

**IMPLEMENTASI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DALAM
PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH
DI KABUPATEN PEMALANG**

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota

Oleh:

Teguh Adi Nugroho
L4D003090

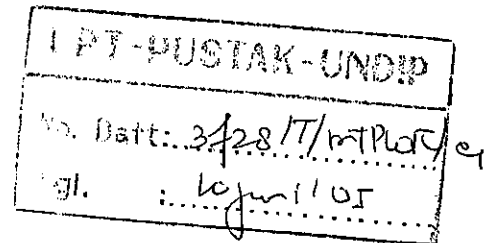


**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER TEKNIK PEMBANGUNAN WILAYAH DAN KOTA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2005**

**IMPLEMENTASI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DALAM PERENCANAAN
PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH DI KABUPATEN PEMALANG**

Tesis diajukan kepada
Program Studi Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota
Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro

Oleh :
TEGUH ADI NUGROHO
L4D003090



Diajukan pada Sidang Ujian Tesis
Tanggal 23 Maret 2005

Dinyatakan Lulus/ ~~Tidak Lulus~~
Sebagai Syarat Memperoleh Gelar Magister Teknik

Semarang, Maret 2005

Pembimbing Pendamping

Ir. Hadi Wahyono, MA

Pembimbing Utama

Ir. Djoko Suwandono, MSP

Mengetahui
Ketua Program Studi
Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota
Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro



Prof. H. Sugiono Soetomo, CES, DEA

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Tesis ini merupakan persyaratan bagi penyelesaian studi pada Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota Universitas Diponegoro (MTPWK Undip), dengan pengkhususan pada Magister Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Kota (MPPWK). Pengambilan tema penelitian tentang *Pemberdayaan Masyarakat dan Perencanaan Pembangunan Daerah* ini lebih disebabkan ketertarikan yang sangat besar pada fenomena belum optimalnya perencanaan pembangunan daerah selama ini, terlebih lagi bila dikaitkan dengan upaya pemberdayaan masyarakat.

Tesis ini berusaha menjelaskan dan menganalisis hal-hal yang berkaitan dengan implementasi pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pemalang. Jawaban terhadap pertanyaan studi diupayakan semaksimal mungkin mendekati harapan studi, namun penulis menyadari bahwa masih terdapat berbagai kekurangan dan keterbatasan dalam penyusunannya. Untuk itu kritik, saran dan masukan dari berbagai pihak sangat penulis harapkan.

Keberhasilan penyusunan tesis ini tidak terlepas dari dukungan berbagai pihak, sehingga penulis mengucapkan penghargaan dan terima kasih sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Sugiono Soetomo, CES, DEA selaku Ketua Program Studi MTPWK Undip.
2. Ir. Nana Rukmana D W, MA selaku Kepala Pusat Keahlian Teknik Departemen PU beserta jajarannya.
3. Para dosen pembimbing: Ir. Djoko Suwandono, MSP dan Ir. Hadi Wahyono, MA, atas bimbingan, arahan, pengetahuan, waktu, tenaga dan ketulusannya.
4. Ir. Retno Widjajanti, MT selaku dosen pembahas atas masukan dan arahnya dalam sidang pembahasan.
5. Ir. Enny Soekoer, MA selaku dosen penguji atas waktu dan kesempatan yang diberikannya.
6. Pengelola MPPWK baik dari jajaran MTPWK UNDIP maupun jajaran Balai Kerjasama Pendidikan Magister dan Diploma PU, khususnya staf tata usaha MPPWK, mbak Ratih, Pak Janu, dkk. atas perkuliahan dan pelayanannya.
7. Para nara sumber, pimpinan dan teman-teman di jajaran Pemerintah Kabupaten Pemalang yang telah membantu dalam pelaksanaan penelitian.
8. Rekan-rekan MPPWK 3, atas kerjasama, kebersamaan dan tukar pikirannya; beserta segenap penghuni Asrama LPPU Tembalang.
9. Istri dan anakku serta keluarga besarku yang telah banyak memberikan kebahagiaan, bantuan, pengorbanan, perhatian, dorongan dan doa.
10. Pihak-pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Semoga Allah SWT melimpahkan rahmat, hidayah, petunjuk serta keselamatan pada kita semua. Semoga seluruh bantuan yang telah diberikan dapat diterima sebagai amal ibadah. Amin.

Wassalamu'alaikum. Wr. Wb.

Semarang, Maret 2005




Teguh Adi Nugroho

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi. Sepanjang pengetahuan saya, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diakui dalam naskah ini dan disebutkan dalam Daftar Pustaka.

Semarang, Maret 2005



TEGUH ADI NUGROHO
NIM L4D003090

Bismillahirrahmaanirrokhiiim

**Dulu aku pernah bermohon
agar Engkau tidak menyingkirkan gunung pinatagan,
namun memberiku kekuatan untuk mendakinya.**

**Kini aku menyadari bahwa semuanya terserah padaMu.
Apakah gunung itu yang Engkau singkirkan atukah
kekuatan yang Kau anugerahkan.
Semuanya kembali kepada kehebatanMU.**

**Tanami-MU yang dahsyat sungguh semakin menyadarkanku.
Betapa kecilnya manusia dihadapanMU.**

**Ampunilah kesalahanku yang senantiasa berbuat khilaf
secara tak disengaja maupun secara disengaja.
Yang tidak disadari maupun yang disadari.**

**Ijinkanlah aku kembali memohon kepadaMu
Tujujukkanlah kami jalan yang Engkau ridloi, yang akan membawa
kami kembali kepadaMU dengan segala kebahagiaan dalam langkah
kasih sayangMu, berkahMu dan ampunanMu.
Juga kepada junjungan kami, suni teladan kami
Nabi Muhammad Rasulullah SAW.**

Subhanallah

**Kupersembahkan Tesis ini
kepada setiap Insan manusia
yang senantiasa belajar dan
mau mengambil pelajaran
dari setiap tanda dan fenomena**



*Semoga tesis sederhana ini turut menyumbang bagi samudera pengetahuan,
semoga setiap pembaca dan pengguna tesis ini dapat mengambil pelajaran,
bahwa masih banyak kelemahan, kekurangan dan kesalahan kita.
Semoga pelajaran tersebut dapat semakin mendekatkan diri kita
dalam tuntunan Muhammad SAW kepada Allah SWT*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
LEMBAR PERNYATAAN.....	iii
LEMBAR PERSEMBAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR.....	x
DAFTAR LAMPIRAN.....	xi
DAFTAR SINGKATAN.....	xii
ABSTRAK.....	xiv
<i>ABSTRACT</i>	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	4
1.3 Tujuan dan Sasaran Penelitian.....	8
1.3.1 Tujuan Penelitian.....	8
1.3.2 Sasaran Penelitian.....	8
1.4 Ruang Lingkup.....	9
1.4.1 Ruang Lingkup Substansial.....	9
1.4.2 Ruang Lingkup Wilayah.....	10
1.5 Kerangka Pemikiran.....	12
1.6 Metode Penelitian.....	15
1.6.1 Pendekatan Penelitian.....	15
1.6.2 Metode Pelaksanaan Penelitian.....	17
1.6.2.1 Kebutuhan Data.....	17
1.6.2.2 Teknik Pengumpulan Data.....	18
1.6.2.3 Teknik Sampling.....	20
1.6.2.4 Metode Wawancara Mendalam.....	22
1.6.2.5 Teknik Penyajian Data.....	23
1.6.2.6 Teknik Analisis Data.....	25
1.7 Sistematika Penulisan Tesis.....	30
BAB II KAJIAN TEORI PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT.....	32
2.1 Konsepsi Perencanaan Pembangunan Daerah.....	32

2.1.1	Konsep Perencanaan.....	32
2.1.2	Konsep Pembangunan.....	34
2.1.3	Konsep Perencanaan Pembangunan Daerah.....	38
2.2	Konsep Pemberdayaan, Partisipasi Masyarakat dan <i>Good Governance</i>	41
2.2.1	Konsep Pemberdayaan Masyarakat.....	41
2.2.2	Konsep Partisipasi Masyarakat.....	46
2.2.3	Keterkaitan Pemberdayaan, Partisipasi Masyarakat dan <i>Good Governance</i>	51
2.3	Kajian Implementasi Pembangunan.....	56
2.3.1	Praktek Perencanaan Pembangunan Daerah.....	56
2.3.2	Pergeseran Paradigma Pembangunan Daerah.....	60
2.3.3	Perencanaan Pembangunan Daerah Partisipatif.....	64
2.4	Rangkuman Teori	71
BAB III KAJIAN UMUM WILAYAH DAN KEBIJAKAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DI KABUPATEN PEMALANG.....		78
3.1	Kondisi Wilayah.....	78
3.1.1	Kondisi Fisik.....	78
3.1.2	Kondisi Sosial Kependudukan.....	81
3.1.3	Kondisi Perekonomian.....	84
3.1.4	Prasarana Lingkungan dan Interaksi Ruang Spasial.....	85
3.2	Kebijakan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah.....	88
3.2.1	Substansi Kebijakan.....	89
3.2.2	Mekanisme Perencanaan.....	94
3.2.3	Keterlibatan <i>Stakeholders</i>	97
3.3	Pengalaman dalam Program Pengembangan Kecamatan (PPK).....	99
BAB IV ANALISIS IMPLEMENTASI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DALAM MEKANISME PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH.....		106
4.1	Analisis Implementasi Kebijakan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah.....	106
4.1.1	Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah.....	107
4.1.2	Pemberdayaan Masyarakat.....	117
4.1.3	Partisipasi Masyarakat.....	121
4.1.4	Peran Pemerintah.....	124
4.1.5	Rangkuman.....	127
4.2	Analisis Implementasi Pemberdayaan Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah.....	129

4.2.1	Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah.....	130
4.2.2	Pemberdayaan Masyarakat.....	153
4.2.3	Partisipasi Masyarakat.....	162
4.2.4	Peran Pemerintah.....	168
4.2.5	Rangkuman.....	176
4.3	Analisis Keterkaitan Implementasi Kebijakan Pemerintah dengan Capaian Implementasi Pemberdayaan Masyarakat.....	178
4.3.1	Pola Keterkaitan Umum.....	178
4.3.1.1	Pola Pengusulan Rencana Pembangunan.....	182
4.3.1.2	Kecenderungan Mekanisme Aspirasi Masyarakat.....	184
4.3.1.3	Pola Keterkaitan Perencanaan Pembangunan dengan Pemberdayaan Masyarakat.....	185
4.3.2	Abstraksi Isu Utama.....	188
4.3.3	Hubungan Antar Variabel Utama.....	190
4.3.3.1	Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah.....	191
4.3.3.2	Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat.....	192
4.3.3.3	Peran Pemerintah.....	193
4.3.3.4	Variabel Lainnya.....	195
4.3.3.5	Pola Hubungan Antar Variabel.....	197
BAB V	PENUTUP.....	200
5.1	Temuan Studi.....	200
5.2	Kesimpulan.....	202
5.3	Rekomendasi.....	203
	DAFTAR PUSTAKA.....	205
	LAMPIRAN.....	208

DAFTAR TABEL

TABEL I.1	Daftar Kebutuhan Data Penelitian.....	18
TABEL I.2	Kerangka Analisis Penelitian.....	28
TABEL II.1	Tahapan Tingkat Keberdayaan Masyarakat.....	45
TABEL II.2	Perbandingan Karakteristik Tiga Paradigma Pembangunan.....	61
TABEL II.3	Pergeseran Paradigma Sistem Pemerintahan dan Sistem Perencanaan...	62
TABEL II.4	Rangkuman Teori.....	71
TABEL III.1	Jarak, Ketinggian dan Curah Hujan masing-masing Ibukota Kecamatan di Kabupaten Pemalang.....	79
TABEL III.2	Penggunaan Lahan Kabupaten Pemalang tahun 2002.....	80
TABEL III.3	Jumlah dan Kepadatan Penduduk Kabupaten Pemalang Tahun 2002....	81
TABEL III.4	Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Pemalang berdasarkan Harga Konstan menurut Lapangan Usaha (ribuan Rupiah)	84
TABEL III.5	Dokumen Utama Perencanaan Pembangunan.....	93
TABEL IV.1	Perbandingan Kebijakan Resmi dengan Implementasi Kebijakan.....	128
TABEL IV.2	Pengelompokan Isu Utama Implementasi Pemberdayaan Masyarakat berdasarkan Persepsi Stakeholders.....	176
TABEL IV.3	Keterkaitan Isu Utama Kebijakan Pemerintah dengan Capaian Implementasi Pemberdayaan Masyarakat.....	184
TABEL IV.4	Abstraksi Isu Utama Implementasi Pemberdayaan Masyarakat dalam Mekanisme Perencanaan Pembangunan Tahunan.....	189

DAFTAR GAMBAR

GAMBAR 1.1	Peta Wilayah Administrasi Kabupaten Pemalang.....	11
GAMBAR 1.2	Sistematika Kerangka Pemikiran.....	14
GAMBAR 1.3	Komponen-komponen Analisis Data Kualitatif: Model Alir.....	25
GAMBAR 1.4	Komponen-komponen Analisis Data Kualitatif: Model Interaktif....	27
GAMBAR 2.1	Tipologi Tingkat Peranserta Masyarakat menurut Arnstein.....	49
GAMBAR 2.2	Hubungan antara Pengembangan Wilayah, Sumberdaya Alam, Sumberdaya Manusia dan Teknologi.....	61
GAMBAR 3.1	Proporsi Kesejahteraan Penduduk Kabupaten Pemalang Tahun 2001.....	83
GAMBAR 3.2	Distribusi Sektor PDRB Kabupaten Pemalang Tahun 2002 Harga Konstan.....	85
GAMBAR 3.3	Substansi Keterkaitan Kebijakan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah dengan Pemberdayaan Masyarakat.....	92
GAMBAR 3.4	Mekanisme Resmi Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah di Kabupaten Pemalang.....	96
GAMBAR 3.5	Garis Besar Mekanisme PPK.....	101
GAMBAR 4.1	Implementasi Mekanisme Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah di Kabupaten Pemalang.....	116
GAMBAR 4.2	Pola Pengusulan Rencana Pembangunan di Kabupaten Pemalang dalam Kerangka <i>Bottom-up Planning</i>	183
GAMBAR 4.3	Pola Kecenderungan Mekanisme Aspirasi Rencana Pembangunan dari Masyarakat di Kabupaten Pemalang.....	184
GAMBAR 4.4	Pola Keterkaitan Pemberdayaan Masyarakat dengan Mekanisme Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah di Kabupaten Pemalang.....	186
GAMBAR 4.5	Pola Ideal Keterkaitan Pemberdayaan Masyarakat dengan Mekanisme Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah.....	187
GAMBAR 4.6	Pola Hubungan Antar Variabel Penelitian.....	199

DAFTAR LAMPIRAN

LAMPIRAN A:	Intisari Hasil Wawancara dan Pengamatan pada Instansi Terkait.....	208
LAMPIRAN B:	Intisari Hasil Wawancara Mendalam.....	221
LAMPIRAN C:	Tabel Perbandingan Hasil Analisis Implementasi Kebijakan dengan Persepsi Responden.....	245
LAMPIRAN D:	Lembar Asistensi.....	248

DAFTAR SINGKATAN

ADB	: <i>Asian Development Bank</i>
ADEKSI	: <i>Asosiasi Dewan (DPRD) Kabupaten Seluruh Indonesia</i>
ADKASI	: <i>Asosiasi Dewan (DPRD) Kota Seluruh Indonesia</i>
AKU APBD	: <i>Arah dan Kebijakan Umum APBD</i>
APBD	: <i>Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah</i>
APEKSI	: <i>Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia</i>
APKASI	: <i>Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia</i>
Bappeda	: <i>Badan Perencanaan Pembangunan Daerah</i>
BKKBN	: <i>Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional</i>
BPD	: <i>Badan Perwakilan Desa</i>
Crescent	: <i>Center for Regional Resource Development and Community Empowerment</i>
Dpal	: <i>di atas permukaan air laut</i>
DPRD	: <i>Dewan Perwakilan Rakyat Daerah</i>
FMK	: <i>Forum Musyawarah Kelurahan</i>
GBHN	: <i>Garis-garis Besar Haluan Negara</i>
IDT	: <i>Inpres Desa Tertinggal</i>
Kabag	: <i>Kepala Bagian</i>
Kabid	: <i>Kepala Bidang</i>
Kasi	: <i>Kepala Seksi</i>
Kasi PMD	: <i>Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat Desa</i>
Kasubbag	: <i>Kepala Sub Bagian</i>
Kasubbid	: <i>Kepala Sub Bidang</i>
Kaurbang	: <i>Kepala Urusan Pembangunan</i>
KK	: <i>Kepala Keluarga</i>
KPD	: <i>Kader Pembangunan Desa</i>
KPM	: <i>Kader Pemberdayaan Masyarakat</i>
KUT	: <i>Kredit Usaha Tani</i>
LAN	: <i>Lembaga Administrasi Negara</i>
LK/DIPDA	: <i>Lembaran Kerja/ Daftar Isian Proyek Daerah</i>
LKMD	: <i>Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa</i>
LPMD	: <i>Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa</i>
LSM	: <i>Lembaga Swadaya Masyarakat</i>
MAD	: <i>Musyawarah Antar Desa</i>
Mendagri	: <i>Menteri Dalam Negeri</i>
Musbangdes/Kel.	: <i>Musyawarah Pembangunan Desa/ Kelurahan</i>
Musbangdus	: <i>Musyawarah Pembangunan Dusun</i>
Ormas	: <i>Organisasi Masyarakat</i>

P2KP	: Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan
P2MPD	: Program Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Daerah
P3D	: Program Pembangunan Prasarana Desa
P3DT	: Program Pendukung Prasarana Desa Tertinggal
P3MD	: Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa
P5D	: Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah
PAP	: Pembinaan dan Administrasi Proyek
Parpol	: Partai Politik
PDRB	: Produk Domestik Regional Bruto
Pemilu	: Pemilihan Umum
Perda	: Peraturan Daerah
Permendagri	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
PKK	: Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga
PMD	: Pemberdayaan Masyarakat Desa
Pokmas	: Kelompok Masyarakat
Poldas	: Pola Dasar
PP	: Peraturan Pemerintah
PPK	: Program Pengembangan Kecamatan
PPWK	: Pola Pengembangan Wilayah Kecamatan
Propeda	: Program Pembangunan Daerah
Propenas	: Program Pembangunan Nasional
Rakorbang	: Rapat Koordinasi Pembangunan
RASK/DASK	: Rencana Anggaran Satuan Kerja/Dokumen Anggaran Satuan Kerja
Renstra	: Rencana Strategik
Replitada	: Rencana Pembangunan Lima Tahunan Daerah
Repeta Des/Kel.	: Rencana Pembangunan Tahunan Desa/Kelurahan
Repetada	: Rencana Pembangunan Tahunan Daerah
RPJMD/K	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa/Kelurahan
RPTK	: Rencana Pembangunan Tahunan Kecamatan
RT	: Rukun Tetangga
RW	: Rukun Warga
SD	: Sekolah Dasar
SDM	: Sumberdaya Manusia
SLTA	: Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
SLTP	: Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
TP-PKK	: Tim Penggerak Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga
TUN	: Tata Usaha Negara
UDKP	: Unit Daerah Kerja Pembangunan
UNDP	: United Nations Development Program
UU	: Undang-undang

ABSTRAK

Pembangunan daerah merupakan suatu keharusan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kabupaten Pemalang sebenarnya cukup mempunyai potensi untuk membangun dirinya, namun sejauh ini hasil yang dicapai ternyata: kualitas sumberdaya manusia (SDM) masih kurang memadai, angka pengangguran terbuka cukup tinggi dan persentase kepala keluarga (KK) miskin masih tinggi. Hal ini mengindikasikan bahwa masih terdapat kekurangberhasilan dalam upaya pembangunan selama ini, sehingga masyarakat Kabupaten Pemalang pada umumnya belum cukup berdaya atau belum mampu memberdayakan dirinya. Untuk itu perlu dikaji perencanaan pembangunan yang telah dilakukan selama ini.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implementasi dari mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah terhadap upaya pemberdayaan masyarakat yang terjadi pada wilayah administrasi (daerah otonom) Kabupaten Pemalang. Hal mana dalam suatu mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah, terdapat wadah berupa forum musyawarah, yang sangat terbuka bagi upaya pemberdayaan masyarakat. Adapun sasarannya: mengidentifikasi tahapan dan proses perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pemalang, stakeholdersnya, mengidentifikasi dan menganalisis persepsi stakeholders, serta menganalisis dan menarik kesimpulan dari berbagai fenomena implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah.

Metode yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif, terutama dilakukan dengan teknik analisis deskriptif. Terdapat dua pilar utama dalam penelitian ini, yaitu (1) kajian implementasi kebijakan perencanaan pembangunan dari pendapat aparat pemerintah dan (2) persepsi responden (stakeholder) terpilih mengenai implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah yang didekati dengan wawancara mendalam. Variabel yang dipilih berkisar pada: (1) perencanaan pembangunan tahunan daerah, (2) pemberdayaan masyarakat, (3) partisipasi masyarakat dan (4) peran pemerintah.

Hasil yang diperoleh menunjukkan bahwa implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pemalang pada umumnya belum optimal. Hal tersebut terutama disebabkan karena mekanisme resmi perencanaan pembangunan ternyata kurang berfungsi, sehingga harapan untuk memperoleh hubungan timbal balik antara pemberdayaan masyarakat dengan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah belum terwujud. Peran pemerintah yang masih cukup dominan dalam banyak hal, belum mampu mendekatkan kedua hal tersebut, bahkan ikut menjauhkan keduanya. Upaya pemberdayaan masyarakat lebih banyak dilakukan secara partial dengan pendekatan program/proyek sektoral. Adapun partisipasi masyarakat sebenarnya cukup baik terhadap setiap dana stimulan dari program/proyek sektoral tersebut, namun belum cukup terdapat kemandirian masyarakat yang sebenarnya merupakan muara dari pemberdayaan masyarakat. Terdapat faktor lain yang sangat mempengaruhi, yaitu penyimpangan aspirasi masyarakat (tidak melalui mekanisme resmi) yang menyatu dengan kebijakan Bupati Kepala Daerah dan pengaruh legislatif, sehingga menjadi penghalang utama bagi perencanaan pembangunan partisipatif.

Kabupaten Pemalang kiranya dapat mewakili fenomena masih lemahnya implementasi perencanaan pembangunan tahunan daerah bagi upaya pemberdayaan masyarakat. Untuk itu diperlukan pembenahan sistem perencanaan pembangunan tahunan daerah yang partisipatif, dengan penegakan aturan resmi secara menyeluruh dan jaminan kepastian hukum. Di samping melakukan terobosan inovatif, terutama penguatan kembali kelembagaan kecamatan sebagai basis pengelolaan kegiatan pembangunan daerah.

ABSTRACT

Area development represent as compulsion for society prosperity improvement. Pemalang Regency (Kabupaten) in fact have enough potency to develop; build the itself, but so far reached result in the reality: quality of human resources being (SDM) still less be adequate, the number of opened unemployment high enough and the poverty of Family Head percentage (KK) still be high. This matter is indication that there are still less succeed in the development effort during the time, so that society of Pemalang Regency generally not yet powered enough or not yet able to be powered themself. So that require to be studied the development planning which have been done during the time.

This research aim to study the implementation from area annual development planning mechanism to effort of society empowerment that happened at administration region (otonomous area) Regency Pemalang. Which in area annual development planning mechanism, there are basin in the form of deliberation forum, very open to strive the society empowerment. As for its target: identifying step and process the area annual development planning in Regency Pemalang, stakeholders, identifying and analysing stakeholders perception, and also analyse and conclude from various phenomenon of society empowerment implementation in area annual development planning mechanism

As for method used is research method qualitative, especially done with the descriptive analysis technique. There are two prime pillar in this research, that is (1) study of implementation of development planning policy and (2) chosen responder perception (stakeholders) hit the implementation of society empowerment in area annual development planning mechanism came near with the indepth interview. Variable selected centre around: (1) area annual development planning, (2) society empowerment, (3) society participation and (4) governmental role.

