkan masyarakat berpartisipasi langsung dalam proses pengambilan keputusan terhadap program pembangunan di wilayah setempat. Diartikan bahwa dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan, perlu adanya pemerataan sumbangan masyarakat dalam bentuk tenaga kerja, uang tunai, dan atau bentuk korbanan lainnya yang sepadan dengan manfaat yang akan diterima oleh masing-masing warga/masyarakat.

Adapun delapan tangga partisipasi menurut Sherry Arnstein (dalam Syahri, 2013, hlm.40) sebagai berikut:

- a. Manipulasi (*manipulation*). Pada tangga partisipasi ini bisa diartikan relatif tidak ada komunikasi apalagi dialog, masyarakat tidak tahu sama sekali terhadap tujuan, tapi hadir dalam forum.
- b. Terapi (*therapy*). Pada level ini telah ada komunikasi namun bersifat terbatas. Inisiatif datang dari pemerintah dan hanya satu arah.
- c. Informasi (*information*). Pada jenjang ini komunikasi sudah mulai banyak terjadi tapi masih bersifat satu arah dan tidak ada sarana timbal balik
- d. Konsultasi (*consultation*). Pada tangga partisipasi ini sudah ada penjangkaran aspirasi, tapi belum ada jaminan apakah aspirasi tersebut akan dilaksanakan ataupun perubahan akan terjadi.
- e. Penentruman (*placation*). Pada tangga level ini masyarakat dipersilahkan untuk memberikan saran atau merencanakan usulan kegiatan. Namun pemerintah tetap menahan kewenangan untuk menilai kelayakan dan keberadaan usulan tersebut.
- f. Kemitraan (*partnership*). Pada tangga partisipasi ini, terdapat keterlibatan warga yang lebih mendalam, terjadi timbal balik hubungan dan dinegosiasikan.
- g. Pendelegasian kekuasaan (*delegated power*). Pada tangga partisipasi level ini pemerintah memberi kewenangan kepada masyarakat untuk mengurus sendiri beberapa kepentingannya, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, sehingga masyarakat memiliki kekuasaan yang jelas dan bertanggung jawab sepenuhnya terhadap keberhasilan program.
- h. Pengendalian warga (*citizen control*).dalam tangga partisipasi ini, masyarakat sepenuhnya mengelola berbagai kegiatan untuk kepentingannya sendiri, yang disepakati bersama, dan tanpa campur tangan pemerintah.

Bentuk partisipasi masyarakat dalam memantau dan mengevaluasi program dan kegiatan pembangunan sangat diperlukan, guna mengetahui apakah tujuan yang dicapai sudah sesuai dengan harapan. Selain itu juga untuk memperoleh umpan balik tentang masalah/kendala yang muncul dalam pelaksanaan pembangunan yang sedang dilaksanakan. Seringkali masyarakat tidak memahami manfaat dari setiap program pembangunan secara langsung, sehingga hasil pembangunan menjadi sia-sia. Dengan demikian, perlu adanya partisipasi masyarakat dengan kemauan dan kesukarelaan untuk memanfaatkan hasil pembangunan, misalnya: memanfaatkan jembatan penyeberangan jalan, dsb.

Adanya unsur kesempatan yang diberikan kepada masyarakat, pada umumnya berkaitan dengan kemauan politik (*political will*) pemerintah untuk melibatkan masyarakat dalam pembangunan. Sehubungan dengan hal tersebut, mengutip pendapat Raharjo (1982, hlm.34), bahwa:

Ada tiga variasi bentuk partisipasi masyarakat, yaitu: 1) Partisipasi Terbatas, partisipasi yang hanya digerakkan untuk kegiatan-kegiatan tertentu demi tercapainya tujuan pembangunan, 2) Partisipasi Penuh, partisipasi seluas-luasnya dalam segala aspek kegiatan pembangunan; dan 3) Mobilisasi tanpa partisipasi, partisipasi yang dibangkitkan pemerintah, namun masyarakat tidak diberi kesempatan untuk mempertimbangkan kepentingan pribadi dan tidak diberi kesempatan untuk turut mengajukan tuntutan maupun mempengaruhi jalannya kebijakan pemerintah.

Menurut pendapat Raharjo partisipasi memiliki beberapa bentuk yaitu partisipasi terbatas, partisipasi penuh, dan mobilisasi. Pada partisipasi terbatas dan partisipasi penuh keinginan untuk berpartisipasi ditentukan sendiri oleh masyarakat, dengan kata lain masyarakatlah yang secara sadar berpartisipasi untuk mencapai tujuan pembangunan. Sedangkan pada mobilisasi masyarakat diperbolehkan berpartisipasi, tetapi aspirasi dari masyarakat tidak dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan pemerintah. Dusseldorp (dalam Mardikanto dan Soebiato, 2013, hlm. 84), menyatakan bentuk-bentuk partisipasi yang dilakukan oleh setiap warga negara, diantaranya:

- a. Menjadi anggota kelompok-kelompok masyarakat;
- b. Melibatkan diri pada kegiatan diskusi kelompok;

- c. Melibatkan diri pada kegiatan-kegiatan organisasi untuk menggerakkan partisipasi masyarakat;
- d. Menggerakkan sumber daya masyarakat;
- e. Mengambil bagian dalam proses pengambilan keputusan;
- f. Memanfaatkan hasil-hasil yang dicapai dari kegiatan masyarakat.

Berdasarkan pendapat Dusseldorp mengenai bentuk-bentuk partisipasi dapat disimpulkan bahwa banyak upaya yang dilakukan masyarakat untuk berpartisipasi melalui berbagai wadah kegiatan dan forum yang ada di masyarakat guna menyampaikan aspirasi pembangunan yang sesuai dengan cita-cita dan kebutuhan masyarakat. Selain Dusseldorp, *Center for Civic Education* (1994, hlm. 127-135) juga menyebutkan beberapa bentuk partisipasi warga negara, antara lain:

1. Berinteraksi (termasuk berkomunikasi tentunya) terhadap obyek yang berkaitan dengan masalah-masalah publik, yang termasuk dalam keterampilan ini adalah:
 - a. Bertanya, menjawab, berdiskusi dengan sopan santun;
 - b. Menjelaskan artikulasi kepentingan;
 - c. Membangun koalisi, negosiasi, kompromi;
 - d. Mengelola konflik secara damai;
 - e. Mencari konsensus.
2. Memantau/memonitor masalah politik dan pemerintahan terutama dalam penanganan persoalan-persoalan publik yang termasuk keterampilan ini adalah:
 - a. Menggunakan berbagai sumber informasi seperti perpustakaan, surat kabar, TV, dan media lainnya untuk mengetahui persoalan-persoalan publik;
 - b. Upaya mendapatkan informasi tentang persoalan publik dari kelompok-kelompok kepentingan, pejabat pemerintah, lembaga-lembaga pemerintah. Misalnya dengan cara menghadiri berbagai pertemuan publik seperti : organisasi siswa, komite sekolah, dewan sekolah, pertemuan desa/BPD, pertemuan wali kota, LSM, dan organisasi kemasyarakatan lainnya.
3. Mempengaruhi proses politik, pemerintahan baik secara formal maupun informal, yang termasuk keterampilan ini adalah:
 - a. Melakukan simulasi tentang kegiatan : kampanye, pemilu, dengar pendapat di DPR/DPRD, pertemuan wali kota, *lobby*, peradilan;
 - b. Memberikan suara dalam suatu pemilihan;
 - c. Membuat petisi;
 - d. Melakukan pembicaraan/memberi kesaksian di hadapan lembaga publik;
 - e. Bergabung atau bekerja dalam lembaga advokasi untuk memperjuangkan tujuan bersama atau pihak lain;
 - f. Meminta atau menyediakan diri untuk menduduki jabatan tertentu.

Mega Purwasih, 2016

PARTISIPASI WARGA NEGARA PADA PENYELENGGARAAN MUSYAWARAH PERENCANAAN PEMBANGUNAN (MUSRENBANG) DI KABUPATEN SUBANG

Universitas Pendidikan Indonesia | Repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Bentuk partisipasi di atas juga berkaitan dengan kemauan politik (*politic will*) penguasa untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi melalui berbagai upaya pemerintah untuk menggerakkan dan meningkatkan partisipasi masyarakatnya.

Menurut Maran (dalam Yuwono, 2001, hlm. 150) ada beberapa jenis partisipasi yang terdiri dari:

- 1) Partisipasi dalam partai politik yang terdiri dari partisipasi aktif dimana orang-orang yang bersangkutan menduduki jabatan-jabatan tertentu dalam suatu organisasi politik, memberikan dukungan keuangan atau membayar iuran keanggotaan dan partisipasi pasif sebaliknya; 2) Partisipasi berupa mengikuti suatu rapat umum, demonstrasi yang diselenggarakan oleh suatu organisasi oleh suatu organisasi politik dan atau kelompok kepentingan tertentu. Partisipasi bersifat spontan tapi sering dimanfaatkan partai politik atau kelompok kepentingan untuk memenuhi agenda politiknya masing-masing; 3) Partisipasi yang bersifat singkat adalah diskusi informal yang dilakukan baik dalam keluarga tempat kerja atau tempat lainnya; 4) Partisipasi yang tidak menuntut banyak upaya ialah ikut memberikan suara dalam suatu kegiatan pemungutan suara.

Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa bentuk partisipasi disesuaikan pada kebutuhan dalam waktu tertentu. Bentuk partisipasi yang dapat dilakukan oleh masyarakat penerima program dalam pembangunan menurut Cohen dan Uphoff (dalam Supriatna, 2000, hlm. 61-63) yaitu:

- a. Partisipasi dalam pengambilan keputusan
- b. Partisipasi dalam Pelaksanaan
- c. Partisipasi dalam memanfaatkan hasil
- d. Partisipasi dalam Evaluasi

Berdasarkan pernyataan Cohen dan Uphoff di atas bahwa setiap penyelenggaraan, terutama dalam kehidupan bersama masyarakat pasti melewati tahap penentuan kebijaksanaan. Dalam rumusan yang lain adalah menyangkut pembuatan keputusan. Partisipasi masyarakat pada tahap ini sangat besar sekali, terutama karena putusan politik yang diambil menyangkut nasib mereka secara keseluruhan. Semakin besar kemampuan untuk menentukan nasib sendiri, semakin besar partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Pengambilan keputusan program pembangunan harus dilaksanakan keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan sangat penting oleh Korten

(dalam Supriatna, 2000, hlm. 61) bahwa ‘walaupun dalam tahap pertama usaha pembangunan dengan titik berat pada pengeralahan dana dan daya orang kebanyakan bersedia menerima pengambilan keputusan yang terpusat pada satu titik ia menghendaki diikutsertakan dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi perikehidupannya dan perikehidupan anggota keluarga setempat’.

Dalam hal ini Uphoff menegaskan bahwa partisipasi dalam pembangunan ini dapat dilakukan melalui keikutsertaan masyarakat dalam memberikan kontribusi guna menunjang pelaksanaan pembangunan yang berwujud tenaga, uang, barang, material, ataupun informasi yang berguna bagi pelaksanaan pembangunan. Setiap usaha bersama manusia dalam pembangunan misalnya bagaimanapun ditunjukkan untuk kepentingan dan kesejahteraan bersama anggota masyarakatnya. Oleh sebab itu, anggota masyarakat berhak untuk berpartisipasi dalam menikmati setiap usaha bersama yang ada. Partisipasi dalam menikmati hasil dapat dilihat dari tiga segi yaitu dari aspek manfaat materialnya (*material benefits*), manfaat sosialnya (*social benefits*) dan manfaat pribadi (*personal benefits*).

Sudah umum diketahui bahwa setiap penyelenggaraan apapun dalam kehidupan bersama, hanya dapat dilihat berhasil apabila dapat memberikan manfaat bagi masyarakat. Untuk mengetahui hal ini sudah sepantasnya masyarakat diberi kesempatan menilai hasil yang telah dicapai. Demikian pula dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, masyarakat dapat dijadikan sebagai hakim yang adil dan jujur dalam menilai hasil yang ada. Disamping itu Conyers (dalam Supriatna, 2000, hlm. 64) menambahkan ‘dua bentuk partisipasi masyarakat penerima program pembangunan yang perlu dilibatkan dalam identifikasi masalah pembangunan dan perencanaan pembangunan’.

Berdasarkan pernyataan di atas bahwa disamping partisipasi dalam pengambilan keputusan yang tak kalah penting adalah bagaimana perencanaan program pembangunan yang bertujuan untuk mengatasi kemiskinan. Semakin terpusat perencanaan pembangunan dilakukan maka peranan kelompok swadaya masyarakat akan semakin rendah. Begitupun sebaliknya, apabila kelompok

swadaya masyarakat diberi wewenang untuk terlibat dalam proses perencanaan maka tujuan pembangunan akan mudah dicapai dan yang penting tujuan pembangunan kualitas manusia dapat dilakukan melalui proses belajar.

Perencanaan pembangunan yang melibatkan kelompok sasaran pada akhirnya akan dapat diciptakan proyek-proyek pembangunan yang sesuai dengan sumber, kondisi, kebutuhan dan potensi kelompok sasaran tersebut. Kemudian menurut Santoso dan Iskandar (dalam Nikmatullah, 1991:38) bahwa partisipasi adalah sumbangan yang diberikan orang atau kelompok, yaitu :

1. Buah pikiran yaitu menyumbangkan ide/gagasan, pendapat, partisipasi pengalaman untuk keberlangsungannya suatu kegiatan.
2. Tenaga dalam berbagai kegiatan untuk perbaikan atau pembangunan, pertolongan bagi orang lain, partisipasi spontan atas dasar sukarela.
3. Partisipasi harta benda, menyumbangkan materi berupa uang, barang dan penyediaan sarana atau fasilitas untuk kepentingan program.
4. Partisipasi keterampilan yaitu berupa pemberian bantuan skill yang dia miliki untuk perkembangan program.
5. Partisipasi sosial yaitu keterlibatan dalam kegiatan-kegiatan sosial demi kepentingan bersama.