Result obtained indicate that the implementation of society empowerment in area annual development planning mechanism of Pemalang Regency generally not yet optimal. The mentioned is especially caused because formal mechanism of development planning in the reality less function, so that expectation to obtain; get the interrelationship between society empowerment with the area annual development planning mechanism not yet been existed. Government role which still be dominant enough in a lot of matter, not yet able to draw near both the things, even follow to keep away both. Empowerment effort more ammount conducted by partial and sectoral approach of program/project. As for good enough society participation in fact to each; every fund stimulan from the sectoral program/project, but not yet enough self-sufficient society which in fact represent as the estuary from society empowerment. There are very influencing other dissimilar factor of society empowerment implementation through of development planning mechanism, that is the deviation of society aspiration who do not through formal mechanism conspiring with the policy of Regent (Bupati) of Regional Leader and legislative influence, so that become the especial barrier for partisipative development planning. .

Regency Pemalang presumably can deputize the phenomenon of still be weak of area annual development planning implementation for effort of society empowerment. For that needed by correction of partisipative area annual development planning system, by straightening of formal order by totally and rule of law guarantee. Beside conduct the breakthrough inovatif, especially reinforcement return the subdistrict institute as bases of management of area development activity.

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kegiatan pembangunan pada dasarnya merupakan amanat dari rakyat seluruh bangsa di dunia yang mendambakan kemajuan, terpenuhinya kebutuhan dan tercapai tingkat kemakmuran yang diinginkan. Pembangunan dilakukan dengan cara dan aturan tertentu yang digunakan sebagai pedoman untuk menentukan arah kemajuan tataran kehidupan yang diinginkan. Kebijakan pembangunan dalam suatu negara pada hakekatnya dapat didelegasikan kepada daerah-daerah yang merupakan wilayah kekuasaan negara, sehingga memunculkan wacana pembangunan daerah melalui upaya otonomi daerah.

Otonomi daerah adalah kewenangan suatu daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU No 22/1999). Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom di samping memiliki kewenangan yang lebih luas dalam mengatur wilayahnya juga sekaligus memiliki tanggungjawab yang lebih berat untuk mengatur penyelenggaraan hal tersebut.

Salah satu kunci bagi keberhasilan pembangunan pada era otonomi daerah adalah melalui upaya pemberdayaan masyarakat. Upaya pemberdayaan masyarakat, merupakan tugas dan tanggungjawab bersama dari seluruh *stakeholders* pembangunan, yaitu: Pemerintah (Pusat, Daerah, Kecamatan, Desa/Kelurahan), kalangan dunia usaha/swasta, kalangan lembaga swadaya masyarakat, organisasi sosial/politik, perguruan tinggi dan masyarakat pada umumnya tak terkecuali.

Keterkaitan yang erat antara pemberdayaan masyarakat dengan kegiatan pembangunan menuntut adanya sinkronisasi kegiatan pembangunan yang dimulai dari perencanaan pembangunan, dilanjutkan pada implementasi dan monitoring evaluasi. Adapun proses dari perencanaan pembangunan sebagaimana telah dilaksanakan pada era pemerintahan sebelumnya adalah bertumpu pada konsep *bottom-up planning*, yang dimulai dari kelompok masyarakat paling rendah dengan permasalahan bersifat lokal (tingkat RT/RW) sampai dengan kelompok masyarakat yang lebih luas (tingkat Kabupaten) dengan permasalahan yang semakin kompleks pula. Secara bertingkat dan setelah melalui proses seleksi maka rencana pembangunan yang memerlukan penanganan lebih seksama akan terakumulasi pada tingkat kabupaten, bahkan jika tidak memungkinkan diselesaikan di tingkat kabupaten dapat dibahas ke tingkat propinsi ataupun nasional.

Konsepsi tersebut sebenarnya sudah cukup ideal dan seharusnya telah diterapkan di seluruh daerah Kabupaten/Kota di Indonesia. Namun ternyata salah satu kelemahan dalam kegiatan perencanaan pembangunan daerah pada umumnya, menurut Winarso dkk. ed. (2002:153-157) adalah masyarakat tidak berminat untuk berpartisipasi dalam perencanaan. Hal tersebut menunjukkan bahwa secara umum terdapat indikasi adanya apatisme masyarakat untuk terlibat dalam perencanaan pembangunan daerah.

Kondisi tersebut pada masing-masing Kabupaten/Kota tentunya tidak mesti selalu sama, karena karakteristik masing-masing juga tidak selalu sama. Dalam hal ini termasuk kondisi di Kabupaten Pematang Jaya, yang dimungkinkan sama dengan kecenderungan umum tersebut, namun dapat juga berbeda.

Kabupaten Pematang Jaya sebagai suatu daerah otonom sebenarnya cukup memungkinkan untuk dikembangkan lebih jauh, karena selain terletak di jalur transportasi darat utama yaitu jalur pantai utara Pulau Jawa. Kabupaten ini juga mempunyai basis

agraris sekaligus basis bahari, karena mempunyai wilayah pertanian cukup luas sampai di lereng gunung Slamet namun juga mempunyai wilayah yang berbatasan dengan laut Jawa.

Mencermati karakteristik tersebut seharusnya tataran kehidupan masyarakat sudah cukup memadai. Akan tetapi, berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional tahun 2001 jumlah penduduk Kabupaten Pemalang berusia 10 (sepuluh) tahun ke atas yang hanya tamat SD sejumlah 346.536 jiwa (65%), hanya tamat SLTP sejumlah 113.839 jiwa (20%), hanya tamat SLTA sejumlah 84.498 jiwa (15%) dan tamat akademi/ perguruan tinggi sejumlah 17.969 jiwa (3%). Hal ini menunjukkan bahwa kualitas sumberdaya manusia (SDM) Kabupaten Pemalang secara umum masih kurang memadai.

Berkaitan dengan hal tersebut, berdasarkan sumber data yang sama pada tahun 2001 jumlah pencari kerja (alias penganggur terbuka) di Kabupaten Pemalang tercatat mencapai 45.384 dari 600.959 orang angkatan kerja (sekitar 7,6%). Tingginya jumlah pengangguran terbuka ini sangat meresahkan mengingat bahwa fenomena umumnya seperti gunung es yang hanya tampak kecil di permukaan namun sebenarnya jumlah keseluruhannya jauh lebih besar.

Adapun berdasarkan data dari BKKBN Kabupaten Pemalang tahun 2001, terdapat jumlah keluarga Pra Sejahtera sebanyak 133.621 KK (42,77%) dan jumlah Keluarga Sejahtera I sebanyak 35.959 KK (11,57%) dari jumlah 320.310 KK yang ada di Kabupaten Pemalang. Hal ini berarti lebih dari setengah keluarga di Kabupaten Pemalang merupakan Keluarga Miskin. Fenomena tersebut meski masih angka kasar dan dalam cakupan umum, namun setidaknya dapat menggambarkan bahwa kondisi kesejahteraan keluarga di Kabupaten Pemalang masih kurang memadai, bahkan mungkin kondisinya lebih mengkhawatirkan.

Di lain pihak, implementasi kegiatan pembangunan di Kabupaten Pemalang yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Pemalang masih belum dikaji dengan seksama.

Termasuk belum jelas pula apakah dalam implementasi tersebut terdapat kelemahan dan pemborosan ataupun salah alokasi dalam pengelolaan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten. Namun, meski dana APBD terbatas, kegiatan seperti perbaikan/pemeliharaan jalan raya setiap tahun selalu dianggarkan di Kabupaten Pematang. Hal mana perlu juga diketahui alasan yang mendasari kebijakan pengalokasian anggaran bagi kegiatan yang sama secara terus-menerus, yang cenderung menutup peluang bagi kegiatan lain yang mungkin sebenarnya lebih pantas diprioritaskan.

1.2 Perumusan Masalah

Implementasi pembangunan daerah selama ini secara umum mengalami permasalahan klasik, yaitu hasilnya belum seperti yang diharapkan. Dalam pengadaan prasarana, misalnya, menurut Kodoatie (2003:158) pengadaan prasarana secara terpusat (*top-down approach*) seringkali kurang mencerminkan kebutuhan setempat sehingga kurang dimanfaatkan dan kurang dipelihara oleh pemerintah daerah dan masyarakat setempat. Hal ini disebabkan oleh persepsi masyarakat yang kurang merasa memiliki dan menganggap pengadaan infrastruktur itu tanggungjawab pemerintah.

Boleh jadi fenomena tersebut juga terjadi di Kabupaten Pematang, meski belum terdapat legitimasi resmi namun indikasi kecenderungannya hampir sama. Misalnya, hasil pembangunan yang diperoleh seringkali belum seperti yang diharapkan, terlihat nyata pada adanya sebagian hasil kegiatan yang lebih cepat rusak dibanding perkiraan umur teknisnya dan kurang terpelihara. Secara umum hal itu sering dinyatakan sebagai “mampu membangun namun tidak mampu memelihara/ merawat”, yang berdampak pada penganggaran kegiatan yang sama di tahun berikutnya, yang secara umum sebenarnya cenderung termasuk kategori pemborosan anggaran pembangunan. Hal mana akan menjadi beban yang harus ditanggung oleh masyarakat secara keseluruhan.

Masyarakat Kabupaten Pemalang pada umumnya masih belum memperlihatkan sikap yang jelas terhadap permasalahan perencanaan pembangunan tahunan daerah. Hal ini ditandai dengan kecenderungan kurangnya perhatian dan peranserta mereka terhadap proses penyusunan/ pengusulan rencana pembangunan tahunan dari tingkat paling bawah, yaitu usulan tingkat RT dan dusun. Kecenderungan tersebut berlanjut pada Musyawarah Pembangunan Desa/ Kelurahan (Musbangdes) di tingkat Desa bahkan sampai diskusi Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) di tingkat Kecamatan.

Indikasi adanya apatisme tersebut mungkin kesemuanya bermuara pada belum jelasnya kemungkinan usulan rencana pembangunan dari tingkat bawah tersebut dapat terdani dalam APBD Kabupaten Pemalang. Sebagaimana dinyatakan oleh Riyadi dan Bratakusumah (2003:316-317) bahwa dalam kegiatan perencanaan pembangunan di daerah selama ini proses birokrasi yang ditempuh cukup memakan waktu yang panjang, sehingga masyarakat tidak mendapatkan kepastian kapan keinginannya (usulan) akan terwujud.

Hal tersebut juga dimungkinkan berawal dari kegiatan perencanaan pembangunannya yang cenderung lebih banyak bertumpu pada masukan dari instansi pemerintah dibanding masukan dari masyarakat. Sehingga produk perencanaan pembangunan yang dihasilkan tersebut pada umumnya dimungkinkan belum cukup dapat mengakomodasikan kepentingan masyarakat Kabupaten Pemalang.

Suatu permasalahan pembangunan yang muncul pada dasarnya tidak berdiri sendiri akan tetapi selalu berkaitan dengan hal lain, atau setidaknya dipengaruhi oleh unsur-unsur masukannya. Permasalahan dalam implementasi pembangunan di Kabupaten Pemalang di atas kiranya dapat dikaji dari upaya penyusunan rencana pembangunan dan dari upaya menggerakkan partisipasi masyarakat yang terkait erat dengan upaya pemberdayaan masyarakat.

Kendala tersebut kiranya akan cukup mempengaruhi keberhasilan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah yang lebih partisipatif, yang secara timbal balik akan mempersulit upaya pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Pematang Jaya. Pemberdayaan masyarakat sendiri diyakini menjadi salah satu penopang utama *good governance* (tata pemerintahan yang baik) yang berkembang pesat sejalan dengan reformasi kebijakan nasional dengan penetapan otonomi daerah.

Dari uraian tersebut di atas, beberapa permasalahan yang perlu diketengahkan kembali antara lain adalah:

1. Dalam kebijakan pembangunan daerah terdapat mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah yang memberi wadah berupa forum musyawarah yang (secara otomatis) sebenarnya dapat memberdayakan masyarakat. Namun terdapat kecenderungan bahwa pada umumnya masyarakat enggan berpartisipasi dalam forum musyawarah tersebut.
2. Kabupaten Pematang Jaya sebenarnya cukup potensial untuk membangun dirinya, namun sejauh ini hasil yang dicapai ternyata: kualitas SDM masih kurang memadai, angka pengangguran terbuka cukup tinggi dan persentase KK miskin masih tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat pada umumnya belum berdaya atau belum mampu memberdayakan dirinya.
3. Meski belum terdapat kajian yang seksama mengenai implementasi pembangunan di Pematang Jaya, namun terdapat indikasi adanya kelemahan dan kekurangan dalam implementasi pembangunan, seperti hasil pembangunan yang lebih cepat rusak karena minimnya peranserta masyarakat untuk turut serta memeliharanya. Hal itu mungkin disebabkan kelemahan dalam perencanaan pembangunan daerah yang (mungkin tanpa disadari) cenderung memboroskan anggaran pembangunan yang jumlahnya terbatas.

4. Berbagai permasalahan tersebut seharusnya mendorong masyarakat untuk semakin memanfaatkan forum musyawarah perencanaan pembangunan daerah yang secara kontinyu dilaksanakan setiap tahun. Namun, pada kenyataannya masyarakat lebih tertarik berpartisipasi pada forum musyawarah perencanaan bagi program/kegiatan yang sudah jelas dananya meski hanya bersifat temporer, seperti Program Pengembangan Kecamatan (PPK).
5. Patut diduga bahwa forum musyawarah perencanaan pembangunan tahunan pada berbagai tingkatan wilayah tersebut belum dimanfaatkan secara optimal sebagai wadah penyaluran aspirasi masyarakat. Di samping itu mungkin masih terdapat berbagai permasalahan mendasar, yang secara timbal balik akan mempengaruhi proses pemberdayaan masyarakat.
6. Hal tersebut pada gilirannya akan menyulitkan upaya penerapan *good governance* yang mensyaratkan kesejajaran peran dan tanggungjawab pemerintah, masyarakat dan swasta serta *stakeholder* lainnya dalam pembangunan, sesuai porsinya masing-masing. Hal mana menuntut peningkatan peranserta masyarakat termasuk untuk berkontribusi dalam pembangunan, yang dimulai dengan peningkatan peransertanya dalam mekanisme perencanaan pembangunan (tahunan) daerah.

Untuk itu penelitian ini akan mencoba menelaah berbagai permasalahan pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan di Kabupaten Pematang Jaya. Dengan menelaah obyek kajian dari sudut pemberdayaan masyarakat dan perencanaan pembangunan tahunan daerah, diharapkan dapat menjawab pertanyaan penelitian yaitu: ***“Bagaimanakah Implementasi Pemberdayaan Masyarakat dalam mekanisme Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah di Kabupaten Pematang Jaya”?***

1.3 Tujuan dan Sasaran Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implementasi dari mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah terhadap upaya pemberdayaan masyarakat yang terjadi pada wilayah administrasi (daerah otonom) Kabupaten Pematang Jaya. Hal mana dalam suatu mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah, terdapat wadah berupa forum musyawarah, yang diyakini sangat terbuka peluang bagi upaya-upaya pemberdayaan masyarakat.

1.3.2 Sasaran Penelitian

Sasaran yang ingin dicapai dalam penelitian ini secara umum mencakup hal-hal sebagai berikut :

1. Mengidentifikasi tahapan dan proses perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang Jaya.
2. Mengidentifikasi *stakeholders* yang terlibat dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang Jaya.
3. Mengidentifikasi dan menganalisis persepsi *stakeholders* terhadap upaya-upaya pemberdayaan masyarakat dalam kerangka mekanisme pembangunan tahunan daerah, khususnya dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang Jaya.
4. Menganalisis dan menarik kesimpulan dari berbagai fenomena implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang Jaya.

1.4 Ruang Lingkup

1.4.1 Ruang Lingkup Substansial

Substansi kajian dalam penelitian ini secara garis besar mencakup 2 (dua) tema utama, yaitu tema:

1. Pemberdayaan masyarakat, yang terkait dengan partisipasi atau peranserta masyarakat.
2. Perencanaan pembangunan tahunan daerah, yang terkait dengan isu implementasi pembangunan, desentralisasi dan otonomi daerah.

Kedua tema tersebut akan dikaji secara parsial maupun secara integral, terutama tataran teknis implementasinya pada suatu daerah otonom (Kabupaten Pematang Jaya). Diharapkan pada akhirnya akan diperoleh hasil kajian yang cukup memadai dan dapat diketengahkan sebagai salah satu realita implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah di suatu daerah otonom, pada era desentralisasi dan otonomi daerah.

Adapun asumsi yang mendasarinya adalah bahwa hal-hal yang berkaitan dengan upaya pemberdayaan masyarakat akan sangat mempengaruhi mekanisme pembangunan tahunan di daerah, khususnya dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah yang secara formal telah menerapkan metode perencanaan dari bawah (*bottom up*) yang dipadukan dengan perencanaan dari atas (*top down*). Bahkan mekanisme perencanaan pembangunan tersebut telah dilembagakan secara formal pada berbagai tingkat pemerintahan sejak tahun 1982. Secara timbal balik dalam mekanisme perencanaan pembangunan tersebut terdapat forum musyawarah warga masyarakat yang dapat dimanfaatkan untuk semakin memberdayakan masyarakat, baik secara formal maupun informal. Adapun intensitas implementasinya kiranya akan dipengaruhi oleh karakteristik masing-masing daerah, yang mencakup berbagai faktor seperti: kondisi

sosial-kemasyarakatan, tata pemerintahan beserta kebijakannya dan kondisi alamiah daerah.

Kedua tema utama tersebut akan dikaji juga keterkaitannya dengan isu lama yang mengemuka kembali yaitu isu *good governance*, yang muncul kembali dan diperkuat dengan gagasan-gagasan baru sejalan dengan menguatnya kembali peran "daerah" dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Menurut Sedarmayanti (2003:8) wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara ketiga domain: negara, sektor swasta dan masyarakat. Hal tersebut mengandung arti bahwa peran masyarakat selayaknya mendapat porsi yang layak dalam penyelenggaraan tata pemerintahan, termasuk dalam perencanaan pembangunan daerah.

1.4.2 Ruang Lingkup Wilayah

Penelitian ini akan dilakukan di wilayah administrasi Kabupaten Pemalang, yang berada pada kedudukan $109^{\circ} 17'30'' - 109^{\circ} 40'30''$ Bujur Timur dan $8^{\circ} 52'30'' - 8^{\circ} 20'11''$ Lintang Selatan. Kabupaten Pemalang merupakan salah satu daerah otonom berupa kabupaten dalam wilayah Propinsi Jawa Tengah.

Adapun secara administratif wilayah Kabupaten Pemalang mempunyai batas sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Laut Jawa.
- Sebelah Selatan : Kabupaten Purbalingga.
- Sebelah Barat : Kabupaten Tegal.
- Sebelah Timur : Kabupaten Pekalongan.





Total luas wilayah administrasi Kabupaten Pemalang adalah 111.530 Ha, yang terbagi menjadi 14 wilayah kecamatan dan 222 desa/kelurahan.



PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER PERENCANAAN PEMBANGUNAN
WILAYAH DAN KOTA
UNIVERSITAS DIPONEGORO

Implementasi Pemberdayaan Masyarakat
dalam Perencanaan Pembangunan
Tahunan Daerah Di Kabupaten Pemalang

Legenda

-  Batas Kabupaten
-  Batas Kecamatan
-  Jalan
-  Sungai

Juuli Gambar

Peta Wilayah Administrasi
Kabupaten Pemalang

SUMBER:

BAPPEDA KAB PEMALANG

TESIS



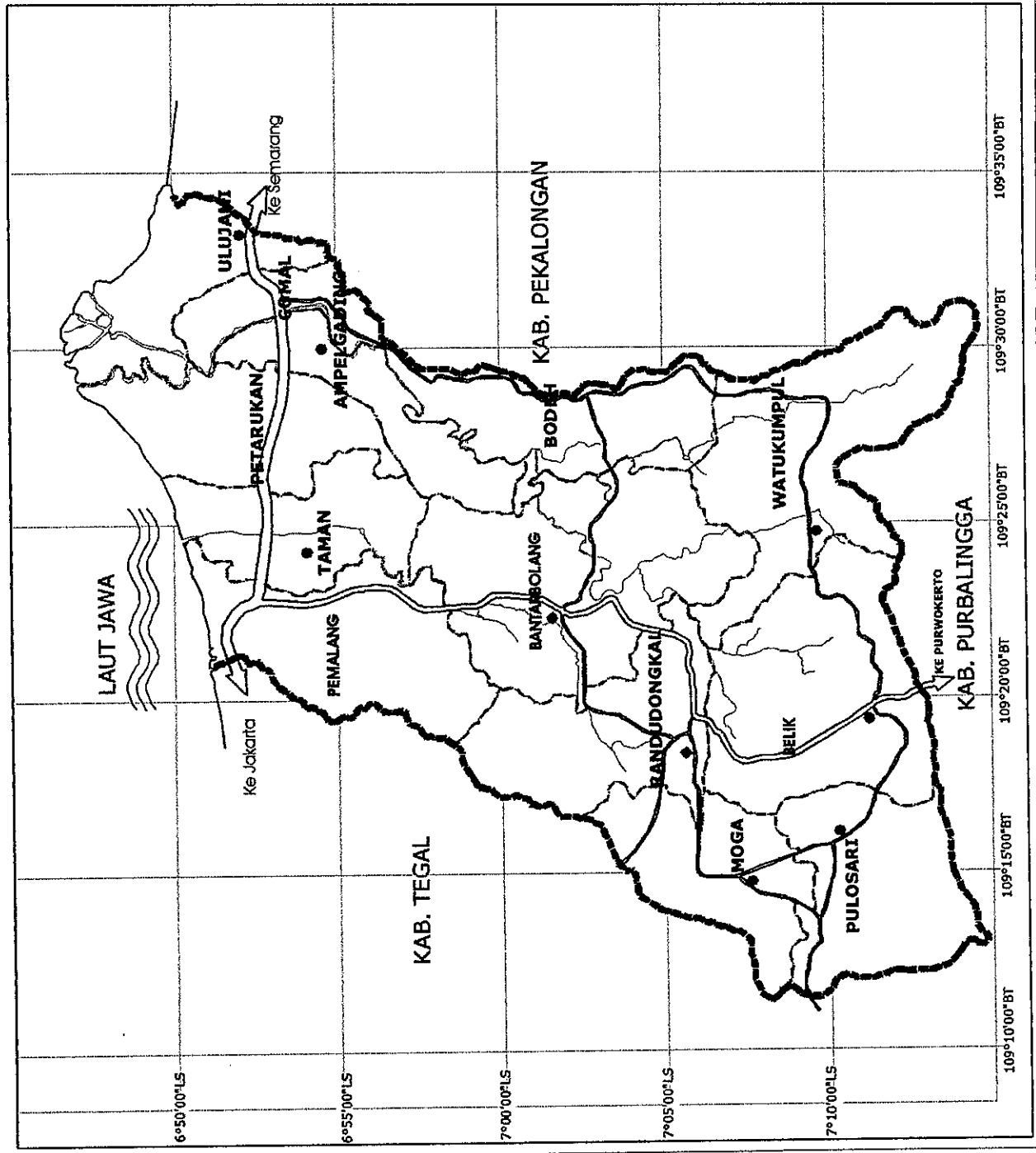
UTARA

Skala

No Gambar

TARPA SKALA

1:1



1.5 Kerangka Pemikiran

Masyarakat merupakan sekumpulan penduduk yang mendiami suatu wilayah yang saling berinteraksi sehingga terdapat saling ketergantungan antar warga masyarakat. Keterbatasan yang dimiliki dalam mengelola sumberdaya di sekitar tempat tinggalnya menuntut mereka untuk saling berbagi dan mengatur pola keharmonisan kehidupan mereka sendiri. Hal ini mencakup pula cara masyarakat menyelesaikan konflik kepentingan antar anggota masyarakat dalam suatu wilayah tertentu.

Pengambilan keputusan untuk mengatasi suatu permasalahan seringkali harus diputuskan dengan seksama karena menyangkut konflik kepentingan antar anggota masyarakat. Dalam kerangka pemberdayaan masyarakat maka setiap musyawarah pengambilan keputusan selain harus menghasilkan keputusan yang baik juga harus mampu memberikan nilai tambah bagi masyarakat khususnya peserta musyawarah tersebut. Nilai tambah tersebut sekurangnya berupa peningkatan pengetahuan dan pemahaman terhadap suatu masalah, keterampilan teknis pengambilan keputusan dan rencana tindak lanjut dari keputusan yang telah diambil.