Dengan demikian, berdasarkan penjelasan para ahli di atas mengenai bentuk-bentuk partisipasi dapat disimpulkan bahwa partisipasi bukan hanya sekedar salah satu tujuan dari pembangunan sosial tetapi merupakan bagian yang integral dalam proses pembangunan sosial. Partisipasi masyarakat berarti eksistensi masyarakat itu sendiri seutuhnya. Tuntutan akan partisipasi masyarakat semakin besar seiring kesadaran akan hak dan kewajiban warga negara dalam keikutsertaannya terhadap keberlangsungan pemerintahan, khususnya pemerintahan di daerah masing-masing.

4. Partisipasi Warga Negara dalam Pembangunan

Partisipasi berasal dari bahasa Inggris yaitu "*Participation*" menurut Echols dan Shadily (dalam Soetrisno, 2000, hlm. 419) yaitu "suatu kegiatan untuk membangkitkan perasaan dan diikuti sertakan atau ambil bagian dalam kegiatan suatu organisasi". Hal ini menggambarkan bahwa keterlibatannya berasal dari luar

individu yang merupakan rangsangan dari pemerintah agar ia ikut ambil bagian dalam pembangunan.

Menurut Davis (2000, hlm. 142) partisipasi adalah “keterlibatan mental dan emosional seseorang/individu dalam situasi kelompok yang mendorong dia untuk berkontribusi terhadap tujuan kelompok dan mempertanggungjawabkan keterlibatannya”. Hal ini berarti partisipasi adalah suatu gejala demokrasi dimana orang diikutsertakan dalam perencanaan serta dalam pelaksanaan dan juga ikut memikul tanggungjawab sesuai dengan tingkat kematangan dan tingkat kewajibannya.

Dari pendapat-pendapat di atas jelas bahwa keterlibatan masyarakat secara langsung dalam proses pembangunan merupakan langkah awal untuk keberhasilan suatu pembangunan. Dalam pelaksanaan pembangunan harus ada sebuah rangsangan dari pemerintah supaya masyarakat dalam keikutsertaannya memiliki suatu motivasi. Seperti pendapat Mukerji (dalam Bhattacharyya, 1972, hlm. 21) dimana ‘partisipasi masyarakat dapat ditingkatkan dengan memberi perangsang kepada masyarakat’. Sedangkan McKeachie dan Doyle (dalam Jayadinata, 2000:, hlm. 26) masyarakat adalah ‘sekelompok manusia yang bergantung satu sama lain dan yang telah memperkembangkan pola organisasi yang memungkinkan mereka hidup bersama dan dapat mempertahankan diri sebagai kelompok’.

Kemudian menurut Koentjaraningrat (1997, hlm. 17) masyarakat adalah “kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat-istiadat yang bersifat kontinyu dan terikat oleh suatu rasa identitas bersama”. Suatu jaringan hubungan-hubungan antar entitas-entitas masyarakat adalah sebuah komunitas yang interdependen (saling tergantung satu sama lain). Umumnya, istilah masyarakat digunakan untuk mengacu sekelompok orang yang hidup bersama dalam satu komunitas yang teratur.

Dari beberapa pendapat diatas maka dapat disimpulkan bahwa masyarakat adalah suatu kesatuan hidup manusia yang memiliki suatu sistem kebiasaan-kebiasaan dan tata cara hidup bersama dan mereka menganggap diri mereka satu kesatuan sosial. Untuk mewujudkan keberhasilan pembangunan, inisiatif dan

keaktifitas dari anggota masyarakat yang lahir dari kesadaran dan tanggung jawab sebagai manusia yang hidup bermasyarakat dan diharapkan tumbuh dan berkembang sebagai suatu partisipasi.

Menurut Cohen dan Uphoff (dalam Supriatna, 2000, hlm. 88) 'inisiatif atau prakarsa dalam partisipasi bisa berasal dari bawah atau masyarakat itu sendiri (bottom up) dan berasal dari pemerintah (top down)'. Dimana dalam pembangunan desa bentuk swadaya yang berupa prakarsa dan inisiatif merupakan titik awal dari partisipasi masyarakat. Dari pernyataan tersebut partisipasi merupakan bentuk dari sikap atau perilaku seseorang yang mendukung terhadap suatu peristiwa dan perilaku itu sendiri mekanisme awalnya melalui persepsi yang dilakukan individu sebagai proses belajar, yakni menghubungkan pengalaman masa lampau dengan kenyataan yang dialami saat ini. Dari sini dibandingkan alternatif tindakan yang diambil, pada akhirnya melahirkan tindakan tertentu dan terwujud perilaku seseorang. Dari sinilah perilaku dapat berwujud partisipasi.

Untuk mencapai partisipasi yang maksimal dari masyarakat harus adanya asas pemerintahan yang baik yaitu asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum, untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Dengan ciri-ciri seperti mengikutsertakan semua kalangan, transparan, bertanggung jawab, efektif, adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut alokasi sumber daya pembangunan. Kemudian ada beberapa persyaratan sebagai kondisi pendahuluan tercapainya partisipasi seperti yang dikemukakan oleh Westra (1989, hlm. 16-17) yaitu :

1. Tersedianya waktu yang cukup untuk mengadakan partisipasi, partisipasi sulit dilaksanakan dalam keadaan yang serba darurat
2. Pembiayaan hendaklah tidak melebihi nilai-nilai hasil yang diperoleh serta memperhatikan segi-segi penghematan.
3. Pelaksanaan partisipasi haruslah memandang penting serta urgent terhadap kelompok kerja yang akan di partisipasi olehnya.

4. Pelaku partisipasi haruslah mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu sampai kederajat tersebutlah mereka efektif untuk dipartisipasikan misalnya syaratnya tentang kecakapan (intelegensinya).
5. Pelaku partisipasi haruslah dapat berhubungan timbal balik agar dapat saling bertukar ide-ide dengan pengertian dan bahasa yang sama .
6. Tidak adanya pihak-pihak yang merasa bahwa posisinya terancam dengan adanya partisipasi itu, baik bagi pihak pemimpin maupun pihak pekerja.
7. Partisipasi akan dapat efektif jika didasari atas azas adanya kebebasan bekerja.