Di sisi lain, telah diatur suatu mekanisme perencanaan berupa Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah atau yang lebih dikenal dengan P5D, melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No 9 Tahun 1982. Pedoman ini pada dasarnya menganut perencanaan berjenjang dari bawah ke atas (*bottom-up*), mulai tingkat desa sampai dengan tingkat nasional. Hal ini menunjukkan bahwa lebih dari 20 (dua puluh) tahun masyarakat telah mengetahui mekanisme perencanaan dari bawah tersebut, yang merupakan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah.

Seharusnya dalam kurun waktu lebih dari dua dasa warsa dan sejalan dengan semangat otonomi daerah maka kegiatan perencanaan menjadi sangat penting artinya bagi pembangunan daerah. Di samping tentunya masyarakat telah semakin mampu

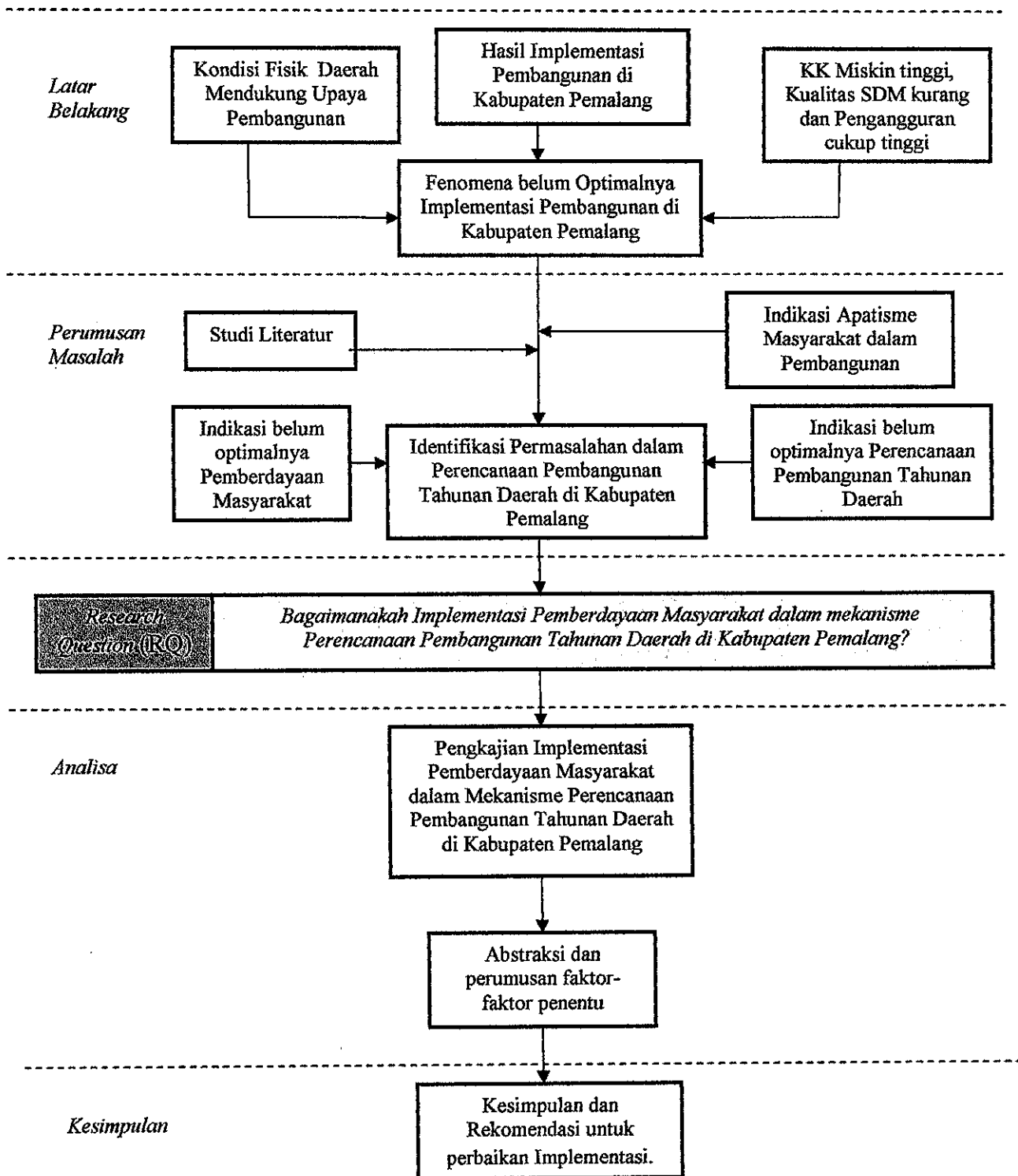
merencanakan kebutuhannya sendiri, dengan mencermati dan mengkaji berbagai kelebihan dan kekurangan yang dimiliki. Jarak antara perencanaan dengan pelaksanaan yang semakin *dekat* seharusnya membuat masyarakat semakin intensif, rajin dan bersemangat terlibat dalam penyusunan rencana pembangunan. Namun seringkali dijumpai dalam berbagai musyawarah pembangunan ternyata dinamikanya tidak berbeda jauh dengan tahun-tahun sebelumnya. Hal ini harus dicermati bahwa masih terdapat kelemahan dalam proses perencanaan pembangunan reguler tersebut.

Kondisi sosial masyarakat yang semakin kritis menuntut perubahan paradigma dalam menyusun rencana pembangunan. Konsep perencanaan dari bawah tersebut berkembang dengan diikuti nilai-nilai keterbukaan, keadilan dan demokrasi. Dalam perencanaan pembangunan yang berkelanjutan, konsep ini sangat relevan dan memiliki dampak positif. Masyarakat adalah warga dan pelaku utama pembangunan wilayah. Dengan terakomodasinya aspirasi dan kepentingan masyarakat akan tercipta rencana pembangunan wilayah yang aspiratif dan berwawasan kerakyatan. Di samping itu keterlibatan masyarakat yang dikelola dengan baik akan memperkuat rasa ikut memiliki yang pada gilirannya akan bermanfaat dalam pemeliharaan hasil pembangunan.

Persepsi masyarakat Kabupaten Pemalang khususnya masyarakat yang pernah dan sedang terlibat, atau sekurang-kurangnya mengetahui arti penting kegiatan perencanaan pembangunan akan dikaji secara seksama, untuk dapat memunculkan gambaran kelebihan dan kekurangan kegiatan perencanaan pembangunan di daerah ini. Pada gilirannya jika terdapat adanya kekurangan, maka disarankan untuk ditindaklanjuti. Setiap upaya perbaikan pada dasarnya menunjukkan kearifan, kepekaan dan kesiapan pemerintah daerah untuk mewujudkan *good governance* (tata pemerintahan yang baik) yang pada tahun-tahun mendatang akan semakin menjadi tuntutan *stakeholders*.

Garis besar kerangka pemikiran yang mendasari rencana penelitian ini telah disusun dalam alur Sistematika Kerangka Pemikiran, sebagai berikut:

GAMBAR 1.2
SISTEMATIKA KERANGKA PEMIKIRAN



Sumber: Hasil Analisis, 2005

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian merupakan cara pendekatan dalam mendapatkan informasi atau data yang dibutuhkan dalam penelitian. Penelitian ini termasuk tipe penelitian deskriptif yang didasarkan pada pertanyaan dasar *bagaimana* (Gulo, 2002:19). Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk mendeskripsikan suatu situasi atau area populasi tertentu yang bersifat faktual secara sistematis dan akurat. Dalam arti luas, penelitian deskriptif dapat mencakup seluruh metode penelitian, kecuali yang bersifat historis dan eksperimental (Danim,2002:41).

Menurut klasifikasi metode penelitian Danim (2002: 40), penelitian ini termasuk tipe penelitian kualitatif. Lebih lanjut menurut Danim (2002: 51) terdapat lima ciri utama penelitian kualitatif:

1. Penelitian kualitatif mempunyai setting alami sebagai sumber data langsung.
2. Penelitian kualitatif bersifat deskriptif, yaitu data yang terkumpul berbentuk kata-kata, gambar bukan angka-angka. Kalaupun ada angka-angka, sifatnya hanya sebagai penunjang.
3. Penelitian kualitatif lebih menekankan pada proses kerja, yang seluruh fenomena yang dihadapi diterjemahkan dalam kegiatan sehari-hari.
4. Penelitian kualitatif cenderung menggunakan pendekatan induktif.
5. Penelitian kualitatif memberi titik tekan pada makna, yaitu fokus penelaahan terpaut langsung dengan masalah kehidupan manusia.

Bungin ed. (2003:53) mengemukakan bahwa penelitian kualitatif bertolak dari asumsi tentang realitas atau fenomena sosial yang bersifat unik dan kompleks. Padanya terdapat regularitas atau pola tertentu, namun penuh dengan variasi (keragaman). Data atau informasi harus ditelusuri seluas-luasnya (dan sedalam mungkin) sesuai dengan variasi yang ada. Hanya dengan cara demikian, peneliti mampu mendeskripsikan

fenomena yang diteliti secara utuh. Penelitian kualitatif tidak bermaksud untuk menggambarkan karakteristik populasi atau menarik generalisasi kesimpulan yang berlaku bagi suatu populasi, melainkan lebih terfokus pada representasi terhadap fenomena sosial yang ada.

Dalam konteks terapan, penelitian ini lebih cenderung berupa penelitian kasus atau penelitian lapangan. Menurut Danim (2002: 54) penelitian kasus (*case study*) atau penelitian lapangan (*field study*) dimaksudkan untuk mempelajari secara intensif tentang latar belakang keadaan dan posisi saat ini, serta interaksi lingkungan unit sosial tertentu yang bersifat apa adanya (*given*). Subyek penelitian dapat berupa individu, kelompok, institusi atau masyarakat. Penelitian kasus merupakan studi mendalam mengenai unit sosial tertentu, yang hasil penelitian itu memberi gambaran luas dan mendalam mengenai unit sosial tertentu. Subyek yang diteliti relatif terbatas, tetapi variabel-variabel dan fokus yang diteliti sangat luas dimensinya.

Penelitian ini dilakukan untuk mencari kejelasan mengenai implementasi dari upaya pemberdayaan masyarakat dalam suatu mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah pada suatu daerah otonom, yaitu Kabupaten Pematang Jaya. Hal mana semangat otonomi daerah yang digulirkan sebagai paradigma baru pendekatan pembangunan daerah menuntut aktualisasi yang prima dengan cara-cara tertentu. Pada akhirnya dilakukan analisis terhadap data dan fenomena yang diperoleh dari penelitian lapangan guna dapat disajikan pada laporan akhir penelitian. Hasil akhir dari penelitian kualitatif ini pada akhirnya sangat tergantung pada perkembangan di lapangan, yang didasarkan kepada kemampuan peneliti untuk menggali dan mengelola berbagai masukan yang diperoleh dalam penelitian lapangan.

1.6.2 Metode Pelaksanaan Penelitian

Metode pelaksanaan penelitian dipilih untuk dapat mengungkap dan memperjelas keberadaan serta arti penting dari variabel penelitian yang dikehendaki. Menurut Narbuko

dan Achmadi (2003:122) variabel adalah obyek pengamatan penelitian. Variabel penelitian adalah faktor-faktor yang berperan dalam peristiwa dan gejala-gejala yang akan diteliti. Variabel dalam suatu penelitian ditentukan oleh landasan teoritisnya, yang kemudian dipertegas oleh hipotesis penelitiannya. Jumlah variabel yang dijadikan obyek pengamatan akan ditentukan oleh sofistikasi rancangan penelitiannya. Makin sederhana sesuatu rancangan penelitian maka makin sedikit jumlah variabel-variabelnya.

1.6.2.1 Kebutuhan Data

Dalam penelitian ini diperlukan masukan dari data berupa data sekunder dan data primer, sesuai variabel penelitian yang telah ditetapkan. Data sekunder yang dibutuhkan berupa dokumen resmi kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang Jaya, dengan konsentrasi pada upaya-upaya pemberdayaan masyarakat. Untuk mengawal, memperkuat dan memperjelas data sekunder tersebut akan ditambah dengan masukan data primer hasil wawancara dengan aparat pemerintah yang menangani permasalahan tersebut. Masukan data kebijakan resmi pemerintah dan implementasi kebijakan pemerintah merupakan salah satu pilar dalam penelitian ini.

Adapun pilar berikutnya adalah masukan data primer yang berkaitan dengan pendapat/ persepsi responden terpilih mengenai implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang Jaya. Masukan data ini terutama diperoleh dari wawancara mendalam dengan responden terpilih yang dianggap mengetahui permasalahan perencanaan pembangunan tahunan daerah tersebut. Adapun konsentrasi dari masukan data primer yang dibutuhkan tetap sesuai dengan 4 (empat) variabel penelitian yang telah ditetapkan sebelumnya, yaitu berkisar pada: *pemberdayaan masyarakat, partisipasi/peranserta masyarakat, perencanaan pembangunan (tahunan) daerah dan peran pemerintah*. Data yang ingin dicari dan dibutuhkan dalam penelitian ini dapat dilihat pada tabel berikut:

TABEL I.1
DAFTAR KEBUTUHAN DATA PENELITIAN

No	Kebutuhan Data	Jenis Data	Sumber Data	Sasaran
1.	Kebijakan pemerintah	Mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah	Studi pustaka/ dokumen resmi pada Instansi terkait dan wawancara primer.	Identifikasi implementasi pemberdayaan masyarakat
2.	Implementasi kebijakan pemerintah	Mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah	Survey dan wawancara primer dengan petugas yang menangani	Identifikasi perubahan dalam implementasi kebijakan
3	Variabel: 1. Pemberdayaan masyarakat 2. Partisipasi masyarakat. 3. Perencanaan pembangunan tahunan daerah 4. Peran pemerintah	Implementasi pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah.	Data primer dari wawancara mendalam dengan responden terpilih	Persepsi responden tentang realisasi implementasi

Sumber: Hasil Analisis, 2005.

1.6.2.2 Teknik Pengumpulan Data.

Menurut Danim (2002: 121) mengumpulkan data merupakan langkah yang tidak dapat dihindari dalam kegiatan penelitian dengan pendekatan apapun, termasuk pada penelitian kualitatif yang desain penelitiannya tidak rijid alias dapat dimodifikasi setiap saat, pengumpulan data menjadi satu fase yang sangat strategis bagi dihasilkannya penelitian yang bermutu. Ketika berada di lapangan, peneliti kualitatif kebanyakan berurusan dengan fenomena. Fenomena ini perlu didekati oleh peneliti dengan terlibat langsung pada situasi riil di lapangan.

Teknik pengumpulan data dari suatu penelitian atau penelitian, secara umum dibagi menjadi dua, yaitu pengumpulan data primer dan pengumpulan data sekunder. Pengumpulan data primer merupakan pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti secara langsung kepada obyek penelitian di lapangan, sedangkan pengumpulan data sekunder dilakukan peneliti dengan cara tidak langsung ke obyek penelitian tetapi melalui penelitian terhadap dokumen-dokumen yang berkaitan dengan obyek penelitian.

Data yang digunakan dalam penelitian ini pada awalnya diperoleh dengan cara pengumpulan data sekunder, yang disusul dengan pengumpulan data primer untuk memenuhi kebutuhan data primer. Teknik untuk mendapatkan data sekunder adalah dengan cara mempelajari dan mencatat dokumen perencanaan, peraturan dan sebagainya, yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti untuk bahan menganalisa permasalahan. Teknik dokumentasi ini dilakukan untuk mendukung data primer yang telah diperoleh.

Menurut Danim (2002: 137) meskipun tidak ada keharusan bagi peneliti kualitatif untuk menyusun instrumen penelitian secara canggih, ia tetap harus berpijak pada rambu-rambu yang tepat agar tidak terjadi deviasi data yang dikumpulkan. Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk memperkuat fokus dan mengakses data secara komprehensif dan mendalam adalah dengan memasang beberapa jenis instrumen penelitian sebagai alat pengumpul data. Meskipun lazim juga dipakai pada penelitian kuantitatif, instrumen penelitian yang seringkali digunakan dalam penelitian kualitatif adalah wawancara mendalam di samping terdapat beberapa instrumen lainnya. Instrumen utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara mendalam kepada responden terpilih.

1.6.2.3 Teknik Sampling.

Dalam penelitian kualitatif ini, responden yang dipilih merupakan responden yang memiliki tingkat pengetahuan dan pemahaman tertentu sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian. Hal tersebut pada akhirnya menuntun pada penerapan pola tertentu dalam pengambilan sampel. Bungin (2003:53) mengemukakan pendapatnya bahwa berkenaan

dengan tujuan penelitian kualitatif, maka dalam prosedur sampling yang terpenting adalah bagaimana menentukan informan kunci (*key informan*) atau situasi sosial tertentu yang sarat informasi sesuai dengan fokus penelitian. Teknik pemilihan sampel secara acak dengan sendirinya tidak relevan. Untuk memilih sampel lebih tepat dilakukan secara sengaja (*purposive sampling*). Bilamana dalam proses pengumpulan data sudah tidak lagi ditemukan variasi informasi, maka peneliti tidak perlu lagi untuk mencari informan baru, proses pengumpulan informasi dianggap sudah selesai. Dengan demikian, penelitian kualitatif tidak dipersoalkan tentang jumlah sampel.

Responden yang dipilih adalah tokoh dari kalangan: birokrat/ pemerintah, masyarakat, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), ataupun *stakeholder* pembangunan lainnya, seperti: kalangan profesional/ perguruan tinggi/ pemuda. Mereka minimal harus mengetahui atau pernah terlibat dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang Jaya, pada berbagai tingkatan wilayah.

Responden terpilih digali masukannya dengan metode wawancara mendalam, untuk itu jumlah responden tidak lebih dari 20 orang responden. Responden tersebut telah diidentifikasi sebelumnya dalam daftar nominasi calon responden. Namun hal tersebut tidak bersifat kaku/statis, bahkan pada akhirnya dikombinasikan dengan teknik *snowball sampling*. Hal mana dalam teknik tersebut responden dipilih berdasarkan masukan/rekomendasi dari responden sebelumnya.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Usman dan Akbar (2003:81-84) bahwa responden dalam metode kualitatif berkembang terus (*snowball*) secara bertujuan (*purposive*) sampai data yang dikumpulkan dianggap memuaskan. Alat pengumpul data atau instrumen penelitian dalam metode kualitatif ialah si peneliti sendiri. Populasi tidak ada dalam penelitian ini dan pengertian sampling ialah pilihan peneliti sendiri secara purposif disesuaikan dengan tujuan penelitiannya. Yang menjadi sampel hanyalah sumber yang dapat memberikan informasi yang relevan saja. Responden yang dijadikan sampel kadang-kadang dapat menunjukkan orang lain yang relevan untuk mendapatkan data,

demikian seterusnya, sehingga sampel bertambah terus yang disebut *snowball sampling*. Untuk memperoleh data tertentu sampel dapat diteruskan sampai mencapai taraf *redudancy*, yaitu dengan menggunakan sampel baru lainnya ternyata tidak menambah informasi baru yang bermakna.

Adapun menurut Nasution (2003:99) dalam *snowball sampling* ini dimulai dari kelompok kecil yang diminta untuk menunjuk kawan masing-masing. Kemudian kawan-kawan ini diminta pula menunjukkan kawan masing-masing pula, dan begitu seterusnya sehingga kelompok itu senantiasa bertambah besarnya, bagaikan bola salju yang kian bertambah besar bila meluncur dari puncak bukit ke bawah.

Untuk mendapatkan masukan data primer kebijakan operasional pemerintah dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah yang partisipatif, maka di samping menggali masukan dari aparat pemerintah di tingkat Kabupaten, juga dipilih 3 (tiga) wilayah kecamatan, yang mewakili wilayah bagian utara: Kecamatan Pemalang, tengah: Kecamatan Bantarbolang dan selatan: Kecamatan Belik sebagai sampel. Pemilihan sampel wilayah ini juga didasarkan pada pertimbangan tertentu, terutama karena posisi relatif masing-masing wilayah kecamatan yang terletak di bagian utara, tengah dan selatan, dan setidaknya ketiganya pernah menjadi lokasi program/kegiatan dengan menerapkan suatu mekanisme perencanaan pembangunan yang cukup rumit dalam implementasinya, seperti kegiatan Program Pengembangan Kecamatan (PPK).

1.6.2.4 Metode Wawancara Mendalam.

Wawancara atau interviu adalah suatu bentuk komunikasi verbal jadi semacam percakapan yang bertujuan memperoleh informasi (Nasution,2003:113-114). Wawancara merupakan alat yang ampuh untuk mengungkapkan kenyataan hidup, apa yang dipikirkan

atau yang dirasakan orang tentang berbagai aspek kehidupan. Adapun menurut Usman dan Akbar (2003:58) wawancara berguna untuk :

1. Mendapatkan data di tangan pertama (primer).
2. Pelengkap teknik pengumpulan lainnya.
3. Menguji hasil pengumpulan data lainnya.

Mengacu pendapat Danim (2002: 138-139) salah satu teknik pengumpulan data kualitatif adalah wawancara mendalam. Instrumen yang digunakan di sini, yaitu pedoman wawancara. Jika angket dimaksud untuk menjangkau responden yang jumlahnya relatif banyak, wawancara biasanya dilakukan kepada sejumlah responden yang jumlahnya relatif terbatas dan memungkinkan bagi peneliti untuk mengadakan kontak langsung secara berulang-ulang sesuai dengan keperluan.

Narbuko dan Achmadi (2003:83-85) mengemukakan bahwa tujuan wawancara ialah untuk mengumpulkan informasi dan bukannya untuk merubah ataupun mempengaruhi pendapat responden. Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dalam mana dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan. Adapun jenis wawancara menurut prosedurnya:

1. Wawancara bebas (wawancara tak terpimpin), adalah proses wawancara dimana interviewer tidak secara sengaja mengarahkan tanya jawab pada pokok-pokok persoalan dari fokus penelitian dan orang yang diwawancarai.
2. Wawancara terpimpin, adalah wawancara yang menggunakan pokok-pokok masalah yang diteliti. Ciri pokoknya pewawancara terikat oleh suatu fungsi bukan saja sebagai pengumpul data yang relevan dengan maksud penelitian yang dipersiapkan, serta ada pedoman yang memimpin jalannya tanya jawab untuk memudahkan kelancaran wawancara.
3. Wawancara bebas terpimpin, adalah kombinasi antara wawancara bebas dan terpimpin. Jadi pewawancara hanya membuat pokok-pokok masalah yang akan diteliti, selanjutnya dalam proses wawancara berlangsung mengikuti situasi, pewawancara harus pandai mengarahkan yang diwawancarai apabila ternyata ia menyimpang. Pedoman interviu berfungsi sebagai pengendali jangan sampai proses wawancara kehilangan arah.

Dalam penelitian ini wawancara mendalam yang dipilih menggunakan teknik wawancara bebas terpimpin (atau bebas terstruktur), setelah mempertimbangkan kelebihan dan kelemahan masing-masing teknik wawancara. Hal ini mengingat bahwa teknik campuran ini masih memberi kebebasan kepada responden dalam batas tertentu, namun juga tidak terlalu memberi ruang bagi penyimpangan masukan responden dari topik bahasan. Responden terpilih diminta untuk memberikan tanggapan mengenai variabel penelitian yang telah ditetapkan, meskipun variabel tersebut masih dimungkinkan untuk berubah (bertambah luas) sesuai masukan pendapat responden. Persepsi responden mengenai variabel tersebut menjadi penopang utama dalam penelitian ini.

Adapun data masukan yang diperoleh diolah dengan menggunakan tiga alat bantu utama dalam penelitian kualitatif. Mengacu pada pendapat Miles dan Huberman (1992:16) yang menyatakan bahwa analisis data kualitatif terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu: *reduksi data*, *penyajian data* dan *penarikan kesimpulan/verifikasi*.

1.6.2.5 Teknik Penyajian Data.

Menurut Bungin ed. (2003:70) hasil pengumpulan data kualitatif tentu saja perlu direduksi (*data reduction*). Istilah reduksi data dalam penelitian kualitatif dapat disejajarkan maknanya dengan istilah pengelolaan data (mulai dari editing, koding hingga tabulasi data) dalam penelitian kuantitatif. Ia mencakup kegiatan mengikhtikarkan hasil pengumpulan data selengkap mungkin, dan memilah-milahkannya dalam satuan konsep tertentu, kategori tertentu, atau tema tertentu.