Berdasarkan pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan pembangunan harus ada sebuah rangsangan dari pemerintah agar masyarakat dalam keikutsertaannya memiliki motivasi untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan tersebut. Menurut Simatupang (dalam Yuwono, 2001, hlm. 124) memberikan beberapa rincian tentang partisipasi sebagai berikut :

Partisipasi berarti apa yang kita jalankan adalah bagian dari usaha bersama yang dijalankan bahu-membahu dengan saudara kita sebangsa dan setanah air untuk membangun masa depan bersama; b) Partisipasi berarti pula sebagai kerja untuk mencapai tujuan bersama diantara semua warga negara yang mempunyai latar belakang kepercayaan yang beraneka ragam dalam negara pancasila kita, atau dasar hak dan kewajiban yang sama untuk memberikan sumbangan demi terbinanya masa depan yang baru dari bangsa kita; c) Partisipasi tidak hanya berarti mengambil bagian dalam pelaksanaan-pelaksanaan, perencanaan pembangunan. Partisipasi berarti memberikan sumbangan agar dalam pengertian kita mengenai pembangunan kita nilai-nilai kemanusiaan dan cita-cita mengenai keadilan sosial tetap dijunjung tinggi; d) Partisipasi dalam pembangunan berarti mendorong ke arah pembangunan yang serasi dengan martabat manusia. Keadilan sosial dan keadilan Nasional dan yang memelihara alam sebagai lingkungan hidup manusia juga untuk generasi yang akan datang.

Menurut pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa partisipasi tidak hanya mengambil bagian dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, tetapi juga memberi sumbangan mengenai ppembangunan yang sesuai dengan nilai dan cita-cita masyarakat. Dalam kaitannya dengan pembangunan. Mikkelson (2011, hlm. 56) berpendapat bahwa:

Pendekatan pembangunan partisipatoris harus mulai dengan orang-orang yang paling mengetahui tentang sistem kehidupan sendiri.pendekatan ini harus menilai dan mengembangkan pengetahuan dan keterampilan mereka

dan memberikan sarana dan yang perlu bagi mereka supaya dapat mengembangkan diri. Ini memerlukan perombakan dalam seluruh praktik dan pemikiran di samping bantuan pembangunan.

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa masyarakat akan berpartisipasi dalam pembangunan apabila mereka memperoleh apa yang mereka inginkan. Karena itu, tugas dari mereka yang bertanggung jawab di dalam program pembangunan masyarakat ialah mengidentifikasi kebutuhan yang dirasakan masyarakat. Masyarakat perlu mendapat bantuan tentang apa yang menjadi kebutuhan mereka termasuk bagaimana membantu mereka memperoleh kepuasan. Dan yang paling penting adalah bagaimana mereka mampu mengidentifikasi kebutuhan yang belum mereka rasakan dan memiliki rasa sadar akan pentingnya rasa kepuasan bagi mereka.

Partisipasi mengambil bentuk dalam berbagai pola atau aktivitas. Partisipasi yang selalu dikaitkan dengan kegiatan masyarakat, pemerintah, dan swasta adalah partisipasi dalam pembangunan. Mubyarto (dalam Sumaryadi, 2010, hlm. 49) menjelaskan bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan sebagai berikut :

- a. Kegiatan sasaran pembangunan masyarakat yaitu perbaikan kondisi dan peningkatan taraf hidup masyarakat, pembangkitan partisipasi masyarakat, dan penumbuhan kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri, tidak berdiri sendiri melainkan diusahakan agar satu berkaitan dengan yang lain, sehingga ketiganya dapat dianggap sebagai satu paket usaha;
- b. peningkatan taraf hidup masyarakat diusahakan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dan peningkatan swadaya masyarakat, dan juga sebagai usaha menggerakkan partisipasi masyarakat;
- c. partisipasi masyarakat dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat;
- d. antara partisipasi masyarakat dengan kemampuannya berkembang secara mandiri terdapat hubungan yang erat sekali, ibarat dua sisi mata uang, tidak dapat dipisahkan tetapi dapat dibedakan. Masyarakat yang berkemampuan demikian dapat membangun desanya dengan atau tanpa bantuan vertikal dengan pihak lain;
- e. kemampuan masyarakat yang berkembang secara mandiri dapat ditumbuhkan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi partisipasi masyarakat dalam pembangunan desanya.

Partisipasi masyarakat juga dikenal dalam konteks pembangunan sosial politik. Menurut Budiardjo (dalam Sumaryadi, 2010, hlm 52) partisipasi masyarakat didasarkan pada pertimbangan berikut:

Bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat yang melaksanakannya melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan serta masa depan masyarakat itu dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan untuk masa berikutnya.

Pernyataan Budiardjo ini atas didukung oleh Riwo Kaho (dalam Sumaryadi, 2010, hlm. 52) bahwa konsepsi partisipasi terkait secara langsung dengan ide demokrasi, di mana prinsip demokrasi “dari, oleh dan untuk rakyat”, maka partisipasi pembangunan politik harus mengarah pada proses demokratisasi. Sejalan dengan teori tersebut, menurut Rukmana D. W. (1993, hlm. 212) bahwa partisipasi masyarakat penting artinya dalam pembangunan karena :

1. Partisipasi masyarakat memberikan kontribusi pada upaya pemanfaatan sebaik-baiknya sumber dana yang terbatas. Hal ini dikarenakan semua kegiatan yang berasal dari sumber-sumber dana masyarakat, dapat diawasi secara langsung oleh masyarakat.
2. Partisipasi masyarakat membuka kemungkinan keputusan yang diambil didasarkan pada kebutuhan prioritas dan kemampuan masyarakat. Hal ini dapat menghasilkan rancangan rencana, program kebijaksanaan yang lebih realitas serta kesediaan masyarakat untuk menyumbangkan sumber daya mereka seperti uang dan tenaga bagi pelaksanaan secara operasi dan pemeliharaan.
3. Partisipasi masyarakat menjamin penerimaan dan aspirasi yang lebih besar terhadap segala sesuatu yang dibangun. Hal ini akan merangsang pemeliharaan yang lebih baik bahkan akan menimbulkan kebanggaan.

Dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa untuk mewujudkan keberhasilan pembangunan, inisiatif dan kreatifitas dari anggota masyarakat yang lahir dari kesadaran dan tanggung jawab sebagai manusia yang hidup bermasyarakat dan diharapkan tumbuh berkembang sebagai suatu partisipasi. Sehubungan dengan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Partisipasi merupakan keterlibatan masyarakat secara aktif masyarakat dapat juga keterlibatan dalam proses penentuan arah, strategi kebijaksanaan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah. Hal ini terutama berlangsung dalam proses politik

dan juga proses sosial, hubungan antara kelompok kepentingan dalam masyarakat sehingga demikian mendapat dukungan dalam pelaksanaannya.