Teknik penyajian data pada dasarnya adalah teknik menyajikan hasil olahan data sekunder maupun data primer yang diperoleh melalui instrumen penelitian, berupa studi dokumen dan terutama hasil wawancara mendalam. Pengolahan data primer dan data

sekunder yang didapat, kemudian dikategorikan berdasarkan kategori yang telah ditentukan. Pengkategorian data tersebut adalah untuk mempermudah didalam analisis selanjutnya.

Dalam penelitian kualitatif, masukan data yang diperoleh lebih banyak berujud kata-kata hasil wawancara dibanding suatu deretan angka numerik. Untuk mengelolanya maka penyajian data kualitatif lebih banyak dilakukan dengan pembuatan matriks-matriks yang sekaligus bertujuan untuk memudahkan analisis data. Penyajian data ke dalam bentuk matriks tersebut pada dasarnya untuk mempermudah proses reduksi data dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Penyajian data dalam penelitian ini bertujuan untuk mempermudah kedua proses analisis tersebut yang boleh jadi dilakukan dalam konteks waktu bersamaan.

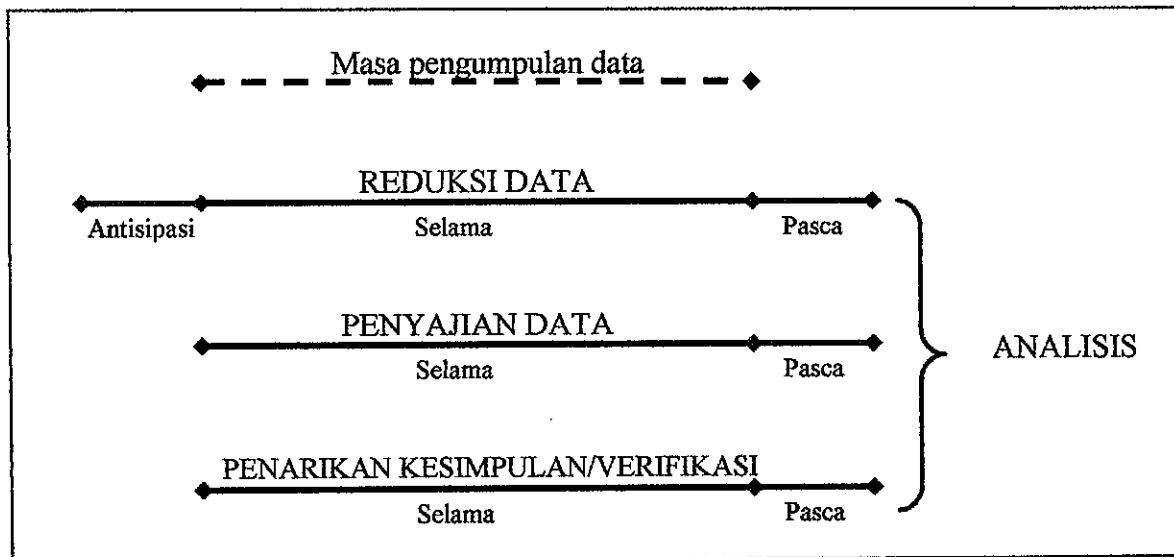
Seperangkat hasil reduksi data juga perlu diorganisasikan ke dalam suatu bentuk tertentu (*display data*) sehingga terlihat sosoknya secara lebih utuh. Itu mirip semacam pembuatan tabel atau diagram dalam tradisi penelitian kuantitatif. Ia bisa berbentuk sketsa, sinopsis, matriks atau bentuk-bentuk lainnya. Hal itu sangat diperlukan untuk memudahkan upaya pemaparan dan penegasan kesimpulan (*conclusion drawing and verification*). Prosesnya tidaklah sekali jadi, melainkan secara berinteraktif, secara bolak-balik. Seberapa banyak proses bolak-balik tersebut sangat tergantung pada kompleksitas masalah yang ada dan seberapa tajam pisau analisis yang dipakai saat mengumpulkan data. (Bungin ed., 2003:70)

1.6.2.6 Teknik Analisis Data.

Menurut Miles dan Huberman (1992:15) dalam analisis kualitatif, data yang muncul berwujud kata-kata dan bukan rangkaian angka. Data itu mungkin telah dimunculkan dalam aneka macam cara (observasi, wawancara, intisari dokumen, pita

rekaman) dan yang biasanya diproses sebelum siap digunakan (melalui pencatatan, pengetikan, penyuntingan atau alih tulis), tetapi analisis kualitatif tetap menggunakan kata-kata, yang biasanya disusun ke dalam teks yang diperluas.

GAMBAR 1.3
KOMPONEN-KOMPONEN ANALISIS DATA KUALITATIF: MODEL ALIR



Sumber: Miles dan Huberman (1992:16)

Analisis data kualitatif terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu: *reduksi data*, *penyajian data* dan *penarikan kesimpulan/ verifikasi*. Teknik analisis yang dipilih dalam penelitian ini juga mendasarkan pada ketiga alur kegiatan analisis tersebut, yang pada dasarnya dapat terjadi pada waktu yang bersamaan. Jadi pada saat melakukan reduksi data boleh jadi pada saat itu sekaligus dilakukan pembuatan format penyajian data yang memungkinkan untuk penarikan kesimpulan. (Miles dan Huberman, 1992:16)

Lebih lanjut dinyatakan bahwa *reduksi data* berarti proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data berlangsung terus-menerus selama kegiatan berorientasi kualitatif berlangsung. Sebelum data benar-benar terkumpul, antisipasi akan adanya reduksi data sudah tampak waktu peneliti memutuskan kerangka konseptual wilayah penelitian, permasalahan penelitian, dan pendekatan

pengumpulan data yang dipilihnya. Selama pengumpulan data berlangsung, terjadilah tahapan reduksi selanjutnya (membuat ringkasan, mengkode, menelusur tema, membuat gugus-gugus, membuat partisis, membuat memo). Reduksi data/ proses transformasi ini berlanjut terus sesudah penelitian lapangan, sampai laporan akhir lengkap tersusun.

Reduksi data bukanlah suatu hal yang terpisah dari analisis, melainkan merupakan bagian dari analisis. Pilihan-pilihan peneliti tentang bagian data mana saja yang dikode, mana yang dibuang, pola-pola mana yang meringkas sejumlah bagian yang tersebar, cerita-cerita apa yang sedang berkembang, semuanya itu merupakan pilihan-pilihan yang analitis. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa hingga kesimpulan finalnya dapat ditarik dan diverifikasi.

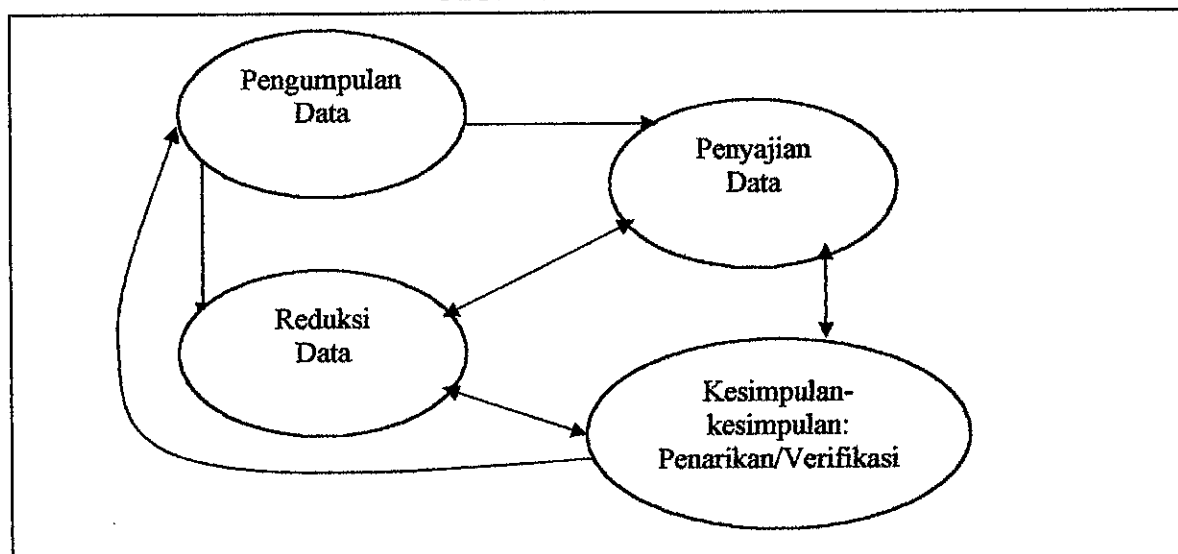
Miles dan Huberman (1992:17-18) menyatakan bahwa alur penting yang kedua dari kegiatan analisis adalah *penyajian data*, yaitu sekumpulan informasi yang tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Ia merupakan bagian dari analisis. Merancang deretan dan kolom-kolom sebuah matriks untuk data kualitatif dan memutuskan jenis dan bentuk data yang harus dimasukkan ke dalam kotak-kotak matriks merupakan kegiatan analisis.

Kegiatan analisis ketiga yang penting adalah *menarik kesimpulan dan verifikasi*. Dari permulaan pengumpulan data, seorang penganalisis kualitatif mulai mencari arti benda-benda, mencatat keteraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin, alur sebab-akibat, dan proposisi. Peneliti yang berkompeten akan menangani kesimpulan-kesimpulan itu dengan longgar, tetap terbuka dan skeptis, tetapi kesimpulan sudah disediakan, mula-mula belum jelas, namun kemudian menjadi lebih rinci dan mengakar dengan kokoh. (Miles dan Huberman, 1992:18-19)

Lebih lanjut dinyatakannya bahwa penarikan kesimpulan, hanyalah sebagian dari satu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan-kesimpulan juga diverifikasi selama

penelitian berlangsung. Verifikasi itu mungkin sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran penganalisis selama ia menulis, suatu tinjauan ulang pada catatan-catatan lapangan. Atau mungkin menjadi begitu seksama dan makan tenaga dengan peninjauan kembali serta tukar pikiran di antara teman sejawat untuk mengembangkan kesepakatan "intersubyektif". Atau juga upaya-upaya untuk menempatkan salinan suatu temuan dalam seperangkat data yang lain. Singkatnya, makna-makna yang muncul dari data harus diuji kebenarannya, kekokohannya, dan kecocokannya, yakni yang merupakan validitasnya.

GAMBAR 1.4
KOMPONEN-KOMPONEN ANALISIS DATA KUALITATIF:
MODEL INTERAKTIF



Sumber: Miles dan Huberman (1992:20)

Reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi sebagai sesuatu yang jalin-menjalin pada saat sebelum, selama, dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar, untuk membangun wawasan umum yang disebut analisis. Dalam gambar di atas tiga jenis kegiatan analisis dan kegiatan pengumpulan data itu sendiri merupakan proses siklus dan interaktif. Dalam pengertian ini, analisis data kualitatif merupakan upaya yang berlanjut, berulang dan terus-menerus. (Miles dan Huberman, 1992:20)

Penelitian kualitatif ini pada dasarnya mengadopsi ketiga alat analisis kualitatif tersebut, namun penggunaannya disesuaikan dengan kondisi lapangan. Dalam konteks terapan, penelitian ini lebih banyak berupaya mengemukakan dan memberikan penjelasan (deskripsi) mengenai fenomena yang terkait dengan variabel penelitian. Sehingga proses pelaksanaannya lebih banyak menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif. Adapun kerangka analisis dapat dilihat pada tabel berikut:

TABEL I.2
KERANGKA ANALISIS PENELITIAN

No	INPUT	PROSES	OUTPUT
1.	a. Data sekunder dan primer kebijakan pemerintah daerah tentang perencanaan pembangunan tahunan daerah yang partisipatif. (Input 1a) b. Data primer implementasi kebijakan pemerintah daerah tentang perencanaan pembangunan tahunan daerah yang partisipatif. (Input 1b)	Analisis deskriptif kualitatif. (Proses 1)	Capaian implementasi kebijakan pemerintah daerah tentang perencanaan pembangunan tahunan daerah yang partisipatif (Output 1) .
2.	Data primer pendapat responden tentang realita implementasi pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah. (Input 2)	Analisis deskriptif kualitatif. (Proses 2)	Realita implementasi pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah. (Output 2)
3.	Output 1 dan Output 2 (Input 3)	Analisis deskriptif kualitatif (Proses 3)	Perbandingan antara kebijakan pemerintah dengan realita implementasi pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah. (Output 3)
4.	Abstraksi Output 3 (Input 4)	Analisis deskriptif kualitatif. (Proses 4)	Kesimpulan dan rekomendasi. (Output 4)

Sumber: Hasil Analisis, 2005.

- **Analisis Deskriptif Kualitatif (1)**

Analisis ini terdiri dari 2 (dua) kegiatan utama yaitu menganalisis dokumen kebijakan dan menganalisis kebijakan operasional dari kebijakan resmi pemerintah dalam isu perencanaan pembangunan tahunan daerah partisipatif. Analisis pertama menghasilkan deskripsi kebijakan resmi pemerintah yang mungkin (cukup) ideal. Adapun analisis kedua menghasilkan implementasi dan adaptasi dari kebijakan resmi tersebut oleh petugas/aparat yang terkait baik di tingkat kabupaten maupun di tingkat kecamatan.

- **Analisis Deskriptif Kualitatif (2)**

Pada bagian ini terdiri dari kegiatan analisis dari masukan data hasil wawancara mendalam dengan responden mengenai implementasi pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah. Peneliti berusaha semaksimal mungkin menggali masukan dari responden untuk memudahkan dalam analisis. Secara umum responden dibawa kepada pembicaraan sesuai variabel penelitian, namun masukan-masukan dari responden di luar hal tersebut sepanjang masih relevan dengan tujuan penelitian sangat dihargai.

Masukan-masukan tersebut dianalisis dengan 3 (tiga) alat utama dalam penelitian kualitatif. Sehingga meskipun dalam penelitian kualitatif senantiasa terikat dengan ruang dan waktu (konteks) penelitian, namun berdasarkan data yang diperoleh senantiasa diungkapkan berbagai fakta apa adanya. Meski pada saat menggali data, peneliti mencoba mendekati diri semaksimal mungkin pada responden untuk memahami konteks jawaban atau pernyataan dari responden. Pada saat melakukan analisis lanjutan, hasil wawancara tersebut disikapi dengan cara lain agar hasil analisis secara keseluruhan dapat lebih baik dan memadai.

▪ Analisis Deskriptif Kualitatif (3)

Dalam analisis ini dicoba memperbandingkan hasil analisis pertama dengan hasil analisis kedua, sehingga realisasi implementasi pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pemalang dapat diperoleh. Kegiatan ini sebenarnya lebih mudah dan terarah jika terdapat persepsi yang sama antara pemerintah dengan masyarakat luas, yang tercermin dari hasil kedua analisis sebelumnya.

▪ Analisis Deskriptif Kualitatif (4)

Analisis terakhir ini dilakukan berdasarkan hasil analisis ketiga yang dicoba untuk diabstraksikan dan direfleksikan lebih jauh, guna menghasilkan kesimpulan dan rekomendasi kebijakan yang perlu ditempuh.

1.7 Sistematika Penulisan Tesis

Penulisan suatu karya ilmiah perlu disusun dengan menggunakan sistematika tertentu untuk mempermudah dalam pengkajiannya. Sistematika penulisan penelitian dalam tesis ini secara garis besar adalah sebagai berikut:

• BAB I PENDAHULUAN

Berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan sasaran penelitian, ruang lingkup penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan tesis.

• BAB II KAJIAN TEORI PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Berisi konsepsi perencanaan pembangunan daerah, konsepsi pemberdayaan, partisipasi masyarakat dan *good governance*, kajian implementasi pembangunan termasuk didalamnya perencanaan pembangunan daerah partisipatif dan rangkuman teori yang memunculkan variabel penelitian.

- **BAB III KAJIAN UMUM WILAYAH DAN KEBIJAKAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH**

Berisi kondisi fisik wilayah, kondisi sosial kependudukan, kondisi perekonomian, prasarana lingkungan dan interaksi ruang spasial, kebijakan perencanaan pembangunan tahunan daerah, serta pengalaman dalam Program Pengembangan Kecamatan (PPK).

- **BAB IV ANALISIS IMPLEMENTASI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DALAM MEKANISME PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH**

Berisi analisis implementasi kebijakan pemerintah dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah, analisis implementasi pemberdayaan masyarakat berdasarkan persepsi responden dan analisis perbandingan/keterkaitan kebijakan pemerintah dengan realisasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah.

- **BAB V KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Berisi temuan studi, kesimpulan hasil penelitian dan rekomendasi yang selayaknya menjadi masukan bagi pihak terkait.

Daftar Pustaka.

Lampiran-lampiran.

BAB II

KAJIAN TEORI

PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DAN

PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

2.1 Konsepsi Perencanaan Pembangunan Daerah

2.1.1 Konsepsi Perencanaan

Konsepsi perencanaan sangat beragam, tergantung dari sudut pandang penilaian yang digunakan. Konsepsi perencanaan yang dikemukakan secara umum tergantung pada kecakapan ahli/ ilmuwan, bidang keilmuan dan tujuan yang ingin dicapai. Jika dicermati berbagai konsepsi yang dikemukakan tersebut mempunyai kekuatan dan kelemahan masing-masing. Kesemuanya kembali ke konteks permasalahan di atas, misalnya konsepsi yang menyatakan bahwa perencanaan adalah usaha yang secara sadar, terorganisasi dan terus menerus dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu (Waterston, 1965 dalam Conyers, 1992:4).

Di lain pihak Riyadi dan Bratakusumah (2003:2) juga mengutip pendapat beberapa ahli tentang “perencanaan”, yang antara lain adalah:

- Harold Koontz dan Cyril O'Donnel menyatakan : *“Planning is the function of a manager which involves the selections from alternatif of objectives, policies, prosedures, and programmes.”* Artinya, perencanaan adalah fungsi seorang manajer yang berhubungan dengan pemilihan tujuan-tujuan, kebijaksanaan-kebijaksanaan, prosedur-prosedur dan program-program dari beberapa alternatif yang ada.
- George R. Terry menyatakan, *“Planning is the selecting and relating of facts and the making and using of assumptions regarding the future in the visualization and formulation of proposed activities believed necessary to achieve desired result.”* Artinya, perencanaan adalah upaya untuk memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.

- Y. Dror: perencanaan adalah suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu.
- Diana Conyers dan Peter Hills mengemukakan, "*Planning is a continuous process which involves decisions, or choice, about alternative ways of using available resources, with the aim of achieving particular goal at some time in the future.*" Artinya, perencanaan adalah suatu proses yang terus menerus yang melibatkan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan penggunaan sumber daya yang ada dengan sasaran untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa yang akan datang.

Tarigan (2004:3) menyatakan bahwa perencanaan dapat diartikan sebagai mengetahui dan menganalisis kondisi saat ini, meramalkan perkembangan berbagai faktor *noncontrollable* yang relevan, memperkirakan faktor-faktor pembatas, menetapkan tujuan dan sasaran yang diperkirakan dapat dicapai, serta mencari langkah-langkah untuk mencapai tujuan tersebut.

Riyadi dan Bratakusumah (2003:3) menyimpulkan bahwa dalam perencanaan pada umumnya terkandung beberapa hal pokok yang dapat dikatakan sebagai unsur-unsur dalam perencanaan itu sendiri, meliputi:

1. Adanya asumsi-asumsi yang didasarkan pada fakta-fakta. Ini berarti bahwa perencanaan hendaknya disusun dengan berdasarkan asumsi-asumsi yang didukung dengan fakta-fakta atau bukti-bukti yang jelas.
2. Adanya alternatif-alternatif atau pilihan-pilihan sebagai dasar penentuan kegiatan yang akan dilakukan. Ini berarti bahwa dalam menyusun rencana perlu memperhatikan berbagai alternatif/pilihan sesuai dengan kegiatan yang akan dilaksanakan.
3. Adanya tujuan-tujuan yang ingin dicapai. Dalam hal ini perencanaan merupakan suatu alat/ sarana untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan kegiatan.
4. Bersifat memprediksi sebagai langkah untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan yang dapat mempengaruhi pelaksanaan perencanaan.
5. Adanya kebijaksanaan sebagai hasil keputusan yang harus dilaksanakan.

Berdasarkan definisi-definisi perencanaan maka terdapat 4 (empat) elemen dasar perencanaan dalam konteks pembangunan, yakni:

1. *Merencanakan berarti memilih*

Perencanaan merupakan proses memilih di antara berbagai kegiatan yang diinginkan karena tidak semua yang diinginkan tersebut dapat dilakukan dan tercapai secara simultan. Hal ini menyiratkan bahwa hubungan antara perencanaan dengan proses pengambilan keputusan sangat erat.

2. *Perencanaan merupakan alat pengalokasian sumberdaya*

Penggunaan istilah "sumberdaya" di sini menunjukkan segala sesuatu yang dianggap berguna dalam pencapaian suatu tujuan. Perencanaan mencakup proses pengambilan keputusan tentang bagaimana penggunaan sumberdaya yang tersedia sebaik-baiknya. Oleh karena itu, kuantitas dan kualitas sumberdaya tersebut berpengaruh sangat penting dalam proses memilih di antara berbagai pilihan tindakan.

3. *Perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan*

Konsep perencanaan sebagai alat pencapaian tujuan muncul berkenaan dengan sifat dan proses penetapan tujuan. Salah satu masalah yang sering dihadapi dalam perencanaan adalah tujuan yang tidak jelas dan tidak dapat diartikulasikan secara tepat.

4. *Perencanaan untuk masa depan*

Salah satu elemen penting dalam perencanaan adalah elemen waktu. Tujuan-tujuan perencanaan dirancang untuk dicapai pada masa yang akan datang dan oleh karena itu perencanaan berkaitan dengan masa depan (*future*). (Munir, 2002:24)

2.1.2 Konsepsi Pembangunan

Kata *development* pada umumnya diterjemahkan sebagai pembangunan, namun banyak ahli pula yang lebih suka menggunakan kata pengembangan. Hal ini kadangkala

memang cukup mengganggu, namun beberapa definisi di bawah ini kiranya cukup jelas mengemukakan makna dari pembangunan/pengembangan.

Riyadi dan Bratakusumah (2003:4-5) mengutip pendapat beberapa ahli tentang “pembangunan” antara lain:

- Siagian (1994): pembangunan adalah suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*).
- Ginanjar Kartasasmita (1994): pembangunan adalah suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana.

Selanjutnya disimpulkannya bahwa pada dasarnya *pembangunan* adalah suatu proses perubahan yang dilakukan melalui upaya-upaya secara sadar dan terencana. Sedangkan “perkembangan” adalah proses perubahan yang terjadi secara alami sebagai dampak dari adanya pembangunan.

Adapun Muchdie dkk. ed. (2001:3-4) mengemukakan bahwa pembangunan atau pengembangan, dalam arti *development*, bukanlah suatu kondisi atau suatu keadaan yang ditentukan oleh apa yang dimiliki manusianya, dalam hal ini penduduk setempat. Sebaliknya, pengembangan itu adalah kemampuan yang ditentukan oleh apa yang dapat mereka lakukan dengan apa yang mereka miliki, guna meningkatkan kualitas hidupnya, dan juga kualitas hidup orang lain. Jadi pengembangan harus diartikan sebagai keinginan untuk memperoleh perbaikan, serta kemampuan untuk merealisasikannya. Di sini mulai kelihatan masalah dasarnya yaitu motivasi dan pengetahuan daripada masalah kekayaan.

Munir (2002:24-25) mengemukakan pendapat bahwa *pembangunan* sering diartikan sebagai suatu perubahan dan merupakan sesuatu yang semestinya terjadi dalam suatu masyarakat, baik masyarakat maju maupun masyarakat sedang berkembang. Pembangunan merupakan upaya untuk melakukan perubahan guna mewujudkan kondisi yang lebih baik, secara materiil maupun spirituil. Sehingga pembangunan memerlukan

adanya rangkaian kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam suatu sistem kemasyarakatan untuk mencapai hasil akhir yang diinginkan.