Konsep partisipasi masyarakat dalam pembangunan sudah mulai dikenalkan oleh pemerintah sejak awal tahun 1980-an melalui istilah pemberdayaan masyarakat. Masyarakat diharapkan untuk dapat berpartisipasi dalam membangun serta menjaga lingkungan dimana mereka berada. Untuk mensukseskan gerakan pemberdayaan masyarakat tersebut kemudian pemerintah membentuk beberapa lembaga-lembaga PKK, LKMD, dan karang taruna sebagai wadah dalam mendorong komunitas lokal untuk berpartisipasi dan menjunjung solidaritas bersama. Mengingat pemberdayaan masyarakat kebanyakan adalah staf pemerintah atau yang ditunjukan oleh pemerintah yang bekerja sebagai penghubung antara kebijakan serta agenda pembangunan dengan apa yang harus dilakukan oleh komunitas.

Menurut Slamet (dalam Suryono 2001, hlm. 124) partisipasi masyarakat dalam pembangunan diartikan sebagai ‘ikut sertanya masyarakat dalam pembangunan, ikut dalam kegiatan pembangunan dan ikut serta memanfaatkan dan ikut menikmati hasil-hasil pembangunan’. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan menurut Supriady (2005, hlm. 16) diartikan sebagai “ikut serta masyarakat yang efektif membutuhkan kesepian dari partisipasi masyarakat”. Partisipasi dalam menerima hasil pembangunan dan menilai hasil partisipasi masyarakat menurut Isbandi (2007, hlm. 27) adalah “keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternative solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan ketertiban masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi. Usaha pemberdayaan masyarakat, dalam arti pengelolaan pembangunan desa harus dibangun dengan berorientasi pada potensi viskal, melibatkan masyarakat serta adanya usaha yang mengarah pada kemandirian masyarakat desa”.

Berdasarkan pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan secara aktif baik pada pembuatan

rencana pelaksanaan maupun penilaian pembangunan menjadi demikian penting sebagai tolak ukur kemampuan masyarakat untuk berinisiatif dan menikmati hasil pembangunan yang telah dilakukan. Dalam meningkatkan dan mendorong munculnya sikap partisipasi, maka yang perlu dipahami oleh pengembang masyarakat adalah kebutuhan-kebutuhan nyata yang dirasakan oleh individu maupun masyarakat.

Menurut Histiraludin (dalam Handayani 2006, hlm. 39-40) ‘Partisipasi lebih pada alat sehingga dimaknai partisipasi sebagai keterlibatan masyarakat secara aktif dalam keseluruhan proses kegiatan, sebagai media penumbuhan kohesifitas antar masyarakat, masyarakat dengan pemerintah juga menggalang tumbuhnya rasa memiliki dan tanggung jawab pada program yang dilakukan’. Menurut pendapat tersebut istilah partisipasi sekarang ini menjadi kata kunci dalam setiap program pengembangan masyarakat, seolah-olah menjadi “model baru” yang harus melekat pada setiap rumusan kebijakan dan proposal proyek. Dalam pengembangannya seringkali diucapkan dan ditulis berulang-ulang tetapi kurang dipraktekkan, sehingga cenderung kehilangan makna.

Partisipasi sepadan dengan arti peran serta, ikut serta, keterlibatan atau proses bersama saling memahami, merencanakan, menganalisis, dan melakukan tindakan oleh sejumlah anggota masyarakat. Adapun menurut Slamet (2003, hlm. 8) menyatakan bahwa, “partisipasi Valderama dalam Arsito mencatat ada tiga tradisi konsep partisipasi terutama bila dikaitkan dengan pembangunan masyarakat yang demokratis yaitu partisipasi politik (*political participation*), partisipasi sosial (*social participation*), partisipasi warga (*citizen participation/citizenship*)”.

Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa partisipasi sosial sebenarnya dilakukan untuk memperkuat proses pembelajaran dan mobilisasi sosial. Dengan kata lain, tujuan utama dari proses sosial sebenarnya bukanlah pada kebijakan publik itu sendiri tetapi keterlibatan komunitas dalam dunia kebijakan publik lebih diarahkan sebagai wahana pembelajaran dan mobilisasi sosial. Penempatan masyarakat sebagai subjek pembangunan mutlak diperlukan

sehingga masyarakat akan dapat berperan serta secara aktif mulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga monitoring dan evaluasi pembangunan. Terlebih apabila akan dilakukan pendekatan pembangunan dengan semangat lokalitas.

Dengan demikian masyarakat lokal menjadi bagian yang paling memahami keadaan daerahnya tentu akan mampu memberikan masukan yang sangat berharga. Masyarakat lokal dengan pengetahuan serta pengalamannya menjadi modal yang sangat besar dalam melaksanakan pembangunan. Masyarakat lokal lah yang mengetahui apa permasalahan yang dihadapi serta juga potensi yang dimiliki oleh daerahnya. Bahkan pula mereka akan mempunyai pengetahuan lokal untuk mengatasi masalah yang dihadapinya tersebut. Partisipasi bukan hanya sekedar salah satu tujuan dari pembangunan sosial tetapi merupakan bagian yang integral dalam proses pembangunan sosial. Partisipasi masyarakat berarti eksistensi manusia seutuhnya, tuntutan akan partisipasi masyarakat semakin berjalan seiring kesadaran akan hak dan kewajiban warga negara.

5. Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Warga Negara

Pemberdayaan masyarakat pada hakikatnya merupakan suatu upaya yang mendorong masyarakat agar ampu dan mau secara atif berpartisipasi dalam setiap kegiatan dan program pembangunan yang bertujuan untuk mencapai kehidupan yang lebih baik. Partisipasi masyarakat merupakan sesuatu yang harus dikembangkan dalam proses pelaksanaan kebijakan publik, walaupun pada praktiknya jarang diupayakan dengan sungguh-sungguh. Hamdi (2013, hlm. 151) menyatakan bahwa:

Partisipasi mungkin berkembang dalam lingkungan sosial, apabila anggota masyarakat secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama telah mengeryi satu sama lain, mempunyai keyakinan untuk berpartisipasi dan berkemampuan untuk memiliki tolak ukur dalam pelaksanaannya.

Dari pendapat Hamdi tersebut dapat diketahui bahwa tumbuh kembangnya partisipasi oleh pemahaman dan keyakinan dari masyarakat mengenai partisipasi sehingga masyarakat dapat menunjukkan tindakan-tindakan baik dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Adapun mengenai kemauan masyarakat untuk berpartisipasi, Mardikanto dan Soebiato (2013, hlm. 94) berpendapat bahwa

“Kemauan untuk berpartisipasi, utamanya ditentukan oleh sikap mental yang dimiliki masyarakat untuk membangun atau memperbaiki kehidupannya yang menyangkut sikap kebersamaan untuk dapat melaksanakan pembangunan dan memecahkan masalah demi tercapainya tujuan pembangunan”.

Menurut Mardikanto dan Soebiato, bahwa adanya kemauan masyarakat untuk berpartisipasi merupakan hal penting yang menyangkut mental dan motivasi untuk memperbaiki kehidupannya di masyarakat. Di lain pihak, partisipasi masyarakat dipengaruhi oleh kepercayaan dan kesempatan dari pemerintah kepada masyarakat untuk secara aktif berpartisipasi dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Hal tersebut diutarakan oleh Mardikanto dan Subiato (2013, hlm. 94) bahwa:

Penyuluhan yang intensif dan berkelanjutan tidak hanya berupa penyampaian informasi tetapi tentang adanya kesempatan yang diberikan kepada masyarakat, melainkan juga dibarangi dengan dorongan dan harapan-harapan agar masyarakat mau berpartisipasi, serta upaya yang terus menerus untuk meningkatkan kemampuannya untuk berpartisipasi.

Berdasarkan pendapat tersebut penyuluhan sebagai proses komunikasi dari suatu kebijakan memang penting adanya, Mardikanto dan Soebiato (2013, hlm. 96) menjelaskan bahwa “tujuan komunikasi pembangunan bukanlah sekadar untuk memasyarakatkan pembangunan dan penyampaian pesan pembangunan saja, tetapi yang lebih penting dari itu adalah untuk menumbuhkan, menggerakkan, dan memelihara partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan”. Lebih lanjut, Heryani (2011, hlm. 123) menyatakan bahwa “Proses kebijakan publik tidak lepas dari faktor komunikasi. Komunikasi merupakan cara untuk memudahkan adanya partisipasi *stakeholders* dalam pembangunan”.

Dari pernyataan tersebut dapat dikatakan bahwa komunikasi merupakan faktor yang sangat penting dalam proses kebijakan publik. Faktor selanjutnya adalah mengenai kemampuan berpartisipasi, Mardikanto dan Soebiato (2013, hlm. 98) mengutarakan bahwa “Kemampuan berpartisipasi di kalangan masyarakat selain dipengaruhi oleh kejelasan tentang kemanfaatan pembangunan juga dipengaruhi oleh “kondisi” dan “iklim” setempat yang mendorong atau justru

Mega Purwasih, 2016

PARTISIPASI WARGA NEGARA PADA PENYELENGGARAAN MUSYAWARAH PERENCANAAN PEMBANGUNAN (MUSRENBANG) DI KABUPATEN SUBANG

Universitas Pendidikan Indonesia | Repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

menghambat mereka untuk berpartisipasi secara sukarela, terpaksa atau arena kebiasaan”.

Kemampuan masyarakat dalam berpartisipasi menurut Mardikanto dan Soebiato, sangat bergantung pada keadaan sekitar atau faktor lingkungan karena faktor lingkungan tersebut yang akan memengaruhi kemampuannya untuk berpartisipasi. Apakah akan mendorong ke arah partisipasi yang baik secara sadar dan sukarela atau justru menghambat kemampuan berpartisipasi seseorang. Mardikanto dan Soebiato (2013, hlm. 92) juga mengutarakan bahwa “kemampuan untuk melaksanakan pembangunan, yang dipengaruhi oleh latar belakang kehidupan dan juga motivasi sebagai cerminan dari dorongan, tekanan, kebutuhan, dan harapan yang dirasakan.

Pendapat lain mengenai faktor yang memengaruhi partisipasi masyarakat juga disampaikan oleh Sastropetro (1986, hlm. 22), yaitu, “ (a) pendidikan; (b) interpretasi yang dangkal terhadap agama; (c) kecenderungan untuk menyalahartikan tujuan dan kepentingan organisasi pemerintahan; (d) tersedianya lapangan pekerjaan yang lebih baik; (e) tidak terdapatnya kesempatan untuk berpartisipasi dalam program pemerintah”.

Dari pendapat para ahli di atas maka dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan pembangunan, peran masyarakat sangat dibutuhkan yang berupa partisipasi masyarakat dalam pembangunan, partisipasi merupakan keterlibatan secara aktif masyarakat dapat juga berarti keterlibatan dalam proses penentuan arah, strategi kebijaksanaan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah. Agar masyarakat lebih memahami seluk beluk pembangunan dan ikut merasakan ambil bagian dalam memanfaatkan hasil dari pembangunan tersebut. Selain itu, partisipan hendaknya mempunyai suatu kemampuan yang dapat diberikan atau disumbangkan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Besarnya partisipasi warga masyarakat dipengaruhi oleh tingkat kesadaran warga masyarakat itu sendiri. Pentingnya partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan pemerintah bahwa kebijakan tersebut sesuai atau tidak dengan kehendak dan cita-cita masyarakat.

C. Tinjauan Umum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG)

1. Pengertian Pembangunan

Menurut Rogers (dalam Agus Suryono, 2001, hlm. 132) ‘pembangunan adalah suatu proses perubahan sosial dengan partisipatori yang luas dalam suatu masyarakat yang dimaksudkan untuk kemajuan sosial dan material (termasuk bertambah besarnya keadilan, kebebasan dan kualitas lainnya yang dihargai) untuk mayoritas rakyat melalui kontrol yang lebih besar yang mereka peroleh terhadap lingkungan mereka’.

Selanjutnya menurut Siagian (2005, hlm. 9) pembangunan adalah “suatu usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa”. Menurut pendapat tersebut pada dasarnya dalam negara berkembang yang lepas landas dari suatu keadaan taraf rendah menuju taraf yang tinggi yaitu modernisasi, dimana variabel-variabel dalam pembangunan dapat mengalami perubahan kearah yang lebih baik. Oleh sebab itu dibutuhkan inisiatif, aktif, dan kritis bagi setiap warga negaranya untuk dapat bertindak dengan arah yang tepat dan dengan mampu menjadikan sumber-sumber dalam pembuatan keputusan oleh pemerintah dalam pembangunan.

Sedangkan menurut Katz (dalam Yuwono, 2001, hlm. 47) mengatakan ‘pembangunan yang besar dari suatu keadaan tertentu ke keadaan yang dipandang lebih bernilai’. Pada umumnya tujuan-tujuan pembangunan adalah pembinaan bangsa (*national building*) atau perkembangan sosial ekonomi. Maka untuk mencapai pembangunan yang telah dicanangkan selama ini bahwa dapat berjalan sesuai harapan bersama bahwa peningkatan kesejahteraan manusia menjadi fokus sentral dari pembangunan dimana pelaksanaan pembangunan masyarakatlah yang menentukan tujuan, sumber-sumber pengawasan dan pengarahannya proses-proses pelaksanaan pembangunan.

Adapun menurut Galtung (dalam Trijono, 2007, hlm. 3) ‘Pembangunan merupakan upaya untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, baik secara individual maupun kelompok, dengan cara-cara yang tidak menimbulkan kerusakan, baik terhadap kehidupan sosial maupun lingkungan alam’.