Secara sederhana, pembangunan sering diartikan sebagai suatu upaya untuk melakukan perubahan menjadi lebih baik. Karena perubahan yang dimaksud adalah menuju arah peningkatan dari keadaan semula, tidak jarang pula ada yang mengasumsikan bahwa pembangunan adalah juga pertumbuhan. (Riyadi dan Bratakusumah, 2003:5)

Konsep dan visi pembangunan yang banyak digandrungi oleh banyak negara Dunia Ketiga merupakan adopsi dari paradigma pembangunan model barat. Dalam konsep ini pembangunan dipahami sebagai proses tahap demi tahap menuju modernitas, yang dimaknai sebagai cerminan kemajuan teknologi dan ekonomi seperti yang telah dilalui oleh bangsa-bangsa industri maju. Konsep pembangunan dipahami sebagai perbaikan umum dalam standar hidup. Pembangunan juga dipahami sebagai sarana memperkuat negara, terutama melalui proses industrialisasi yang mengikuti pola seragam dari satu negara dengan negara lainnya. Dalam perspektif ini, pemerintah memposisikan diri sebagai subyek pembangunan dengan memperlakukan rakyat sebagai obyek, resipien/penerima, klien atau bahkan partisipan pembangunan. (Winarso dkk. ed., 2002:53-54)

Pembangunan merupakan suatu proses perubahan menuju peningkatan taraf kehidupan yang lebih baik, yang dapat dilakukan dengan cara yang berbeda-beda, tergantung dari tujuan pembangunan itu sendiri. Tujuan pembangunan biasanya mencakup hal-hal pokok seperti:

- a. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi.
- b. Meningkatkan pemerataan pendapatan masyarakat.
- c. Meningkatkan kesempatan kerja.
- d. Meningkatkan pemerataan pembangunan antar daerah. (Munir,2002:28)

Mengacu pada berbagai pendapat, Tjokrowinoto (1999:216-218) mengemukakan adanya setidaknya tiga paradigma pembangunan yang digunakan dalam pembangunan nasional banyak negara, yaitu:

1. *Production-centered development* yang berorientasi pada paradigma pertumbuhan, dengan karakteristik:
 - Berorientasi pada peningkatan taraf hidup yang diukur dari kenaikan nilai ekonomi barang dan jasa yang diproduksi serta kenaikan tingkat konsumsi masyarakat.
 - Konsentrasi pemilikan alat produksi.
 - Dominasi mekanisme pasar dalam menentukan jenis, kuantitas dan kualitas barang dan jasa yang diproduksi.
 - Optimalisasi pemanfaatan kapital.
 - Sistem perencanaan yang sentralistis, yang menjanjikan *trickledown development*.
2. Paradigma kesejahteraan (*welfare paradigm*) yang menjanjikan peningkatan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial (*social equity*). Komitmennya adalah melaksanakan sejumlah besar program yang akan mengantarkan buah/keberhasilan pembangunan kepada sebagian besar anggota masyarakat dalam waktu yang sesingkat mungkin, melalui jalur yang selangsung mungkin, terutama sekali dengan cara meningkatkan akses mereka kepada berbagai pelayanan publik dan penyuluhan.
3. *People-centered development* yang kemudian melandasi wawasan Pengelolaan Sumberdaya Lokal atau *community-based resources*. Pusat perhatian paradigma ini adalah perkembangan manusia (*human-growth*), kesejahteraan (*wellbeing*), keadilan (*equity*) dan keberlanjutan (*sustainability*). Logika yang mendominasinya adalah keseimbangan ekologi manusia (*balanced human ecology*), sumber pembangunannya yang utama adalah informasi dan prakarsa kreatif yang tak pernah habis, tujuan utamanya adalah perkembangan manusia dalam arti aktualisasi yang optimal dari potensi manusia.

2.1.3 Konsepsi Perencanaan Pembangunan Daerah

Perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah merupakan suatu tahapan dalam proses pembangunan. Perencanaan akan menghasilkan rencana yang selanjutnya diimplementasikan dalam pelaksanaan pembangunan. Perencanaan yang baik akan sangat mempengaruhi terhadap keberhasilan suatu pembangunan, oleh karena itu dalam menyusun perencanaan pembangunan hendaknya diperhatikan berbagai faktor yang kemungkinan memiliki pengaruh bagi berhasil tidaknya pelaksanaan pembangunan. (Munir, 2002:25)

Riyadi dan Bratakusumah (2003:6-7) menyatakan bahwa perencanaan pembangunan merupakan merupakan suatu tahapan awal dalam proses pembangunan. Sebagai tahapan awal, perencanaan pembangunan akan menjadi bahan/pedoman/acuan dasar bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan (*action plan*). Karena itu perencanaan pembangunan hendaknya bersifat implementatif (dapat dilaksanakan) dan aplikatif (dapat diterapkan). Perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data dan fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun non fisik (mental dan spiritual), dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik.

Menurut Munir (2002:89) perencanaan pembangunan daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem perencanaan nasional, namun bukan merupakan duplikasi atau bentuk miniatur dari perencanaan nasional. Perencanaan pembangunan daerah memiliki karakter spesifik sesuai dengan potensi dan aspirasi daerah, dengan tetap memperhatikan perencanaan skala makro nasional. Untuk menyusun perencanaan pembangunan daerah, dengan demikian harus diketahui tentang sistem dan kebijakan perencanaan nasional secara menyeluruh.

Sejalan dengan pendapat di atas, Usman (2003:13) mengemukakan bahwa pembangunan daerah bukanlah semata-mata duplikasi dari pembangunan nasional. Pembangunan daerah juga bukan hanya merupakan bentuk yang lebih kecil dari rencana pembangunan nasional. Pembangunan daerah mempunyai watak atau ciri tersendiri, serta memiliki pola dan spirit yang sesuai dengan kondisi dan potensi yang dimiliki. Itulah sebabnya pembangunan daerah seyogyanya dilihat sebagai sub-sistem di dalam sistem pembangunan nasional. Sebagai sub-sistem, pembangunan daerah memiliki kebulatan tersendiri, yang bersifat fungsional bagi keseluruhan sistem pembangunan nasional.

Perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumberdaya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tapi tetap berpegang pada azas prioritas. (Riyadi dan Bratakusumah, 2003:7)

Pembangunan daerah merupakan pembangunan yang segala sesuatunya dipersiapkan dan dilaksanakan oleh daerah, mulai dari perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan sampai pertanggungjawabannya. Dalam kaitan ini daerah memiliki hak otonom. Sedangkan pembangunan wilayah merupakan kegiatan pembangunan yang perencanaan, pembiayaan, dan pertanggungjawabannya dilakukan oleh pusat, sedangkan pelaksanaannya bisa melibatkan daerah dimana kegiatan tersebut berlangsung. (Munir, 2002:61)

Lebih lanjut dinyatakan, pembangunan daerah seharusnya dilakukan dengan penekanan pada kebijakan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan karakteristik daerah yang bersangkutan (*endogenous development*) dengan menggunakan potensi sumberdaya manusia, kelembagaan dan sumberdaya fisik lokal. Orientasi ini mengarahkan

pada tumbuhnya inisiatif dan kreativitas dari daerah dalam proses pembangunan untuk menciptakan kesempatan kerja baru dan merangsang peningkatan kegiatan produktif.

Perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur di dalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber-sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu. (Riyadi dan Bratakusumah, 2003:8)

Kegiatan pembangunan yang dilaksanakan di daerah, dapat dikelompokkan dalam tiga kelompok kegiatan, yaitu:

1. Pembangunan yang dilaksanakan dengan azas desentralisasi sebagai kewenangan penuh daerah otonom.
2. Pembangunan yang dilaksanakan dengan azas dekonsentrasi yang merupakan kewenangan pemerintah pusat.
3. Pembangunan yang dilaksanakan dengan azas pembantuan (*medebewind*).

Ketiga kelompok kegiatan pembangunan itu memiliki sistem administrasi dan arus informasi yang berbeda satu sama lain, sesuai dengan sifat kewenangan masing-masing. Hal ini akan sangat berpengaruh pada efektivitas sistem perencanaan dan sistem koordinasi perencanaan. (Munir, 2002:160)

Perencanaan pembangunan daerah merupakan kegiatan yang tidak mudah karena berhadapan dengan berbagai permasalahan yang sangat kompleks dan komprehensif (meliputi berbagai aspek sosial kemasyarakatan) dari suatu keadaan yang ada di wilayah terkait. Kegiatan perencanaan pembangunan daerah tidak dapat dilakukan secara individual, melainkan harus dilakukan secara tim (*team work*), baik dalam arti kerjasama tim antar-anggota perencana maupun kerjasama dalam arti institusional. Di samping itu perencanaan pembangunan daerah juga memerlukan keterlibatan berbagai pihak secara

interdisipliner sehingga mampu melakukan pengkajian dan analisis yang akurat dalam rangka perumusan hasil perencanaannya. (Riyadi dan Bratakusumah, 2003:10)

2.2 Konsepsi Pemberdayaan, Partisipasi Masyarakat dan *Good Governance*

2.2.1 Konsepsi Pemberdayaan Masyarakat

Muhadjir (2003:29-30) menyatakan bahwa konsepsi pemberdayaan berawal dari *philantropisme* yang merupakan filsafat sosial yang berkembang mulai abad XVIII. Bila dilacak itu merupakan filsafat sosial Kristen yang menampilkan ajaran belas kasih pada yang miskin dan nestapa. Praktek penjajahan di negara-negara berkembang memiliki dua sisi yang berbeda dalam tampilan satu *philantropisme*. Sisi pertama: ajaran belas kasih Kristiani, dan sisi kedua: dengan landasan teori determinisme ras, membelaskasihani yang inferior. Tampilannya menjadi memberi belas kasihan untuk menjaga, membantu kepada si terjajah karena memang dipersepsi serba tertinggal. Tidak terbayangkan niatan membuat independen, karena dalam persepsi barat, masyarakat terjajah memang inferior segalanya, termasuk inferior ras.

Lebih lanjut dinyatakannya, *philantropisme* berupa pinjaman lunak (yang sering dibahasakan sebagai bantuan) yang mendikte dan mengarah ke komponen-komponen inferior (bantuan pangan, kesehatan, ketrampilan dan semacamnya), dan tidak mengarah ke komponen-komponen pemberdayaan *hi-tech*, membuat negara-negara berkembang menjadi tetap *dependent*, membuat negara berkembang terkungkung pada doktrin dan sistem penjajahan baru. Konsep baru yang berkembang kini adalah *empowering*, pemberdayaan. Bukan dibantu agar tetap hidup (meski hidupnya bak kiambang tumbuh di batu), bukan dibantu sekedar agar tidak mati, melainkan perlu dikembangkan keberdayaannya untuk mengatasi sendiri masalahnya, dan mampu mengarahkan hidupnya ke cita lebih ideal.

Menurut Sugijoko dan Kusbiantoro ed. (1997:172) pemberdayaan, berasal dari bahasa Inggris, *empowerment*. Konsep ini digunakan sebagai alternatif terhadap konsep-konsep pembangunan yang selama ini dianggap tidak berhasil memberikan jawaban yang memuaskan terhadap masalah-masalah besar pembangunan, khususnya masalah kekuasaan (*power*) dan ketimpangan (*inequity*).

Sugijoko dan Kusbiantoro ed. (1997:176-177) menyatakan kata *power* dalam *empowerment* diartikan "daya" sehingga *empowerment* diartikan sebagai pemberdayaan. Daya dalam arti kekuatan yang berasal dari dalam, tetapi dapat diperkuat dengan unsur-unsur yang diserap dari luar. Ia merupakan sebuah konsep untuk memotong lingkaran setan yang menghubungkan *power* dengan pembagian kesejahteraan. Keadaan keterbelakangan seperti diuraikan di atas disebabkan oleh ketidakseimbangan dalam pemilikan atau akses pada sumber-sumber *power*. Proses historis yang panjang menyebabkan terjadinya *power disenfranchisement* atau *dispowerment*, yakni peniadaan *power* pada sebagian besar masyarakat. Akibatnya, lapisan masyarakat tidak memiliki akses yang memadai terhadap aset produktif yang umumnya sudah dikuasai oleh mereka yang memiliki *power*. Pada gilirannya keterbelakangan secara ekonomi mengakibatkan mereka makin jauh dari kekuasaan. Begitulah lingkaran itu berputar terus.

Membantu dalam konsep pemberdayaan tampil dalam kerangka rancangan dan implementasi yang secara berkelanjutan dan persuasif ditumbuhkan inisiatif dan upaya masyarakat itu sendiri. Bantuan yang diberikan lebih merupakan kondisi supportif. Pandangan hidup dan keyakinan kepribadian mandiri serta dimiliki harkat dan martabat sebagai manusia dan bangsa itu pangkal atau dasar pemberdayaan. (Muhadjir, 2003:29-30)

Wahab dkk. (2002:81-82) menyatakan adanya 3 (tiga) pendekatan yang dapat dilakukan dalam *empowerment*, yaitu:

1. *The welfare approach*, pendekatan ini mengarahkan pada pendekatan manusia dan bukan memperdaya masyarakat dalam menghadapi proses politik dan kemiskinan rakyat, tetapi justru untuk memperkuat keberdayaan masyarakat dalam pendekatan *centrum of power* yang dilatarbelakangi kekuatan potensi lokal masyarakat.
2. *The development approach*, pendekatan ini bertujuan untuk mengembangkan proyek pembangunan untuk meningkatkan kemampuan, kemandirian dan keberdayaan masyarakat.
3. *The empowerment approach*, pendekatan yang melihat bahwa kemiskinan sebagai akibat dari proses politik dan berusaha memberdayakan atau melatih rakyat untuk mengatasi ketidakberdayaan.

Sugijoko dan Kusbiantoro ed. (1997:176-179) menyatakan pemberdayaan mempunyai dua arah tujuan. *Pertama*, melepaskan belenggu kemiskinan dan keterbelakangan. *Kedua*, memperkuat posisi lapisan masyarakat dalam struktur kekuasaan. Keduanya harus ditempuh dan menjadi sasaran dari upaya pemberdayaan. Upaya memberdayakan masyarakat sendiri dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu:

1. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Di sini titik tolaknya bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena, kalau demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong, memotivasikan dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.
2. Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*). Dalam rangka itu diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Penguatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut

penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan berbagai akses ke dalam berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya. Untuk itu, perlu ada program khusus bagi masyarakat yang kurang berdaya, karena program-program umum yang berlaku untuk semua, tidak selalu dapat menyentuh lapisan masyarakat ini.

3. Memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, dan eksploitasi yang kuat atas yang lemah.

Sulistiyani (2004:83-84) menyatakan bahwa proses belajar dalam rangka pemberdayaan masyarakat akan berlangsung secara bertahap. Tahap-tahap yang harus dilalui tersebut adalah meliputi:

1. Tahap penyadaran dan pembentukan perilaku menuju perilaku sadar dan peduli sehingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri.
2. Tahap transformasi kemampuan berupa wawasan pengetahuan, kecakapan-keterampilan agar terbuka wawasan dan pemberian keterampilan dasar sehingga dapat mengambil peran di dalam pembangunan.
3. Tahap peningkatan kemampuan intelektual, kecakapan-keterampilan sehingga terbentuklah inisiatif dan kemampuan untuk mengantarkan pada kemandirian.

Selanjutnya dikemukakannya serangkaian tahapan yang harus ditempuh melalui pemberdayaan tersebut, dalam tabel di bawah ini:

TABEL II.1
TAHAPAN TINGKAT KEBERDAYAAN MASYARAKAT

TAHAPAN AFEKTIF	TAHAPAN KOGNITIF	TAHAPAN PSIKOMOTORIK	TAHAPAN KONATIF
Belum merasa sadar dan peduli	Belum memiliki wawasan pengetahuan	Belum memiliki ketrampilan dasar	Tidak berperilaku membangun
Tumbuh rasa kesadaran & kepedulian	Menguasai pengetahuan dasar	Menguasai keterampilan dasar	Bersedia terlibat dalam pembangunan
Memupuk semangat kesadaran & kepedulian	Mengembangkan pengetahuan dasar	Mengembangkan keterampilan dasar	Berinisiatif untuk mengambil peran dalam pembangunan
Merasa membutuhkan kemandirian	Mendalami pengetahuan pada tingkat lebih tinggi	Memperkaya variasi keterampilan	Berposisi secara mandiri untuk membangun diri dan lingkungannya

Sumber: Sulistiyani (2004:84-85)

Muhadjir (2000:80) mengemukakan bahwa dalam konsep ilmu politik, pemberdayaan masyarakat sebenarnya identik dengan desentralisasi, merupakan upaya politik untuk memberikan otoritas kepada masyarakat membuat berbagai keputusan dan berbagai social action. Seharusnya lebih tepat jika ditingkatkan menjadi konsep *social empowering yang community based*, yaitu paradigma yang menekankan pentingnya kesadaran masyarakat untuk membuat olahan dan keputusan dari dan untuk masyarakat itu sendiri, atau identik dengan otonomi.

Pemberdayaan bukan hanya konsep ekonomi atau hanya konsep politik. Pemberdayaan adalah konsep yang menyeluruh atau holistik. Ia menyangkut nilai-nilai dalam masyarakat. Rakyat miskin atau yang berada pada posisi belum termanfaatkan secara penuh potensinya melalui pemberdayaan diharapkan akan meningkat bukan hanya ekonominya melainkan juga harkat, martabat, rasa percaya diri dan harga dirinya. Dengan demikian, dapat diartikan bahwa pemberdayaan tidak saja menumbuhkan dan mengembangkan nilai tambah ekonomi, tetapi juga nilai tambah sosial dan nilai tambah budaya. (Sugijoko dan Kusbiantoro ed., 1997:182).

2.2.2 Konsepsi Partisipasi Masyarakat

Moekijat (2002: 3 & 15) mengemukakan bahwa unsur pokok dari semua perilaku manusia adalah kegiatan, baik kegiatan badaniah maupun rohani. Perilaku manusia dapat dilihat sebagai serangkaian kegiatan. Kegiatan-kegiatan diorientasikan kepada tujuan tertentu, akan tetapi tujuan-tujuan individu seringkali sulit dipahami. Hal ini seringkali disebabkan karena motivasi masing-masing orang berbeda yang dipengaruhi oleh kekuatan motif mereka. Motif seringkali diartikan sebagai kebutuhan, keinginan, dorongan ataupun gerak hati, baik secara sadar maupun tidak sadar.

Motivasi-motivasi individu yang terakumulasi dan dikelola dalam suatu organisasi ataupun kelembagaan masyarakat dapat menjadi sumber kekuatan utama bagi upaya pemenuhan kebutuhan bersama. Upaya tersebut pada akhirnya lebih dikenal sebagai upaya pembangunan. Pembangunan harus didasarkan kepada kesadaran dan penyadaran anggota masyarakat untuk bersedia terlibat dan ikut serta, sehingga pada akhirnya mereka akan turut berperanserta atau berpartisipasi. Pada dasarnya semakin besar peranserta masyarakat akan semakin besar pula peluang keberhasilan upaya pembangunan.

Juliantara ed. (2004:154-155) menyatakan secara umum dan sederhana kata "partisipasi" mengacu pada posisi pelaku sebagai *part* (bagian/ ambil bagian) atau sebagai *partner* (mitra). Pemahaman yang pertama menempatkan pemahaman partisipasi pada posisi pelaku hanya sekedar ambil bagian atau sekedar berperanserta, dan lebih cenderung pada posisi pinggiran atau marjinal. Partisipasi hanya lantas dipadankan dengan *ikut serta* atau *peran serta*, yang pada proses terbentuknya tindakan tersebut tidak diawali dengan proses internal kesadaran yang menumbuhkan dorongan untuk berprakarsa atau berinisiatif atau mengawali tindakan bersama. Prakarsa dilakukan pihak lain, kemudian warga diikutsertakan.

Sedangkan pemahaman yang kedua mempertautkan partisipasi dengan kata *partner* yang dapat ditafsirkan lebih bermakna:

1. Adanya inisiatif untuk melakukan tindakan oleh sang subyek;
2. Mempunyai kesetaraan atau kesederajadan posisi dalam melakukan tindakan bersama orang lain (*the others*);
3. Masing-masing pihak bersedia dan siap menanggung konsekuensi bersama dari tindakan yang sama-sama dilakukan tersebut;
4. Masing-masing pihak mempunyai makna subyektif yang sama (setidaknya mirip atau himpit) dalam menentukan dan melakukan tindakan bersama tersebut.
5. Tindakan yang sama-sama dipilih tersebut telah diproses dalam *ruang kesadaran* secara sadar dan mendalam sehingga tindakan itu memang sesuatu yang dikehendaki untuk dilakukan.

Mikkelsen (2003:65) mengemukakan bahwa dua alternatif utama dalam penggunaan partisipasi berkisar pada partisipasi sebagai tujuan pada dirinya sendiri, atau sebagai alat untuk mengembangkan diri. Logikanya, kedua interpretasi itu merupakan satu kesatuan, suatu rangkaian. Keduanya mewakili partisipasi yang bersifat transformasional dan instrumental dalam suatu proyek tertentu, serta dapat kelihatan dalam kombinasi yang berbeda. Sebagai sebuah tujuan, partisipasi menghasilkan pemberdayaan, yakni setiap orang berhak menyatakan pendapat dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupannya. Dengan demikian partisipasi adalah alat dalam memajukan ideologi atau tujuan-tujuan pembangunan yang normatif seperti keadilan sosial, persamaan dan demokrasi. Dalam bentuk alternatif, partisipasi ditafsirkan sebagai alat untuk mencapai efisiensi dalam manajemen proyek (sebagai alat dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan). Implikasinya partisipasi menyangkut pula strategi manajemen, melalui mana negara mencoba untuk memobilisasi sumber-sumbernya. Dalam kenyataan, kedua pokok

pikiran mengenai partisipasi itu seringkali hadir pada saat yang sama, namun status dan strateginya serta pendekatan metodologinya berbeda.

Menurut Arnstein (1969:216-224) yang didukung oleh Panudju (dalam Sihono, 2003:29-31) tingkat peranserta masyarakat atau derajat keterlibatan masyarakat terhadap program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah dapat digolongkan menjadi 8 (delapan) tipologi, yaitu:

1. *Manipulation* (manipulasi)

Tingkat peranserta ini adalah yang paling rendah di mana masyarakat hanya dipakai namanya sebagai anggota dalam berbagai badan penasehat. Dalam hal ini tidak ada peranserta masyarakat yang sebenarnya dan tulus, tetapi diselewengkan dan dipakai sebagai alat publikasi dari pihak penguasa.

2. *Theraphy* (penyembuhan)

Dengan berkedok melibatkan peranserta masyarakat dalam perencanaan, para perancang memperlakukan anggota masyarakat seperti proses penyembuhan pasien dalam terapi. Meskipun masyarakat terlibat dalam banyak kegiatan, pada kenyataannya kegiatan tersebut lebih banyak untuk mengubah pola pikir masyarakat yang bersangkutan daripada mendapatkan masukan dari mereka.

3. *Informing* (memberi informasi)

Memberi informasi kepada masyarakat tentang hak-hak mereka, tanggungjawab dan berbagai pilihan, dapat menjadi langkah pertama yang sangat penting dalam pelaksanaan peranserta masyarakat. Meskipun demikian yang sering terjadi penekanannya lebih pada pemberian informasi satu arah dari pihak pemegang kuasa kepada masyarakat. Tanpa adanya kemungkinan untuk memberikan umpan balik/kekuatan untuk negosiasi dari masyarakat. Dalam situasi saat itu terutama informasi diberikan pada akhir perencanaan, masyarakat hanya memiliki sedikit kesempatan untuk mempengaruhi rencana.

4. *Consultation* (konsultasi)

Mengundang opini masyarakat, setelah memberikan informasi kepada mereka, dapat merupakan langkah penting dalam menuju peranserta penuh dari masyarakat. Akan tetapi cara ini tingkat keberhasilannya rendah karena tidak adanya jaminan bahwa kepedulian dan ide masyarakat akan diperhatikan. Metode yang sering digunakan adalah survei tentang arah pikir masyarakat, pertemuan lingkungan masyarakat dan dengar pendapat dengan masyarakat.

5. *Placation* (perujukan)

Pada tingkat ini masyarakat mulai mempunyai beberapa pengaruh meskipun beberapa hal masih tetap ditentukan oleh pihak yang mempunyai kekuasaan. Dalam pelaksanaannya beberapa anggota masyarakat dianggap mampu dimasukkan sebagai anggota dalam badan-badan kerjasama pengembangan kelompok masyarakat yang anggotanya wakil dari berbagai instansi pemerintah. Walaupun usulan dari masyarakat diperhatikan namun suara masyarakat itu seringkali tidak didengar karena

kedudukannya relatif rendah atau jumlah mereka terlalu sedikit dibanding anggota dari instansi pemerintah.