Menurut Effendi (2002, hlm. 2) pembangunan adalah “suatu upaya meningkatkan segenap sumber daya yang dilakukan secara berencana dan berkelanjutan dengan prinsip daya guna yang merata dan berkeadilan”. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa pembangunan berorientasi pada pembangunan masyarakat, dimana pendidikan menempati posisi yang utama dengan tujuan untuk membuka wawasan dan kesadaran warga akan arah dan cita-cita yang lebih baik. Berdasarkan hal tersebut jelas bahwa pembangunan itu proses perubahan kearah lebih baik tersebut hanya terwujud dengan melibatkan, menggerakkan manusianya baik dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan serta mengevaluasi hasilnya. Selain itu pembangunan merupakan suatu proses, ini dimaksudkan bahwa setiap usaha pembangunan pasti memerlukan kesinambungan pelaksanaan, dalam arti tanpa mengenal batas akhir meskipun dalam perencanaannya dapat diatur berdasarkan azas skala prioritas dan suatu tahapan tertentu.

Seiring dengan perkembangan mengenai konsep dan pelaksanaan pembangunan di berbagai negara. Indonesia juga mengalami pergeseran paradigma pembangunan, baik dari strategi ekonomi, strategi *people centered*, hingga pada strategi pemberdayaan masyarakat yang dikatakan suatu alternatif dari model pembangunan masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan strategi dalam pembangunan daerah yang termuat dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Menurut Kartasasmita (2001, hlm. 66) mengatakan bahwa “hakekat pembangunan nasional adalah manusia itu sendiri yang merupakan titik pusat dari segala upaya pembangunan dan yang akan dibangun adalah kemampuan dan kekuatannya sebagai pelaksana dan yang akan dibangun adalah kemampuan dan kekuatannya sebagai pelaksana dan penggerak pembangunan”. Berdasarkan

pendapat Kartasamita di atas, pada hakikatnya pembangunan desa dilakukan oleh masyarakat bersama-sama pemerintah terutama dalam memberikan bimbingan, pengarahan, bantuan pembinaan, dan pengawasan agar dapat ditingkatkan kemampuan masyarakat dalam usaha menaikkan taraf hidup dan kesejahteraannya.

Suparno (2001, hlm. 46) menegaskan bahwa “pembangunan desa dilakukan dalam rangka imbang yang sewajarnya antara pemerintah dengan masyarakat. Kewajiban pemerintah adalah menyediakan prasarana-prasarana, sedangkan selebihnya disandarkan kepada kemampuan masyarakat itu sendiri”.

Proses pembangunan desa merupakan mekanisme dari keinginan masyarakat yang dipadukan dengan masyarakat. Perpaduan tersebut menentukan keberhasilan pembangunan seperti yang dikemukakan oleh Ahmadi (2001, hlm. 222) “mekanisme pembangunan desa adalah merupakan perpaduan yang serasi antara kegiatan partisipasi masyarakat dalam pihak dan kegiatan pemerintah di satu pihak”. Berdasarkan pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya pembangunan desa dilakukan oleh masyarakat sendiri. Sedangkan pemerintah memberikan bimbingan, bantuan, pembinaan, dan pengawasan.

Selanjutnya berdasarkan Permendagri No 66 tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa, pembangunan di desa merupakan model pembangunan partisipatif adalah suatu sistem pengelolaan pembangunan di desa bersama-sama secara musyawarah, mufakat, dan gotong royong yang merupakan cara hidup masyarakat yang telah lama berakar budaya wilayah Indonesia. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 5 Permendagri No 66 tahun 2007, karakteristik pembangunan partisipatif diantaranya direncanakan dengan pemberdayaan dan partisipatif. Pemberdayaan, yaitu upaya untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sedangkan partisipatif, yaitu keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan.

Pembangunan di desa menjadi tanggung jawab kepala desa sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) PP No 72 tahun 2005 ditegaskan bahwa Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan,

dan masyarakat. Kegiatan pembangunan direncanakan dalam forum Musrenbangdes, hasil musyawarah tersebut ditetapkan dalam RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Desa) selanjutnya ditetapkan dalam APBDesa.

Dalam pelaksanaan pembangunan Kepala Desa dibantu oleh perangkat desa dan dapat dibantu oleh lembaga masyarakat di desa. Selanjutnya khusus untuk anggaran pembangunan yang bersumber dari Alokasi Dana Desa (ADD), 70% dari anggaran tersebut merupakan belanja untuk penggunaan pemberdayaan masyarakat. Ditegaskan dalam Pasal 22 ayat (2) Permendagri No 37 tahun 2007 . Pasal 21 ayat (4) Perbup No 55 tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa bahwa Belanja Pemberdayaan Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan untuk :

1. Biaya perbaikan prasarana dan sarana publik.
2. Menunjang kegiatan LPMD dan PKK.
3. Penyertaan modal usaha masyarakat melalui BUMDesa.
4. Biaya untuk pengadaan ketahanan pangan.
5. Perbaikan lingkungan dan pemukiman.
6. Teknologi Tepat Guna.
7. Perbaikan kesehatan dan pendidikan.
8. Pengembangan sosial budaya.
9. Kegiatan lainnya yang dianggap penting.

Terdapat beberapa prinsip utama yang mendasari pengelolaan keuangan desa menurut Mardiasmo (2002, hlm. 105) yakni “prinsip transparansi atau keterbukaan. Transparansi di sini memberikan arti bahwa anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat banyak”.

Dari uraian diatas menjelaskan bahwa pembangunan merupakan perpaduan antara partisipasi masyarakat dan kegiatan pemerintah. Pemerintah berkewajiban menyediakan prasarana-prasarana sedangkan selebihnya diberikan

kepada masyarakat itu sendiri, karena pada hakekatnya pembangunan itu dilaksanakan oleh masyarakat itu sendiri.

2. Pengertian Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG)

Musyawarah Perencanaan Pembangunan atau disingkat Musrenbang, adalah Konsultasi masyarakat terhadap perencanaan pembangunan diadakan setiap tahun dari tingkat desa (bulan Januari) untuk tingkat nasional (bulan Mei). Hasil Musrenbang merupakan bagian dari tahap perencanaan APBN dan APBD siklus anggaran. Musrenbang adalah suatu forum masyarakat untuk perencanaan pembangunan yang diselenggarakan oleh lembaga pemerintah, baik pemerintah desa/gampong, kecamatan, pemerintah kota/kabupaten, pemerintah provinsi, dan pemerintah nasional bekerjasama dengan warga dan para pemangku kepentingan. Proses pembangunan yang melibatkan peran serta warga masyarakat ini sering juga disebut dengan proses pembangunan partisipatif. Disamping proses partisipatif ini, proses perencanaan pembangunan juga melibatkan proses politik dan teknokratis.