6. *Partnership* (kemitraan)

Pada tingkat ini, atas kesepakatan bersama kekuasaan dalam berbagai hal dibagi antara pihak masyarakat dengan pihak pemegang kekuasaan. Dalam hal ini disepakati bersama untuk saling membagi tanggungjawab dalam perencanaan, pengendalian keputusan, penyusunan kebijakan dan pemecahan berbagai masalah yang dihadapi.

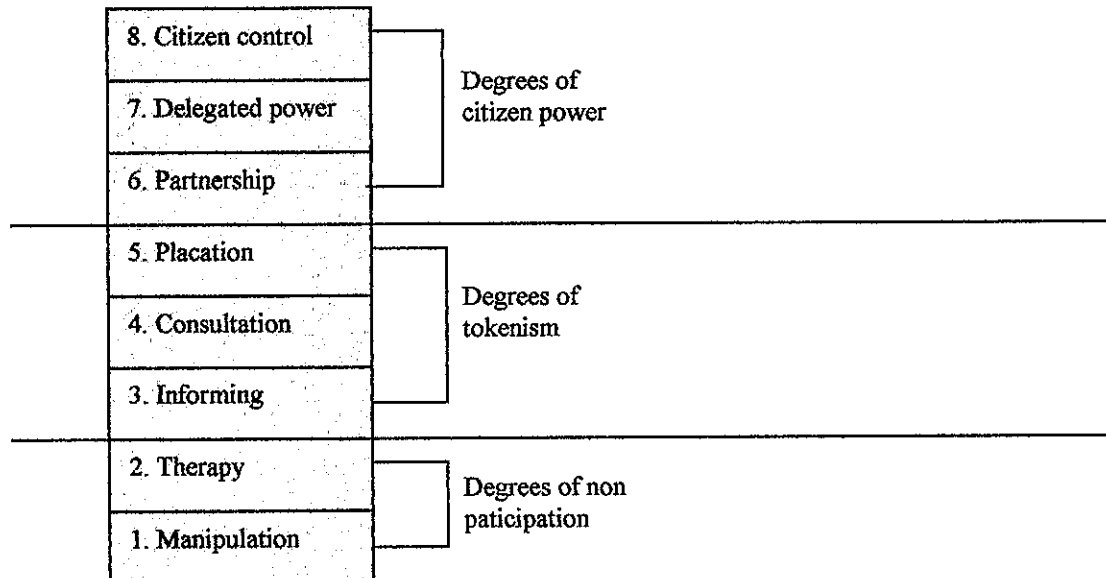
7. *Delegated power* (pelimpahan kekuasaan)

Pada tingkat ini masyarakat diberi limpahan kewenangan untuk memberikan keputusan pada rencana atau program tertentu. Untuk memecahkan perbedaan yang muncul, pemilik kekuasaan (pemerintah) harus mengadakan tawar-menawar dengan masyarakat dan tidak dapat memberikan tekanan-tekanan dari atas.

8. *Citizen control* (masyarakat yang mengontrol)

Pada tingkat ini masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingan mereka. Mereka mempunyai kewenangan dan dapat mengadakan negosiasi dengan pihak-pihak luar yang hendak melakukan perubahan. Dalam hal ini usaha bersama warga dapat langsung berhubungan dengan sumber-sumber dana untuk mendapat bantuan atau pinjaman dan, tanpa melalui pihak ketiga.

GAMBAR 2.1
TIPOLOGI TINGKAT PERANSERTA MASYARAKAT MENURUT ARNSTEIN



Sumber: Arnstein (1969:216-224) dan Panudju dalam Sihono (2003:29-31)

Tipologi tingkat partisipasi masyarakat tersebut seringkali digunakan sebagai rujukan dalam berbagai kajian yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat, selain cukup

mudah dalam penggunaannya, juga karena kajian tentang partisipasi masyarakat dalam pembangunan dirasakan semakin penting. Partisipasi warga merupakan proses ketika warga, sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka (Sumarto, 2004:17).

Conyers (1992:154-155) mengemukakan tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat sangat penting, yaitu:

1. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal.
2. Masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut.
3. Merupakan hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri. Hal ini selaras dengan konsep *man-centered development*, yaitu jenis pembangunan yang lebih diarahkan demi perbaikan nasib manusia dan tidak sekedar sebagai alat pembangunan itu sendiri.

Cooke dan Kothari ed. (2002:37) yang mengacu pada pendapat beberapa ahli, mengemukakan bahwa partisipatori (partisipasi masyarakat) seringkali dibedakan menjadi dua kutub, yaitu kutub efisiensi dan kutub pemerataan dan pemberdayaan. Kutub pertama menekankan bahwa partisipasi adalah alat untuk mencapai hasil proyek/kegiatan yang lebih baik. Sedangkan kutub kedua menekankan bahwa partisipasi merupakan proses untuk meningkatkan kemampuan individu agar mampu meningkatkan atau merubah kehidupan mereka sendiri.

Menurut Tjokrowinoto (1995:48-49) terdapat beberapa alasan pembeda bagi partisipasi rakyat dalam pembangunan, yaitu:

1. Rakyat adalah fokus sentral dan tujuan terakhir pembangunan, partisipasi merupakan akibat logis dari dalil tersebut.
2. Partisipasi menimbulkan rasa harga diri dan kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam kepentingan penting yang menyangkut masyarakat.
3. Partisipasi menciptakan suatu lingkaran umpan balik arus informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya tak akan terungkap.
4. Pembangunan dilaksanakan lebih baik dengan dimulai dari mana rakyat berada dan dari apa yang mereka miliki.
5. Partisipasi memperluas zone (kawasan) penerimaan proyek pembangunan, sehingga akan memperluas jangkauan pelayanan pemerintah kepada seluruh rakyatnya.
6. Partisipasi menyediakan lingkungan yang kondusif bagi aktualisasi potensi manusia maupun pertumbuhan manusia.
7. Partisipasi merupakan cara yang efektif membangun kemampuan masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi kebutuhan khas daerah.
8. Partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokratis individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri.

Partisipasi menyiratkan pemecahan masalah yang kooperatif. Melalui pendekatan partisipatif nampak terlibatnya penduduk dalam proses pengambilan keputusan dalam komunitas tersebut dan dalam implementasi serta evaluasi dari peraturan-peraturan, perencanaan dan program-program. (Budihardjo dan Sujarto, 1998).

2.2.3 Keterkaitan Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat dengan *Good Governance*

Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu warga masyarakat, melainkan pranata-pranatanya. Demikian pula pembaruan institusi-institusi sosial dan pengintegrasian ke dalam kegiatan pembangunan serta peran masyarakat di dalamnya.

Melalui proses budaya itu pula keberdayaan masyarakat akan diperkuat dan diperkaya, dan dengan demikian akan makin kuat pula aksesnya kepada sumber power. Melalui proses spiral itu, akan tercipta masyarakat yang berkeadilan karena konstelasi kekuasaan sudah dibangun di atas landasan pemerataan. (Sugijoko dan Kusbiantoro ed., 1997:183)

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu upaya untuk menjawab tantangan dalam pembangunan dewasa ini yang lebih berkaitan dengan upaya mewujudkan suatu *good governance*. Dinyatakan oleh Sumarto (2004:17) bahwa *Governance* adalah mekanisme, praktek dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya dan memecahkan masalah-masalah publik. Kualitas *governance* dinilai dari kualitas interaksi yang terjadi antara komponen *governance* yaitu: pemerintah, *civil society* dan sektor swasta. *Governance* yang baik memiliki unsur-unsur akuntabilitas, partisipasi, *predictability* dan transparansi.

Sumarto (2004:191) mengemukakan bahwa empat karakter *good governance* yang diusulkan oleh ADB adalah: *accountability, participation, predictability* dan *transparency*. UNDP mengusulkan sembilan karakter yaitu: *participation, rule of law, transparency, responsiveness, concensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability* dan *strategic vision*. Adapun deklarasi asosiasi pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (APEKSI, APKASI, ADEKSI, ADKASI) menambahkan rumusan UNDP tersebut dengan profesionalisme.

LAN (2001:15-16) mengutip UNDP (1996) menyatakan bahwa ciri-ciri pokok *good governance* adalah sebagai berikut:

1. Bahwa legitimasi pemerintah diakui dan diterima secara umum oleh rakyatnya.
2. Bahwa masyarakat memiliki kebebasan individu maupun kelompok untuk berserikat dan berpartisipasi dalam proses pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik.

3. Bahwa kerangka landasan hukum telah terbentuk secara jelas dan diketahui, dipahami dan dihormati oleh seluruh lapisan masyarakat.
4. Bahwa pemerintah memiliki akuntabilitas yang tinggi serta transparan dalam setiap tindakan dan kebijaksanaannya.
5. Bahwa pemerintah selalu menyediakan informasi yang akurat bagi masyarakat untuk mengevaluasi jalannya pemerintahan.

Kepemerintahan (*governance*) dapat diartikan sebagai penyelenggaraan dari kewenangan ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola pembangunan. Di dalamnya meliputi mekanisme, proses dan kelembagaan yang memberikan ruang kepada warganegara dan kelompok masyarakat untuk dapat mengidentifikasi dan memperjuangkan kebutuhan serta kepentingan mereka, menuntut haknya, memenuhi kewajibannya dan membicarakan perbedaan-perbedaan yang ada. Kepemerintahan di sini bukan berarti hanya negara, tetapi juga termasuk sektor swasta dan masyarakat sipil. Kepemerintahan yang baik menjamin bahwa prioritas politik, ekonomi, dan sosial didasarkan pada konsensus bersama antara negara dengan masyarakat, dan suara masyarakat (termasuk kelompok miskin dan marjinal) diperhatikan dalam proses pengambilan keputusan mengenai pengalokasian sumberdaya pembangunan. (Winarso dkk. ed., 2002:152-153)

Tim Crescent (2002:11-12) mengemukakan bahwa tata pemerintahan yang baik dicapai melalui upaya terpadu dari pemerintah daerah, masyarakat madani dan sektor swasta untuk menempatkan pembangunan berkelanjutan sebagai tujuan utama pembangunan. Adapun ciri-ciri pemerintahan yang baik adalah:

1. Mengikutsertakan semua pihak.
2. Transparan dan bertanggungjawab.
3. Efektif dan adil.

4. Menjamin adanya supremasi hukum.
5. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, ekonomi dan sosial didasarkan pada konsensus masyarakat.
6. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut alokasi sumberdaya pembangunan.

Menurut Sedarmayanti (2004:18-19) karakteristik *clean* dan *good governance* diharapkan dapat diwujudkan dengan cara melakukan pembangunan kualitas manusia sebagai pelaku *good governance* yang mencakup:

1. Pembangunan oleh dan untuk masyarakat.
2. Pokok pikiran *community information planning system*, dapat diwujudkan dengan “sharing” sumberdaya terutama sumberdaya informasi yang dimiliki oleh pemerintah kepada masyarakat.
3. Lembaga legislatif perlu berbagi informasi dengan masyarakat atas apa yang mereka ketahui mengenai sumberdaya potensial yang diperlukan birokrat kepada masyarakat.
4. Birokrat harus menjalin kerjasama dengan rakyat, yaitu dengan membuat program-programnya sesuai dengan apa yang diinginkan oleh masyarakat agar mereka tidak dihadapkan pada berbagai tekanan.
5. Birokrasi membuka dialog dengan masyarakat, untuk memperkuat interaksi yang lebih besar antara birokrat dengan rakyat atau pejabat yang dipilih, dengan cara ini mempermudah melakukan konversi sumberdaya yang diperlukan dalam melakukan kontrol.
6. Nilai manajemen strategis, maksudnya berupaya untuk mengembangkan organisasi yang mampu beradaptasi dengan lingkungannya, menanggapi tuntutan lingkungannya.

Sumarto (2004:127-128) menyatakan bahwa yang dimaksud partisipasi warga dalam *governance* adalah keterlibatan warga dalam pembuatan keputusan mengenai

penggunaan sumberdaya publik dan pemecahan masalah publik untuk pembangunan daerahnya. Berbagai pengalaman pembangunan daerah menunjukkan bahwa tanpa partisipasi warga:

- Pemerintah daerah kekurangan petunjuk mengenai kebutuhan dan keinginan warganya.
- Investasi yang ditanamkan di daerah tidak mengungkapkan prioritas kebutuhan warga.
- Sumber-sumber daya publik yang langka tidak digunakan secara optimal.
- Sumber-sumber daya masyarakat yang potensial untuk memperbaiki kualitas hidup masyarakat daerah tidak tertangkap.
- Standar-standar dalam merancang pelayanan dan prasarana yang tidak tepat.
- Fasilitas-fasilitas (umum) yang ada digunakan di bawah kemampuan dan ditempatkan pada tempat-tempat yang salah.

Berbagai pengalaman juga menunjukkan adanya langkah-langkah lanjutan agar partisipasi yang mendukung proses menuju *good governance* dapat tumbuh, yaitu:

- Memperkuat legal basis untuk partisipasi dan penguatan kapasitas warga. Bisa dilakukan dengan menerbitkan Perda khusus untuk partisipasi warga dalam proses perencanaan dan penentuan anggaran serta dalam penyusunan legislasi daerah.
- Penguatan kapasitas institusi komunitas dengan mendorong kebebasan berorganisasi yang seluas-luasnya dan mengalokasikan sumberdaya untuk penguatan institusi lokal.
- Menyediakan dan menyebarluaskan berbagai informasi publik dalam bentuk-bentuk dan media yang *community friendly*.
- Melakukan proses desentralisasi fiskal ke tingkat bawah (kelurahan, RW, RT).
- Mengembangkan berbagai metode partnership dan partisipasi warga (konsultasi publik, panel warga, komisi-komisi khusus untuk masalah spesifik masing-masing daerah). (Sumarto,2004:128-129)

2.3 Kajian Implementasi Pembangunan

2.3.1 Praktek Perencanaan Pembangunan Daerah

Perencanaan dan implementasi pembangunan daerah cukup kompleks, di samping dibutuhkan kemampuan mengakomodasikan kepentingan-kepentingan nasional yang berada di daerah, juga kemampuan mengidentifikasi dan menyalurkan aspirasi masyarakat di daerah. (Usman, 2003:13-14)

Munir (2002:65-67) mengutip pendapat Sumodiningrat (1998) menyatakan bahwa permasalahan pembangunan daerah sangat beragam dan kompleks, namun hal tersebut dapat dikelompokkan dalam tiga aspek, yaitu:

1. Aspek Perencanaan:
 - a. Perencanaan yang disusun daerah (*bottom-up planning*) belum sepenuhnya mengakomodasikan aspirasi riil masyarakat, khususnya dalam pengembangan sumberdaya lokal.
 - b. Perencanaan daerah belum dapat secara konsisten digunakan sebagai dokumen perencanaan dalam mengimplementasikan tujuan dan sasaran pembangunan, masih sekedar pemenuhan dokumen administratif.
 - c. Perencanaan daerah yang ada belum spesifik mencerminkan karakteristik daerah otonom, masih sekedar duplikasi atau bentuk miniatur dari perencanaan nasional.
 - d. Kemauan dan kemampuan daerah untuk merevisi dan mengoreksi rencana kegiatan yang tidak sesuai dengan kondisi daerah masih kurang.
 - e. Dalam merencanakan kegiatan pembangunan, skala prioritas dan pemerataan lokasi kegiatan pembangunan masih belum sesuai yang diharapkan.
2. Aspek Pelaksanaan:
 - a. Masyarakat sering termarginalkan dalam pelaksanaan pembangunan.
 - b. Masih banyak menggunakan sumberdaya dan input-input dari luar daerah.
 - c. Birokrat di daerah masih kurang memahami prosedur tender dan administrasi keuangan.
 - d. Terbatasnya pelaksana proyek yang memenuhi syarat sebagai kontraktor bonafid.
 - e. Kualitas pelayanan publik yang masih buruk dan sangat birokratis berimbas pada rendahnya kinerja pembangunan daerah (aspek keuangan dan fisik).
3. Aspek Koordinasi dan Pengendalian:
 - a. Koordinasi dalam integrasi perencanaan pembangunan dan sinkronisasi pelaksanaan pembangunan masih kurang, sehingga sering terjadi konflik pemanfaatan ruang ataupun konflik sosial.

- b. Hasil pengendalian dan pengawasan yang dilakukan secara internal dan eksternal, tidak dimanfaatkan secara optimal sebagai input dalam peningkatan kinerja pembangunan daerah.
- c. Pemerintah daerah tidak dapat memaksimalkan koordinasi dan pengendalian terhadap pembangunan yang dilaksanakan atas dasar asas dekonsentrasi.

Riyadi dan Bratakusumah (2003:313-314) menyatakan bahwa mekanisme perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional, terutama pembangunan daerah, selama ini mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah atau yang lebih dikenal dengan P5D. Pedoman ini pada dasarnya menganut perencanaan berjenjang dari bawah ke atas (*bottom-up*), mulai tingkat desa sampai dengan tingkat nasional. Dalam setiap pertemuan ritual perencanaan pembangunan, sebetulnya diharapkan terjadi interaksi di antara pelaku (*stakeholders*) pembangunan dan penerima manfaat hasil pembangunan yang berada di daerah. Misalnya, pada penyelenggaraan Musbangdes masyarakat desa atau kelurahan selaku penerima manfaat langsung dari hasil pembangunan seharusnya turut berpartisipasi menentukan jenis kegiatan yang akan dilaksanakan dan mengetahui dampak yang akan ditimbulkan, serta *social cost* yang harus dibayar. Dalam praktek yang lalu, sepertinya pertemuan ini sudah sangat ideal dan memadai namun pada pelaksanaannya hak masyarakat dan partisipasi masyarakat ini hanya diwakili oleh LKMD.

Rakorbang yang berada di Daerah Tingkat II umumnya hanya diikuti oleh aparat pemerintah dan perwakilan DPRD yang biasanya diwakili oleh anggota panitia anggaran, dan tidak ada lagi keterlibatan masyarakat awam di dalam proses perencanaan pembangunan selanjutnya. Peserta dari birokrasi biasanya berasal dari dinas-dinas sektoral. Yang diharapkan dalam penyelenggaraan Rakorbang ini sebenarnya adalah pemadu-serasian antara pendekatan top-down yang dimiliki oleh instansi sektoral dan pendekatan bottom-up yang dikembangkan instansi daerah berdasarkan usulan masyarakat

melalui Musbangdes dan Temu Karya Pembangunan. Dalam prakteknya forum ini lebih bersifat pemangkasan usulan atau keinginan masyarakat oleh instansi pemerintah di atasnya, dengan alasan prioritas dan ketersediaan dana. (Riyadi dan Bratakusumah, 2003:314)

Mekanisme P5D sendiri sebenarnya tidak tepat kalau dikatakan sebagai mekanisme atau proses perencanaan pembangunan, karena yang terjadi dalam forum tersebut sebagian besar hanya pembicaraan atau diskusi mengenai usulan-usulan kegiatan yang "diminta" atau "diperlukan" oleh "masyarakat" di daerah, yang akan didanai dan dilaksanakan oleh departemen atau instansi pusat di daerah, atau kegiatan daerah yang akan didanai oleh pemerintah pusat. Banyak kegiatan lain yang dilakukan dan didanai oleh pemerintah daerah dan masyarakat daerah yang tidak sempat atau tidak pernah dianggap penting untuk dibicarakan atau dikoordinasikan di dalam Rakorbang. Selain itu apa yang dihasilkan melalui proses P5D ini cenderung hanya merupakan keinginan dari masyarakat yang dilakukan tanpa melalui proses analisis yang mendalam, sehingga sangat mudah diabaikan atau dicoret oleh pemerintah di atasnya. Semestinya apa yang muncul dari masyarakat tidak sekedar merupakan daftar keinginan, melainkan harus merupakan daftar kebutuhan, agar pemerintah lebih memperhatikan dan memenuhinya. Tentu saja, untuk memunculkan daftar kebutuhan tersebut diperlukan proses analisis yang mendalam. (Riyadi dan Bratakusumah, 2003:316)

Juliantara ed. (2004:xviii) mengemukakan bahwa kritik terhadap pelembagaan partisipatif melalui Musyawarah Pembangunan Desa, UDKP tingkat Kecamatan dan Rakorbang tingkat Kabupaten pada umumnya menyangkut dua hal:

1. LSM atau kelompok-kelompok warga yang dilibatkan dalam proses partisipasi tersebut biasanya dipilih hanya mereka yang sejalan dengan dan mendukung kebijakan Bupati atau Walikota.

2. Secara substantif pengaruh keterlibatan LSM atau perwakilan warga sangat rendah karena kerangka kebijakan yang dibahas biasanya sudah disiapkan terlebih dahulu oleh pemerintah daerah

Mekanisme perencanaan program pembangunan atau lebih tepatnya penganggaran pembangunan di tingkat Kabupaten atau kota hanya terjadi pada proses pembuatan APBD, dengan titik berat pada alokasi anggaran untuk setiap kegiatan. Peserta di dalam proses ini lebih dipersempit lagi yaitu terbatas pada panitia anggaran dan dinas yang berkepentingan, sehingga proses perencanaan dan penganggaran rencana dalam arti yang sebenarnya sejauh ini belum terlaksana dengan baik. Selama beberapa dasawarsa pelaksanaan pembangunan di daerah dengan menerapkan mekanisme P5D ini secara umum ditemui berbagai kekurangan atau ketidaktaatan azas kalau tidak mau disebut ketimpangan, misalnya:

1. Desentralisasi tidak berjalan dengan baik dan benar, terbukti dengan masih banyaknya wewenang atau urusan yang sudah diserahkan kepada daerah masih tetap ditangani oleh pusat.
2. Meskipun dana pembangunan dari pusat untuk daerah ada yang bersifat *block grant*, namun pada pelaksanaannya masih penuh dengan berbagai intervensi dari pusat yang disalurkan melalui Pedoman Umum, Juklak, Juknis dan berbagai pengarahan lainnya.
3. Partisipasi masyarakat selaku penerima manfaat dan penanggung resiko sangat lemah, walaupun secara legal aspirasi masyarakat seharusnya dicerminkan atau disuarakan oleh wakil rakyat di DPRD.
4. Hasil-hasil dari berbagai forum kordinasi di daerah acapkali tidak digubris oleh instansi pusat dengan berbagai alasan. Forum koordinasi hanya merupakan ajang kenduri yang bersifat ritual setiap tahun.
5. Forum koordinasi ala P5D lebih banyak ke arah forum penyelarasan *shopping list* atau daftar kemauan ketimbang proses perencanaan.
6. Mengingat proses birokrasi yang ditempuh cukup memakan waktu yang panjang, masyarakat tidak mendapatkan kepastian kapan keinginannya akan terwujud.

(Riyadi dan Bratakusumah, 2003:316-317)

Winarso dkk. ed. (2002:191-192) menyatakan bahwa proses P5D maupun penyusunan Rencana Tata Ruang hanya berhasil mendorong keterlibatan warga sampai pada level yang didefinisikan Arnstein (1969) sebagai "*rubber stamping*" yang bertujuan

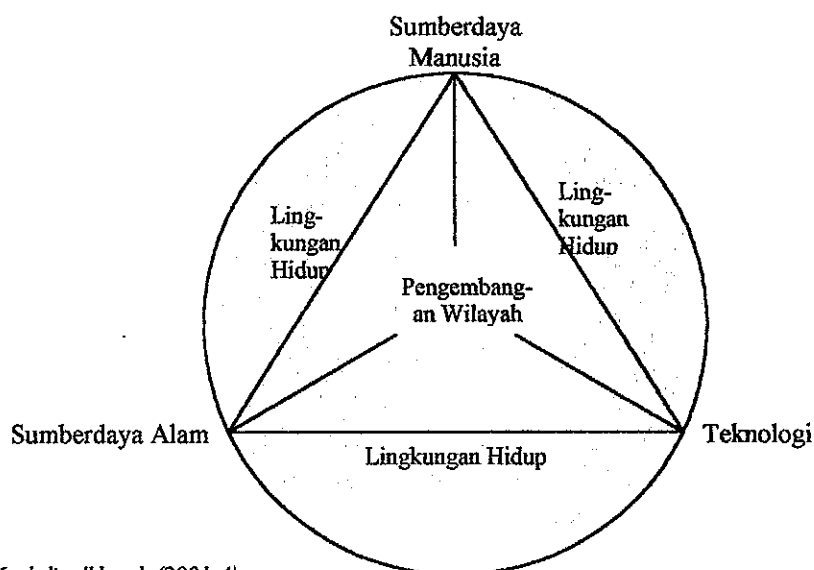
seolah partisipasi memang terjadi. Atau paling jauh keterlibatan warga terjadi pada level kedua partisipasi yaitu mendengarkan atau memberikan masukan kepada *power broker* tradisional. Sedangkan keterlibatan warga di level ketiga yang ditandai dengan adanya kemitraan, pendelegasian kekuasaan dan kontrol warga –yang mencerminkan partisipasi yang sebenarnya- sangat jarang terjadi.