Menurut Nurcholis (2007, hlm. 41) “Pembangunan partisipatif adalah suatu model pembangunan yang mengikutsertakan masyarakat, dimana masyarakat secara aktif melibatkan diri; baik dimulai dari perencanaan, perumusan, pemecahan masalah dalam pembangunan, dan evaluasi serta melakukan monitoring dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan”. Dalam fokus penelitian ini peneliti akan melakukan penelitian terhadap penyelenggaraan Musrenbang pada tingkat desa/kelurahan. Musrenbang Desa adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (*stakeholder*) desa untuk menyepakati Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP) tahun anggaran yang direncanakan. Musrenbang Desa dilaksanakan setiap bulan Januari dengan mengacu pada RPJM desa. Setiap desa diamanatkan untuk menyusun dokumen rencana 5 tahunan yaitu RPJM Desa dan dokumen rencana tahunan yaitu RKP Desa.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 tahun 2007, Rencana Kerja Pembangunan Desa yang selanjutnya disingkat (RKP-Desa) adalah

dokumen perencanaan untuk periode 1 (satu) tahun dan merupakan penjabaran dari RPJM-Desa yang memuat rancangan kerangka ekonomi desa, dengan mempertimbangkan kerangka pendanaan yang dimutakhirkan, program prioritas pembangunan desa, rencana kerja dan pendanaan serta prakiraan maju, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah desa maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat dengan mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah dan RPJM-Desa.

Model pembangunan yang melibatkan partisipasi masyarakat ini telah ditetapkan dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa. Dalam pasal 2 Permendagri No.66 tahun 2007 tersebut dinyatakan bahwa; (1) “Perencanaan Pembangunan Desa disusun dalam 5 (lima) tahun, (2) Perencanaan pembangunan 5 (lima) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan RPJM-Desa. (3) RPJM-Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memuat arah kebijakan keuangan desa, strategi pembangunan desa, dan program kerja desa”

Ketentuan dan kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam peraturan tersebut dapat mendorong keterlibatan masyarakat dalam melakukan perencanaan pembangunan. Diharapkan, dengan adanya keterlibatan warga masyarakat ini akan menumbuhkan rasa memiliki terhadap kegiatan pembangunan tersebut. Adanya rasa memiliki ini, pada gilirannya diharapkan akan mendorong masyarakat untuk ikut menjaga dan memelihara manfaat pembangunan secara berkelanjutan. Namun demikian, selama ini kegiatan Musrenbang, baik pada tingkat desa, kecamatan, kota/kabupaten, provinsi maupun nasional masih dianggap hanya sebatas kegiatan seremonial belaka. Kurang partisipatif, bahkan dianggap tidak demokratis, karena itu, ruang partisipasi yang telah disediakan dengan legislasi yang cukup jelas ini belum banyak dimanfaatkan warga negara, yang dalam hal ini adalah masyarakat. Diharapkan, kegiatan Musrenbang sebagai ruang partisipasi publik yang belum dimanfaatkan secara optimal oleh para pihak

yang berkepentingan dalam pembangunan ini dapat melibatkan peran aktif masyarakat dalam proses penyusunan serta pelaksanaannya.

Setiap tahun pada bulan Januari, biasanya didesa-desa diselenggarakan musrenbang untuk menyusun Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP Desa). Penyusunan dokumen RKP Desa selalu diikuti dengan penyusunan dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa), karena suatu rencana apabila tanpa anggaran sepertinya akan menjadi dokumen atau berkas belaka. Kedua dokumen ini tidak terpisahkan, dan disusun berdasarkan musyawarah dan mufakat. RKP Desa dan APB Desa merupakan dokumen dan informasi publik. Pemerintah desa merupakan lembaga publik yang wajib menyampaikan informasi publik kepada warga masyarakat. Keterbukaan dan tanggung gugat kepada publik menjadi prinsip penting bagi pemerintah desa.

RKP Desa ditetapkan dengan Surat Keputusan (SK) Kepala Desa dan disusun melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) tahunan atau biasa disebut musrenbang Desa. Dokumen RKPDesa kemudian menjadi masukan (input) penyusunan dokumen APB Desa dengan sumber anggaran dari Alokasi Dana Desa (ADD), Pendapatan Asli Desa (PA Desa), swadaya dan partisipasi masyarakat, serta sumber-sumber lainnya yang tidak mengikat.

Proses penyusunan dokumen RKP Desa dapat dibagi dalam tiga tahapan, tahapan tersebut adalah :

- a. Tahap Persiapan Musrenbang Desa, merupakan kegiatan mengkaji ulang dokumen RPJM Desa, mengkaji ulang dokumen RKP Desa tahun sebelumnya, melakukan analisa data dan memverifikasi data ke lapangan bila diperlukan.
- b. Tahap Pelaksanaan Musrenbang Desa, merupakan forum pertemuan warga dan berbagai pemangku kepentingan untuk memaparkan hasil “analisis keadaan darurat/kerawanan desa”, membahas draft RKP Desa, menyepakati kegiatan prioritas termasuk alokasi anggarannya. Pasca Musrenbang, dilakukan kegiatan merevisi RKP Desa berdasarkan masukan dan kesepakatan, kemudian dilakukan penetapan dengan Surat Keputusan (SK) Kepala Desa.

- c. Tahap Sosialisasi, merupakan sosialisasi dokumen RKP Desa kepada masyarakat dan seluruh pemangku kepentingan. Dokumen RKP Desa selanjutnya akan menjadi bahan bagi penyusunan APB Desa. RKP Desa dan APB Desa wajib dipublikasikan agar masyarakat dapat terlibat dalam kegiatan dan melakukan pengawasan partisipatif terhadap pelaksanaannya.

Musrenbang Desa adalah forum musyawarah tahunan pihak yang berkepentingan untuk mengatasi permasalahan desa dan pihak yang akan terkena dampak hasil musyawarah untuk menyepakati rencana kegiatan tahun anggaran berikutnya (tahun yang direncanakan). Adapun peserta Musrenbang RKP Desa adalah berbagai komponen desa (terdiri dari Sekretaris Desa sebagai Ketua, Ketua LPM sebagai Sekretaris dan beranggotakan : LPM, Tokoh Masyarakat dan Wakil Perempuan), unsur Kecamatan, unsur SKPD, ditambah unsur DPRD dari daerah pemilihan (dapil) bersangkutan. Adapun tujuan musrenbang RKP Desa:

- a. Menyusun prioritas kebutuhan/masalah yang akan dijadikan kegiatan untuk penyusunan RKP Desa dengan pemilahan sbb : Prioritas kegiatan desa yang akan dilaksanakan desa sendiri dan dibiayai oleh APB Desa yang bersumber dari Pendapatan Asli Desa (PA Desa), Alokasi Dana Desa (ADD), dana swadaya desa/masyarakat, dan sumber lain yang tidak mengikat, dan Prioritas kegiatan desa yang akan dilaksanakan desa sendiri yang dibiayai oleh APBD kabupaten/kota, APBD Propinsi, APBN;
- b. Menyiapkan prioritas masalah daerah yang ada di desa yang akan diusulkan melalui musrenbang kecamatan untuk menjadi kegiatan pemerintah daerah (UPTD dan atau SKPD);
- c. Menyepakati Tim Delegasi Desa yang akan memaparkan persoalan daerah yang ada di desanya pada forum musrenbang kecamatan untuk penyusunan program pemerintah daerah (UPTD dan atau SKPD) tahun berikutnya.