2.3.2 Pergeseran Paradigma Pembangunan Daerah

Paradigma pembangunan yang digunakan oleh banyak negara yang sedang membangun akan senantiasa bergeser sejalan dengan adanya temuan masalah atau kelemahan dalam implementasi suatu paradigma. Pergeseran tersebut tentu akan mempengaruhi pula aspek perencanaan pembangunan yang digunakan. Menurut Munir (2002:68-69) pergeseran paradigma sistem perencanaan sangat bergantung pada paradigma pembangunan yang berlaku. Paradigma pembangunan yang pada waktu tertentu menjadi acuan pembangunan nasional, dapat mengalami proses demistifikasi, sementara paradigma-paradigma baru timbul menggantikan atau menjadi komplemennya.

Muchdie dkk. ed. (2001:4) menyatakan bahwa pengembangan (*development*) juga merupakan produk belajar, bukan hasil produksi; belajar bagaimana memanfaatkan kemampuan yang dimiliki dan lingkungan sekitarnya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Pada dasarnya, proses pengembangan itu juga merupakan proses belajar (*learning process*). Kalau kita bicara tentang pengembangan wilayah, sebetulnya kita bicara tentang memberdayakan rakyat setempat, terutama dalam memanfaatkan sumberdaya alam dan lingkungan setempat dengan *means* yang mereka miliki atau kuasai, yaitu teknologi. Jadi, pengembangan wilayah tidak lain dari usaha mengawinkan secara harmonis sumberdaya alam, manusianya dan teknologi, dengan memperhitungkan daya tampung lingkungan itu sendiri. Kesemuanya disebut memberdayakan masyarakat, seperti gambar di bawah:

GAMBAR 2.2
HUBUNGAN ANTARA PENGEMBANGAN WILAYAH, SUMBERDAYA
ALAM, SUMBERDAYA MANUSIA DAN TEKNOLOGI



Sumber: Muchdie dkk. ed. (2001:4)

Tjokrowinoto (1999:218-219) yang mengacu pada pendapat Korten mengemukakan bahwa paradigma pembangunan yang digunakan selama ini dapat diperbandingkan sebagai berikut:

TABEL II.2
PERBANDINGAN KARAKTERISTIK TIGA PARADIGMA PEMBANGUNAN

NO	KARAKTERISTIK	PARADIGMA PEMBANGUNAN		
		PERTUMBUHAN	KESEJAHTERAAN	PEOPLE CENTERED
1.	Fokus	Industri	Pelayanan	Manusia
2.	Nilai	Berpusat pada industri	Berorientasi pada manusia	Berpusat pada manusia
3.	Indikator	Ekonomi-makro	Indikator sosial	Hubungan manusia dengan sumber
4.	Peranan Pemerintah	Enterprenuer	Pemberi pelayanan	Pembina/ fasilitator
5.	Sumber utama	Modal	Kemampuan administratif dan anggaran	Kreativitas dan komitmen
6.	Kendala	Konsentrasi dan marginalisasi	Anggaran dan inkompetensi aparat	Struktur dan prosedur yang tidak mendukung

Sumber: Tjokrowinoto (1999:218-219)

Berkaitan hal tersebut paradigma sistem perencanaan juga harus berubah dari orientasi hanya sebagai bagian dari proses administratif untuk mencapai tujuan internal organisasi publik, menjadi berorientasi sebagai bagian penting dari proses pembuatan kebijakan dan alternatif tindakan untuk mencapai tujuan kolektif. Proses perencanaan dilaksanakan dengan memasukkan prinsip: pemberdayaan, pemerataan, demokratis, desentralistik, transparan, akuntabel, responsif dan partisipatif. Dalam pelaksanaannya diperlukan keterlibatan seluruh unsur lembaga negara, lembaga pemerintah, dunia usaha dan masyarakat luas.

TABEL II.3
PERGESERAN PARADIGMA SISTEM PEMERINTAHAN DAN SISTEM PERENCANAAN

NO	ASPEK	PARADIGMA LAMA	PARADIGMA BARU
1.	Pemerintahan	<ul style="list-style-type: none"> • Otokratis → • Monolitik → • Sentralistik → • Uniteral → 	<ul style="list-style-type: none"> • Demokratik • Pluralistik • Desentralistik • Interaksionis
2.	Perencanaan	<ul style="list-style-type: none"> • Orientasi Internal → • <i>Top-down</i> → • Proses administratif → • Peran pemerintah → 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientasi Eksternal • <i>Bottom-up</i> • Proses Tindakan • Pemerintah dan Publik

Sumber: Munir (2002:70)

Sugijoko dan Kusbiantoro ed. (1997:183) menyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat akan membawa masyarakat ke dalam zaman baru memasuki kehidupan modern. Ia akan meninggalkan kebiasaan dan nilai-nilai lama (tradisional) yang tidak relevan dan menghambat kemajuan kehidupannya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern, seperti kerja keras, hemat, disiplin, keterbukaan dan kebertanggungjawaban adalah bagian pokok upaya pemberdayaan ini. Pemberdayaan masyarakat membuka pintu

pada proses akulturasi, yaitu perpaduan nilai-nilai baru dengan nilai-nilai lama yang menggambarkan jati diri. Nilai lama yang relevan dapat tetap dipertahankan, karena diyakini tidak mengganggu proses modernisasi yang berlangsung dalam dirinya.

Sebenarnya tidak terlalu sukar mengidentifikasi dan menyalurkan aspirasi anggota masyarakat di daerah. Memang benar aspirasi masyarakat di daerah seringkali terlihat beragam, terutama karena setiap strata, kelompok atau unit kehidupan melontarkan aspirasi yang berbeda-beda. Dan benar pula bahwa aspirasi semacam ini kerap terlihat berubah-ubah, bahkan mungkin sebagian tidak menampakkan garis linear. Namun demikian, apabila dilacak dengan cermat, aspirasi yang terlontar selalu dapat diidentifikasi landasan pemikirannya. Aspirasi masyarakat tidak terlontar dengan tiba-tiba atau mencuat begitu saja. Aspirasi terbentuk melalui suatu proses sosial yang kerap kali panjang dan merupakan produk dari akumulasi berbagai kebutuhan masyarakat. Karena itu sebenarnya tidak ada alasan bagi kita untuk mengabaikan aspirasi masyarakat di daerah. Hanya saja dalam kenyataannya, aspirasi masyarakat di daerah kerap kali tidak tertampung secara utuh atau tersalur sesuai yang dikehendaki. Akibatnya kemudian, seringkali terlihat kepentingan-kepentingan pemerintah pusat selalu tampak lebih dominan, sedangkan aspirasi masyarakat di daerah agak tersudut. (Usman, 2003:14)

Munir (2002:198-199) menyatakan dalam sistem desentralisasi pada era otonomi daerah peran pemerintah daerah sangat menonjol, namun sebenarnya peran strategis yang dapat dilakukan pemerintah daerah antara lain adalah sebagai:

1. *Entrepreneur*: pemerintah daerah bertanggungjawab untuk melakukan usaha sendiri dalam mengelola sumberdaya ekonomi.
2. *Koordinator*: pemerintah daerah dapat menetapkan kebijaksanaan atau strategi-strategi bagi pembangunan daerah, dan merangkul semua komponen masyarakat dan dunia usaha untuk menjadi aktor dalam pembangunan.

3. *Fasilitator*: pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan *attitudinal*, yaitu berkaitan perbaikan perilaku budaya masyarakat dan birokrasi.
4. *Stimulator*: pemerintah daerah dapat menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui kebijaksanaan khusus yang dapat menarik investor dan menjaga iklim usaha yang kondusif agar yang ada tetap bertahan.

2.3.3 Perencanaan Pembangunan Daerah Partisipatif

Selama ini pembangunan yang dilaksanakan, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah belum mencerminkan tingkat pemberdayaan daerah secara optimal. Pembangunan yang dilaksanakan terkadang tidak sesuai atau tidak sejalan dengan kebutuhan masyarakat yang sebenarnya. Meskipun hal ini tidak bisa digeneralisasi seratus persen, namun dalam kenyataan yang dirasakan masyarakat belum dilibatkan proses pembangunan secara optimal, termasuk dalam proses perencanaannya. Mekanisme dan prosedur perencanaan yang ada cenderung bersifat formalitas, karena pada akhirnya keputusan yang diambil sepenuhnya ditetapkan oleh pemerintah, yang seringkali berbeda dengan apa yang sudah disepakati dalam suatu musyawarah yang melibatkan masyarakat. (Riyadi dan Bratakusumah, 2003:332)

Munir (2002:215-217) menyatakan bahwa tantangan pembangunan daerah mengharuskan suatu kajian perencanaan secara komprehensif dan terpadu dengan memasukkan kajian spasial, yaitu kajian menyangkut aspek kewilayahan seperti potensi, kondisi dan prospek pengembangannya dalam perencanaan pembangunan daerah. Sehingga perencanaan spasial yang cenderung berdimensi fisik-ekonomi dan perencanaan nonspasial yang cenderung berdimensi sosial-politis harus dipadukan dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah. Dimensi spasial dalam pembangunan daerah harus

dapat menjadikan pembangunan daerah mempunyai watak atau ciri tersendiri, serta memiliki pola dan spirit yang sesuai dengan kondisi dan potensi yang dimiliki. Itulah sebabnya dimensi spasial dalam pembangunan daerah harus dilihat sebagai elemen terpenting selain aspek-aspek lainnya.

Menurut Riyadi dan Bratakusumah (2003:317-318) sistem perencanaan dan pengendalian pembangunan yang selama ini berlaku harus berubah. Perubahan yang akan dan sedang dilakukan bukan hanya sekadar penyesuaian tetapi suatu perubahan yang besar dan sangat mendasar yang harus menyentuh sampai tataran material dan moral yang kecenderungannya selama ini terabaikan. Material berarti bahwa sistem perencanaan dan pengendalian pembangunan harus memiliki suatu standar aturan, mekanisme/prosedur dan norma-norma substantif yang mengakomodasikan kebutuhan masyarakat bangsa dan negara secara menyeluruh dan merata (berkeadilan) tidak hanya aturan formal legal yang terkesan formalistik, yang dapat dengan mudah diarahkan untuk memenuhi kepentingan-kepentingan sepihak.

Sedangkan secara moral, berarti bahwa sistem tersebut harus mampu mencerminkan sekaligus memiliki dasar filosofis, mental dan moral dari segenap komponen (*stakeholders*) pembangunan, sehingga proses yang dilalui akan senantiasa diiringi dengan semangat integritas yang berwawasan kebangsaan, jujur, adil, obyektif yang berorientasi untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa dan negara.

Munir (2002:222-228) menyatakan bahwa pembangunan daerah yang lebih menekankan pada keberpihakan dan pemberdayaan rakyat harus dipahami sebagai sebuah proses transformasi sosial, ekonomi, budaya dan politik masyarakat di daerah. Terdapat empat agenda strategis yang perlu dilakukan dalam pembangunan daerah, yaitu:

1. *Peranserta aktif masyarakat*: masyarakat harus diletakkan sebagai pelaku dan sekaligus penerima manfaat dari pembangunan. Model pembangunan partisipatif mengutamakan pembangunan yang dilakukan dan dikelola langsung oleh masyarakat

lokal, khususnya di pedesaan. Pembangunan partisipatif lebih menekankan upaya pengembangan kapasitas masyarakat dalam bentuk program pemberdayaan. Dalam mengelola peranserta masyarakat terdapat lima aspek penting yang perlu diperhatikan, yaitu: partisipatif, profesional, penegakan hukum, demokrasi ekonomi, dan *good governance*.

2. *Penataan kelembagaan*: suatu upaya penyelenggaraan pemerintahan secara terpadu oleh unsur-unsur: birokrasi pemerintah, masyarakat dan dunia usaha dalam mewujudkan masyarakat yang maju, mandiri, sejahtera dan berkeadilan. Penataan kelembagaan pembangunan yang dimaksud mencakup kelembagaan birokrasi pemerintah dan kelembagaan masyarakat.
3. *Pemantapan manajemen otonomi daerah*: campur tangan pemerintah dalam pembangunan daerah harus tepat dan ditujukan bagi upaya memantapkan otonomi daerah, tidak hanya sebagai bentuk intervensi pemerintah untuk melancarkan pelaksanaan pembangunan daerah. Hal ini dapat dilakukan melalui:
 - a. Perubahan struktur organisasi pemerintah daerah.
 - b. Perumusan visi dan misi organisasi pemerintah daerah.
 - c. Kepemimpinan daerah yang visioner.
 - d. Pembentukan organisasi pemerintah daerah sebagai organisasi jejaring (network).
 - e. Memantapkan sistem informasi manajemen dalam pemerintah daerah.
4. *Pengelolaan sumberdaya alam (dan manusia)*: sumberdaya alam yang terdapat melimpah di daerah yang selama ini masih berupa potensi harus dapat dimanfaatkan bagi pembangunan. Untuk itu diperlukan pula upaya penguasaan teknologi dan alih teknologi yang sesuai dengan kondisi daerah, melalui pengelolaan sumberdaya manusia yang tepat.

Riyadi dan Bratakusumah (2003:318) mengemukakan dengan perubahan ini diharapkan di masa depan akan terjadi peningkatan peranserta masyarakat dalam kegiatan pembangunan. Kesempatan ini sejalan dengan keinginan masyarakat untuk mendapatkan kualitas kehidupan yang lebih baik dalam arti kehidupan masyarakat yang berpendapatan lebih merata, mandiri, dan terbuka, serta berkembangnya kelembagaan masyarakat berkualitas dan berkelanjutan. Dengan demikian, penyelenggara pemerintahan di masa depan diharapkan hanya berperan sebagai fasilitator untuk tumbuhnya prakarsa masyarakat.

Pembangunan berorientasi pada masyarakat berarti hasil pembangunan yang akan dicapai akan bermanfaat dan berguna bagi masyarakat setempat, selain itu juga resiko atau *cost* yang akan ditimbulkan oleh upaya pembangunan ini akan ditanggung juga oleh masyarakat setempat. Dengan demikian, tidak hanya *benefit* yang harus diketahui semenjak program pembangunan ini direncanakan, tetapi juga *cost*-nya. Berbagai bentuk

partisipasi masyarakat di dalam perencanaan program pembangunan dapat dibentuk atau diciptakan. Hal ini akan sangat bergantung pada kondisi masyarakat setempat, baik kondisi sosial, budaya, ekonomi, maupun tingkat pendidikannya. Di beberapa daerah bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan telah terjadi, di mana wadah serta mekanisme partisipasinya telah terbentuk dengan baik. (Riyadi dan Bratakusumah, 2003:322)

Menurut Riyadi dan Bratakusumah (2003:322-323) langkah-langkah di dalam mengajak peran serta masyarakat secara penuh di dalam pembangunan dapat dilakukan dengan jalan :

1. Merumuskan dan menampung keinginan masyarakat yang akan diwujudkan melalui upaya pembangunan.
2. Dengan dibantu oleh pendamping atau nara sumber atau lembaga advokasi masyarakat, dibuatkan alternatif perumusan dari berbagai keinginan tersebut.
3. Merancang pertemuan seluruh masyarakat yang berminat dan berkepentingan, yang membicarakan *cost* dan *benefit* dari pelaksanaan pembangunan ini.
4. Memilih tokoh masyarakat atau perwakilan masyarakat untuk turut serta dalam proses selanjutnya.
5. Proses perencanaan program pembangunan dan pembiayaan pembangunan serta rencana pelaksanaan pembangunan dilangsungkan beberapa kali dan melibatkan seluruh instansi maupun pemeran pembangunan yang terkait, disamping tokoh atau wakil masyarakat dan DPRD.
6. Mendapatkan sejumlah usulan program pembangunan yang disepakati.
7. Melaksanakan program pembangunan, disertai dengan pemantauan dan pengawasan pelaksanaan pembangunan

Apabila ternyata diperlukan perubahan atau perbaikan atas kesepakatan yang telah diambil, rangkaian proses ini harus diulangi lagi, sehingga seluruh masyarakat merasa hasratnya telah ditampung dan pada akhirnya mereka akan merasa memiliki hasil pembangunan tersebut. Dengan melakukan berbagai langkah di atas, diharapkan peran serta masyarakat sebagai subyek pembangunan akan semakin meningkat. Masyarakat tidak lagi menjadi obyek pembangunan. Penyelenggara pemerintahan di daerah dapat dengan serta merta menampung atau menolak atau membicarakannya kembali usulan yang disampaikan oleh masyarakat dengan berbagai alasan yang tepat dan masuk akal di

hadapan masyarakatnya. Di samping itu masyarakat juga dapat secara langsung mengawasi pelaksanaan pembangunan, baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya, serta berbagai aspek lainnya. (Riyadi dan Bratakusumah, 2003:323)

Haughton dan Counsell (2004:41-42) dengan mengacu pada beberapa pendapat, mengemukakan pentingnya suatu perencanaan yang komunikatif, yang didasarkan pada proses kesepakatan antara perencana profesional dengan masyarakat. Dengan berlandaskan argumentasi ilmiah yang dikemukakan dalam suatu debat terbuka dan jujur, serta dibangun dalam suasana kesetaraan tingkat kemampuan, sumberdaya dan niat baik. Suatu upaya mewujudkan keterbukaan sistem perencanaan terhadap masukan dari berbagai *stakeholders* yang berbeda pengetahuan dan pemahamannya.

Model perencanaan pembangunan yang lebih baik sebenarnya sudah banyak dikemukakan dalam berbagai wacana, namun belum mengkrystal, yakni model pembangunan pemberdayaan, dimana dengan demikian tugas pemerintah tidak lagi "menggerakkan" namun menstimulasikan pembangunan. Kondisi keterbatasan kemampuan pemerintah dan kemajuan yang dialami oleh masyarakat umumlah yang mendorong dimajukannya konsep pemberdayaan tersebut. (Dwijowijoto, 2003:79-80)

Suatu perencanaan yang ingin melibatkan kepentingan masyarakat tentu saja harus berjuang untuk mengangkat yang tersimpan di bawah permukaan dan menggantinya secara seksama, serta merumuskannya dengan tepat agar tidak menyimpang dari apa yang diinginkan. Menggerakkan sebuah perencanaan partisipatif membutuhkan pra kondisi untuk mentransformasikan kapasitas kesadaran dan keterampilan masyarakat, sehingga bisa keluar dari tradisi bisu dan menyembunyikan maksud di bawah permukaan. Selama hal ini tidak berlangsung, maka partisipasi hanya akan terlihat sebagai formalitas partisipatif, sedangkan realitas sesungguhnya adalah hegemoni dan manipulasi. (Abe, 2005:90)

Hidayat dkk. (2005:74) mengemukakan bahwa agar masyarakat dapat membangun opini dan menentukan keberpihakan publik maka diperlukan suatu mekanisme untuk memberikan ruang kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam secara aktif dalam proses pengambilan keputusan. Dikemukakannya bahwa dengan aktivitas perencanaan bersama masyarakat maka selain berusaha menguatkan kapasitas masyarakat sekaligus mengupayakan kerjasama/kemitraan yang lebih erat antar berbagai pelaku pembangunan (pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat) dalam menghasilkan kebijakan-kebijakan pembangunan yang benar-benar dibutuhkan daerah.

Proses pembangunan di daerah mestinya tidak hanya diwujudkan dalam bentuk formal kebijaksanaan saja, seperti adanya mekanisme musbangdes, UDKP sampai dengan Rakorbang, melainkan lebih dari itu, yaitu bagaimana mewujudkannya secara optimal, melalui tataran implementasi yang sebenarnya. Peningkatan peran pemerintah bukan diarahkan pada upaya penguatan pemerintah secara sentralistis, melainkan dengan cara memberikan peranan yang lebih besar kepada daerah dan masyarakat melalui strategi yang tepat dan pola terarah dari konsep desentralisasi. Suatu pola elegan dengan filosofi *tut wuri handayani* (mengikuti dan menguatkan dari belakang) atau yang dalam istilah Gaebler dan Osborne disebut dengan *steering rather than rowing* (bersifat mengarahkan ketimbang melaksanakan sendiri). Dengan demikian setidaknya ada tiga paradigma pemberdayaan yang perlu disepakati oleh semua pihak dalam rangka mewujudkan otonomi daerah yang nyata, yakni:

1. pemberdayaan dalam konteks teritorial (kewilayahan);
2. pemberdayaan dalam konteks struktur (tata) pemerintahan.
3. pemberdayaan dalam konteks kemasyarakatan.

Kesemuanya ini harus dilaksanakan dalam proses dan pola yang berurutan, saling terkait, sehingga merupakan mata rantai (*scholar chain*) yang tidak terputus, berdasarkan paradigma pemberdayaan bukan pemanfaatan. (Riyadi dan Bratakusumah, 2003:332-334)

Pada akhirnya Sumarto (2004:97-100) menyatakan bahwa proses pengambilan keputusan publik yang dilakukan dengan proses yang lebih partisipatoris memerlukan beberapa persyaratan. Dengan mempertimbangkan sistem sosial yang ada serta kondisi praktek-praktek *governance* yang berlangsung saat ini, beberapa elemen strategis yang dituntut adalah:

1. *Tipe kepemimpinan baru*: yang memiliki visi ke depan (*visionary*) dan dapat dipercaya (*trustworthy*).
2. *Kekuatan civil society*: adanya posisi tawar warga yang memadai terhadap pemerintah dalam penyelenggaraan urusan publik. Kesetaraan adalah prasyarat bagi adanya interaksi yang sehat. Keterbukaan yang diberikan oleh model *governance* yang baru perlu diimbangi dengan kemampuan *civil society* dalam merumuskan permintaan kolektifnya, menciptakan representasi dari berbagai interest yang ada di masyarakat dan meresolusi konflik-konflik yang muncul.
3. *Kemampuan teknis dan manajemen*: implementasi suatu perubahan menuntut adanya kemampuan teknis dan manajemen yang memadai agar dapat menjawab tuntutan yang lebih besar dalam akuntabilitas penyelenggaraan urusan publik.
4. *Ruang partisipasi*: pembentukan ruang partisipasi melalui forum *stakeholders*, jaringan kerjasama antar ornop dan *civil society organisations*, koordinasi kerja antar instansi pemerintah adalah hal-hal yang mendorong terciptanya mekanisme interaksi dan partisipasi *stakeholders*.
5. *Moral dan budaya demokratis*: moral dan budaya yang tidak mentolerir berbagai bentuk korupsi dan penyalahgunaan jabatan, keberpihakan kepada yang lemah/miskin, sensitivitas atas kesetaraan gender, kesadaran akan pentingnya peranserta masyarakat dalam pengambilan keputusan publik, serta adanya kepercayaan dan toleransi. Yang harus ditumbuhkan adalah bentuk ketidakpercayaan yang "sehat", dalam arti warga

memperoleh peluang untuk memantau mereka yang berkuasa akibat diberikannya kepercayaan publik. Kepercayaan adalah prasyarat untuk membangun partnership yang baik, hal mana *good governance* tidak akan terwujud tanpa adanya rasa saling percaya.

2.4 Rangkuman Teori

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut di atas dan sejalan dengan tujuan serta sasaran penelitian ini maka dapat dirangkum sebagai berikut:

TABEL II.4
RANGKUMAN TEORI

Nama Pakar	Pendapat Ahli/ Pakar
▪Munir (2002:89)	▪ Perencanaan pembangunan daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem perencanaan nasional, namun bukan merupakan duplikasi atau bentuk miniatur dari perencanaan nasional. Perencanaan pembangunan daerah memiliki karakter spesifik sesuai dengan potensi dan aspirasi daerah, dengan tetap memperhatikan perencanaan skala makro nasional.
▪Riyadi dan Bratakusumah (2003:7)	▪ Perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumberdaya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tapi tetap berpegang pada azas prioritas.
▪Riyadi dan Bratakusumah (2003:10)	▪ Kegiatan perencanaan pembangunan daerah tidak dapat dilakukan secara individual, melainkan harus dilakukan secara tim (<i>team work</i>), baik dalam arti kerjasama tim antar-anggota perencana maupun kerjasama dalam arti institusional.
▪Sugijoko dan Kusbiantoro ed. (1997:172)	▪ Pemberdayaan, berasal dari bahasa Inggris, <i>empowerment</i> . Konsep ini digunakan sebagai alternatif terhadap konsep-konsep pembangunan yang selama ini dianggap tidak berhasil memberikan jawaban yang memuaskan terhadap masalah-masalah besar pembangunan, khususnya masalah kekuasaan (<i>power</i>) dan ketimpangan (<i>inequity</i>).
▪Sugijoko dan Kusbiantoro ed. (1997:182)	▪ Pemberdayaan adalah konsep yang menyeluruh atau holistik. Ia menyangkut nilai-nilai dalam masyarakat. Rakyat miskin atau yang berada pada posisi belum termanfaatkan secara penuh potensinya melalui pemberdayaan diharapkan akan meningkat bukan hanya ekonominya melainkan juga harkat, martabat, rasa percaya diri dan harga dirinya. Pemberdayaan tidak saja menumbuhkan dan mengembangkan nilai tambah ekonomi, tetapi juga nilai tambah sosial dan nilai tambah budaya.

Nama Pakar	Pendapat Ahli/ Pakar
<p>▪ Arnstein (1969:216-224)</p>	<p>▪ Tingkat peranserta masyarakat atau derajat keterlibatan masyarakat terhadap program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah dapat digolongkan menjadi 8 (delapan) tipologi, yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Manipulation</i> (manipulasi) ▪ <i>Theraphy</i> (penyembuhan) ▪ <i>Informing</i> (memberi informasi) ▪ <i>Consultation</i> (konsultasi) ▪ <i>Placation</i> (perujukan) ▪ <i>Partnership</i> (kemitraan) ▪ <i>Delegated power</i> (pelimpahan kekuasaan) ▪ <i>Citizen control</i> (masyarakat yang mengontrol)
<p>▪ Sumarto (2004:17).</p>	<p>▪ Partisipasi warga merupakan proses ketika warga, sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka.</p>
<p>▪ Diana Conyers (1992:154-155)</p>	<p>▪ Tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat sangat penting, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat. 2. Masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut. 3. Merupakan hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri. Hal ini selaras dengan konsep <i>man-centered development</i>, yaitu jenis pembangunan yang lebih diarahkan demi perbaikan nasib manusia dan tidak sekedar sebagai alat pembangunan itu sendiri.
<p>▪ Sumarto (2004:17).</p>	<p>▪ <i>Governance</i> adalah mekanisme, praktek dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya dan memecahkan masalah-masalah publik. Kualitas <i>governance</i> dinilai dari kualitas interaksi yang terjadi antara komponen <i>governance</i> yaitu: pemerintah, <i>civil society</i> dan sektor swasta. <i>Governance</i> yang baik memiliki unsur-unsur akuntabilitas, partisipasi, <i>predictability</i> dan transparansi.</p>
<p>▪ Sumarto (2004:191)</p>	<p>▪ Empat karakter <i>good governance</i> yang diusulkan oleh ADB adalah: <i>accountability</i>, <i>participation</i>, <i>predictability</i> dan <i>transparency</i>. UNDP mengusulkan sembilan karakter yaitu: <i>participation</i>, <i>rule of law</i>, <i>transparency</i>, <i>responsiveness</i>, <i>concensus orientation</i>, <i>equity</i>, <i>effectiveness and efficiency</i>, <i>accountability</i> dan <i>strategic vision</i>. Deklarasi asosiasi pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (APEKSI, APKASI, ADEKSI, ADKASI) menambahkan rumusan UNDP dengan profesionalisme.</p>
<p>▪ Sumarto (2004:127-129).</p>	<p>▪ Partisipasi warga dalam <i>governance</i> adalah keterlibatan warga dalam pembuatan keputusan mengenai penggunaan sumberdaya publik dan pemecahan masalah publik untuk pembangunan daerahnya.</p> <p>▪ Berbagai pengalaman menunjukkan adanya langkah-langkah lanjutan agar partisipasi yang mendukung proses menuju <i>good governance</i> dapat tumbuh, yaitu:</p>

Nama Pakar	Pendapat Ahli/ Pakar
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memperkuat legal basis untuk partisipasi dan penguatan kapasitas warga. Bisa dilakukan dengan menerbitkan Perda khusus untuk partisipasi warga dalam proses perencanaan dan penentuan anggaran serta dalam penyusunan legislasi daerah. 2. Penguatan kapasitas institusi komunitas dengan mendorong kebebasan berorganisasi yang seluas-luasnya dan mengalokasikan sumberdaya untuk penguatan institusi lokal. 3. Menyediakan dan menyebarkan berbagai informasi publik dalam bentuk-bentuk dan media yang <i>community friendly</i>. 4. Melakukan proses desentralisasi fiskal ke tingkat bawah (kelurahan, RW, RT). 5. Mengembangkan berbagai metode partnership dan partisipasi warga (konsultasi publik, panel warga, komisi-komisi khusus untuk masalah spesifik masing-masing daerah)
<p>▪ Riyadi dan Bratakusumah (2003:313-314)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mekanisme perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional, terutama pembangunan daerah, selama ini mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D). Pedoman ini pada dasarnya menganut perencanaan berjenjang dari bawah ke atas (<i>bottom-up</i>), mulai tingkat desa sampai dengan tingkat nasional. Dalam setiap pertemuan ritual perencanaan pembangunan, sebetulnya diharapkan terjadi interaksi di antara pelaku (<i>stakeholders</i>) pembangunan dan penerima manfaat hasil pembangunan yang berada di daerah. Dalam praktek yang lalu, sepertinya pertemuan ini sudah sangat ideal dan memadai namun pada pelaksanaannya hak masyarakat dan partisipasi masyarakat ini hanya diwakili oleh LKMD. ▪ Rakorbang yang berada di Daerah Tingkat II umumnya hanya diikuti oleh aparat pemerintah dan perwakilan DPRD yang biasanya diwakili oleh anggota panitia anggaran, dan tidak ada lagi keterlibatan masyarakat awam di dalam proses perencanaan pembangunan selanjutnya. Peserta dari birokrasi biasanya berasal dari dinas-dinas sektoral. Yang diharapkan dalam penyelenggaraan Rakorbang ini sebenarnya adalah pemadu-serasian antara pendekatan top-down yang dimiliki oleh instansi sektoral dan pendekatan bottom-up yang dikembangkan instansi daerah berdasarkan usulan masyarakat melalui Musbangdes dan Temu Karya Pembangunan. Dalam prakteknya forum ini lebih bersifat pemangkasan usulan atau keinginan masyarakat oleh instansi pemerintah di atasnya, dengan alasan prioritas dan ketersediaan dana.
<p>▪ Winarso dkk. ed. (2002:191-192)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proses P5D maupun penyusunan Rencana Tata Ruang hanya berhasil mendorong keterlibatan warga sampai pada level yang didefinisikan Arnstein (1969) sebagai "<i>rubber stamping</i>" yang bertujuan seolah partisipasi memang terjadi. Atau paling jauh keterlibatan warga terjadi pada level kedua partisipasi yaitu mendengarkan atau memberikan masukan kepada <i>power broker</i> tradisional. Sedangkan keterlibatan warga di level ketiga yang ditandai dengan adanya kemitraan, pendelegasian kekuasaan dan kontrol warga yang mencerminkan partisipasi yang sebenarnya sangat jarang terjadi.

Nama Pakar	Pendapat Ahli/ Pakar											
<p>▪ Munir(2002:70)</p>	<p>▪ Pergeseran peran :</p> <table border="1" data-bbox="475 309 1367 636"> <thead> <tr> <th data-bbox="475 309 667 353">ASPEK</th> <th data-bbox="667 309 997 353">PARADIGMA LAMA</th> <th data-bbox="997 309 1367 353">PARADIGMA BARU</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="475 353 667 495">Pemerintahan</td> <td data-bbox="667 353 997 495"> <ul style="list-style-type: none"> • Otokratik • Monolitik • Sentralistik • Uniteral </td> <td data-bbox="997 353 1367 495"> <ul style="list-style-type: none"> • Demokratik • Pluralistik • Desentralistik • Interaksionis </td> </tr> <tr> <td data-bbox="475 495 667 636">Perencanaan</td> <td data-bbox="667 495 997 636"> <ul style="list-style-type: none"> • Orientasi Internal • Top-down • Proses administratif • Peran pemerintah </td> <td data-bbox="997 495 1367 636"> <ul style="list-style-type: none"> • Orientasi Eksternal • Bottom-up • Proses Tindakan • Pemerintah dan Publik </td> </tr> </tbody> </table>			ASPEK	PARADIGMA LAMA	PARADIGMA BARU	Pemerintahan	<ul style="list-style-type: none"> • Otokratik • Monolitik • Sentralistik • Uniteral 	<ul style="list-style-type: none"> • Demokratik • Pluralistik • Desentralistik • Interaksionis 	Perencanaan	<ul style="list-style-type: none"> • Orientasi Internal • Top-down • Proses administratif • Peran pemerintah 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientasi Eksternal • Bottom-up • Proses Tindakan • Pemerintah dan Publik
ASPEK	PARADIGMA LAMA	PARADIGMA BARU										
Pemerintahan	<ul style="list-style-type: none"> • Otokratik • Monolitik • Sentralistik • Uniteral 	<ul style="list-style-type: none"> • Demokratik • Pluralistik • Desentralistik • Interaksionis 										
Perencanaan	<ul style="list-style-type: none"> • Orientasi Internal • Top-down • Proses administratif • Peran pemerintah 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientasi Eksternal • Bottom-up • Proses Tindakan • Pemerintah dan Publik 										
<p>▪ Riyadi dan Bratakusumah (2003:317-318)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistem perencanaan dan pengendalian pembangunan yang selama ini berlaku harus berubah. Perubahan yang akan dan sedang dilakukan bukan hanya sekadar penyesuaian tetapi suatu perubahan yang besar dan sangat mendasar yang harus menyentuh sampai tataran material dan moral yang kecenderungannya selama ini terabaikan. Material berarti bahwa sistem perencanaan dan pengendalian pembangunan harus memiliki suatu standar aturan, mekanisme/prosedur dan norma-norma substantif yang mengakomodasikan kebutuhan masyarakat bangsa dan negara secara menyeluruh dan merata (berkeadilan) tidak hanya aturan formal legal yang terkesan formalistik, yang dapat dengan mudah diarahkan untuk memenuhi kepentingan-kepentingan sepihak. ▪ Sedangkan secara moral, berarti bahwa sistem tersebut harus mampu mencerminkan sekaligus memiliki dasar filosofis, mental dan moral dari segenap komponen (<i>stakeholders</i>) pembangunan, sehingga proses yang dilalui akan senantiasa diiringi dengan semangat integritas yang berwawasan kebangsaan, jujur, adil, obyektif yang berorientasi untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa dan negara. 											
<p>▪ Munir (2002:222-228)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pembangunan daerah yang lebih menekankan pada keberpihakan dan pemberdayaan rakyat harus dipahami sebagai sebuah proses transformasi sosial, ekonomi, budaya dan politik masyarakat di daerah. Terdapat empat agenda strategis yang perlu dilakukan dalam pembangunan daerah, yaitu: <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Peranserta aktif masyarakat</i>: masyarakat harus diletakkan sebagai pelaku dan sekaligus penerima manfaat dari pembangunan. Model pembangunan partisipatif mengutamakan pembangunan yang dilakukan dan dikelola langsung oleh masyarakat lokal, khususnya di pedesaan. Pembangunan partisipatif lebih menekankan upaya pengembangan kapasitas masyarakat dalam bentuk program pemberdayaan. Dalam mengelola peranserta masyarakat terdapat lima aspek penting yang perlu diperhatikan, yaitu: partisipatif, profesional, penegakan hukum, demokrasi ekonomi, dan <i>good governance</i>. 2. <i>Penataan kelembagaan</i>: suatu upaya penyelenggaraan pemerintahan secara terpadu oleh unsur-unsur: birokrasi pemerintah, masyarakat dan dunia usaha dalam mewujudkan masyarakat yang maju, mandiri, sejahtera dan berkeadilan. Penataan kelembagaan pembangunan yang dimaksud mencakup kelembagaan birokrasi pemerintah dan kelembagaan masyarakat. 3. <i>Pemantapan manajemen otonomi daerah</i>: campur tangan pemerintah dalam pembangunan daerah harus tepat dan ditujukan bagi upaya memantapkan otonomi daerah, tidak hanya sebagai bentuk intervensi 											

Nama Pakar	Pendapat Ahli/ Pakar
	<p>pemerintah untuk melancarkan pelaksanaan pembangunan daerah. Hal ini dapat dilakukan melalui:</p> <ol style="list-style-type: none"> Perubahan struktur organisasi pemerintah daerah. Perumusan visi dan misi organisasi pemerintah daerah. Kepemimpinan daerah yang visioner. Pembentukan organisasi pemerintah daerah sebagai organisasi jejaring (network). Memantapkan sistem informasi manajemen dalam pemerintah daerah. <p>4. <i>Pengelolaan sumberdaya alam (dan manusia)</i>: sumberdaya alam yang terdapat melimpah di daerah yang selama ini masih berupa potensi harus dapat dimanfaatkan bagi pembangunan. Untuk itu diperlukan pula upaya penguasaan teknologi dan alih teknologi yang sesuai dengan kondisi daerah, melalui pengelolaan sumberdaya manusia yang tepat.</p>
<p>▪ Riyadi dan Bratakusumah (2003:318)</p>	<p>▪ Diharapkan di masa depan akan terjadi peningkatan peranserta masyarakat dalam kegiatan pembangunan. Kesempatan ini sejalan dengan keinginan masyarakat untuk mendapatkan kualitas kehidupan yang lebih baik dalam arti kehidupan masyarakat yang berpendapatan lebih merata, mandiri, dan terbuka, serta berkembangnya kelembagaan masyarakat berkualitas dan berkelanjutan. Dengan demikian, penyelenggara pemerintahan di masa depan diharapkan hanya berperan sebagai fasilitator untuk tumbuhnya prakarsa masyarakat.</p>
<p>▪ Riyadi dan Bratakusumah (2003:322)</p>	<p>▪ Pembangunan berorientasi pada masyarakat berarti hasil pembangunan yang akan dicapai akan bermanfaat dan berguna bagi masyarakat setempat, selain itu juga resiko atau <i>cost</i> yang akan ditimbulkan oleh upaya pembangunan ini akan ditanggung juga oleh masyarakat setempat. Berbagai bentuk partisipasi masyarakat di dalam perencanaan program pembangunan dapat dibentuk atau diciptakan. Hal ini akan sangat bergantung pada kondisi masyarakat setempat, baik kondisi sosial, budaya, ekonomi, maupun tingkat pendidikannya.</p>
<p>▪ Sumarto (2004:97-100)</p>	<p>▪ Proses pengambilan keputusan publik yang dilakukan dengan proses yang lebih partisipatoris memerlukan beberapa persyaratan. Dengan mempertimbangkan sistem sosial yang ada serta kondisi praktek-praktek <i>governance</i> yang berlangsung saat ini, beberapa elemen strategis yang dituntut adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <i>Tipe kepemimpinan baru</i>: yang memiliki visi ke depan (<i>visionary</i>) dan dapat dipercaya (<i>trustworthy</i>). <i>Kekuatan civil society</i>: adanya posisi tawar warga yang memadai terhadap pemerintah dalam penyelenggaraan urusan publik. Kesetaraan adalah prasyarat bagi adanya interaksi yang sehat. Keterbukaan yang diberikan oleh model <i>governance</i> yang baru perlu diimbangi dengan kemampuan <i>civil society</i> dalam merumuskan permintaan kolektifnya, menciptakan representasi dari berbagai interest yang ada di masyarakat dan meresolusi konflik-konflik yang muncul. <i>Kemampuan teknis dan manajemen</i>: implementasi suatu perubahan menuntut adanya kemampuan teknis dan manajemen yang memadai agar dapat menjawab tuntutan yang lebih besar dalam akuntabilitas penyelenggaraan urusan publik.

Nama Pakar	Pendapat Ahli/ Pakar
	<p>4. <i>Ruang partisipasi</i>: pembentukan ruang partisipasi melalui forum <i>stakeholders</i>, jaringan kerjasama antar ornop dan <i>civil society organisations</i>, koordinasi kerja antar instansi pemerintah adalah hal-hal yang mendorong terciptanya mekanisme interaksi dan partisipasi <i>stakeholders</i>.</p> <p>5. <i>Moral dan budaya demokratis</i>: moral dan budaya yang tidak mentolerir berbagai bentuk korupsi dan penyalahgunaan jabatan, keberpihakan kepada yang lemah/miskin, sensitivitas atas kesetaraan gender, kesadaran akan pentingnya peranserta masyarakat dalam pengambilan keputusan publik, serta adanya kepercayaan dan toleransi. Yang harus ditumbuhkan adalah bentuk ketidakpercayaan yang "sehat", dalam arti warga memperoleh peluang untuk memantau mereka yang berkuasa akibat diberikannya kepercayaan publik. Kepercayaan adalah prasyarat untuk membangun <i>partnership</i> yang baik, hal mana <i>good governance</i> tidak akan terwujud tanpa adanya rasa saling percaya.</p>

Sumber: Hasil Analisis, 2005

Berdasarkan pendapat pakar tersebut di atas, serta dengan mempertimbangkan secara seksama berbagai hal yang berkaitan (melingkupi) dengan pendapat-pendapat tersebut dan setelah disesuaikan dengan tujuan dari penelitian ini maka variabel yang terpilih untuk dikaji antara lain:

1. Pemberdayaan masyarakat:

- Kondisi saat ini, antara lain mencakup capaian pemberdayaan masyarakat sampai dengan saat ini. Secara lebih rinci mungkin terkait dengan: kesadaran dan pemahaman masyarakat, tingkat pengetahuan, ilmu dan teknologi, kebijakan pemberdayaan masyarakat, nilai tambah dan daya saing, serta kemiskinan.
- Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi hal tersebut di atas.
- Kondisi yang diharapkan untuk memperbaiki kekurangan, misalnya dengan pemihakan (pengarusutamaan) dan realisasi program yang jelas.
- Perbandingan antara harapan dengan kenyataan.
- Upaya perbaikan yang telah dilakukan dan yang seharusnya dilakukan.

2. Partisipasi masyarakat:

- Kondisi saat ini, antara lain mencakup capaian partisipasi masyarakat sampai dengan saat ini. Secara lebih rinci mungkin terkait dengan: bentuk, tingkat

partisipasi, pelebagaan partisipasi masyarakat, kontribusi masyarakat, intensitas partisipasi dan stimulan.

- Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi hal tersebut di atas.
- Kondisi yang diharapkan untuk memperbaiki kekurangan.
- Perbandingan antara harapan dengan kenyataan.
- Upaya perbaikan yang telah dilakukan dan yang seharusnya dilakukan.

3. Perencanaan pembangunan (tahunan) daerah:

- Kondisi saat ini, antara lain mencakup capaian perencanaan pembangunan tahunan daerah sampai dengan saat ini. Secara lebih rinci mungkin terkait dengan: proses/mekanisme dan fungsi koordinasi, arus informasi perencanaan, visi, misi dan orientasi, skala prioritas, pelebagaan kontrol publik (*stakeholders*), transparansi dan akuntabilitas.
- Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi hal tersebut di atas.
- Kondisi yang diharapkan untuk memperbaiki kekurangan
- Perbandingan antara harapan dengan kenyataan.
- Upaya perbaikan yang telah dilakukan dan yang seharusnya dilakukan.

4. Peran pemerintah:

- Kondisi saat ini, antara lain mencakup capaian peran pemerintah sampai dengan saat ini. Secara lebih rinci mungkin terkait dengan: pergeseran dan reposisi peran pemerintah, *good governance*, desentralisasi dan otonomi daerah, serta demokratisasi.
- Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi hal tersebut di atas.
- Kondisi yang diharapkan untuk memperbaiki kekurangan
- Perbandingan antara harapan dengan kenyataan.
- Upaya perbaikan yang telah dilakukan dan yang seharusnya dilakukan.

Kiranya keempat variabel beserta sub variabelnya tersebut cukup memenuhi maksud dan tujuan dari penelitian ini, meski dalam kajian dimungkinkan munculnya variabel lainnya.

BAB III

KAJIAN UMUM WILAYAH DAN KEBIJAKAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DI KABUPATEN PEMALANG

3.1 Kondisi Wilayah

3.1.1 Kondisi Fisik

Kabupaten Pemalang merupakan salah satu daerah otonom di wilayah Propinsi Jawa Tengah. Wilayah Kabupaten Pemalang berada pada kedudukan geografis sekitar 109° 17'30" – 109° 40'30" Bujur Timur dan 8° 52'30" – 8° 20'11" Lintang Selatan. Adapun wilayah administrasi Kabupaten Pemalang secara fisik dan relatif dibatasi oleh: Laut Jawa (utara), Kabupaten Purbalingga (selatan), Kabupaten Tegal (barat) dan Kabupaten Pekalongan (timur). Total luas wilayah administrasi Kabupaten Pemalang sebesar 111.530 Ha, yang terdistribusikan ke dalam 14 wilayah kecamatan dan 222 desa/kelurahan.

Wilayah Kabupaten Pemalang mempunyai ketinggian relatif antara 0 s/d 925 meter diatas permukaan air laut (dpal), sedangkan kemiringan lerengnya beragam. Wilayah bagian utara merupakan dataran pantai (0 s/d 5 m dpal) dan wilayah bagian tengah merupakan dataran rendah (6 s/d 15 m dpal) dengan mayoritas kemiringan lereng landai. Wilayah bagian selatan merupakan daerah perbukitan (16 s/d 212 m dpal) dan lereng pegunungan (212 s/d 925 m dpal) dengan kemiringan lerengnya beragam mulai datar (0 s/d 15%) sampai dengan curam (> 45%).

Curah hujan tahunan rata-rata sebesar 2.668 milimeter (mm) dengan jumlah hari hujan rata-rata 114 hari. Sedangkan suhu udara rata-rata berkisar antara 27°C s/d 32°C. Kedalaman air tanah rata-rata antara 3 – 15 m, namun pada sebagian wilayah bagian selatan mengalami kesulitan dalam memperoleh air tanah. Namun hal tersebut secara

alamiah tergantung oleh beberapa sumber mata air besar dan berpuluh-puluh sumber mata air kecil – sedang, juga terdapat 3 (tiga) sungai besar yang melintang dari wilayah bagian selatan sampai utara menuju ke muara di Laut Jawa.

TABEL III.1
JARAK, KETINGGIAN DAN CURAH HUJAN MASING-MASING IBUKOTA
KECAMATAN DI KABUPATEN PEMALANG

NO	Ibukota Kecamatan	Jarak dari Ibukota Kabupaten	Tinggi dpal (m)	Curah Hujan (mm)
1.	Moga	41	497	4921
2.	Warungpring	33	213	3992
3.	Pulosari	49	914	2405
4.	Belik	42	738	4832
5.	Watukumpul	57	559	5122
6.	Bodeh	24	15	2132
7.	Bantarbolang	16	34	956
8.	Randudongkal	29	212	3125
9.	Pemalang	3	6	2178
10.	Taman	5	6	1942
11.	Petarukan	8	8	548
12.	Ampelgading	21	13	872
13.	Comal	17	9	625
14.	Ulujami	23	6	625

Sumber: Kab. Pemalang dalam Angka 2002

Struktur geologi wilayah Kabupaten Pemalang terdiri dari struktur Aluvium, Formasi Tapak, Formasi Rabatan, Produk Vulkanik-Undevided , Produk Vulkanik-Lava, dan Formasi Halang. Jenis tanahnya secara garis besar terdiri atas Endapan Aluvial, Litosol, Latosol, Regosol, Andosol dan Podsolik. Kondisi tersebut menyebabkan lahan di wilayah Kabupaten Pemalang secara umum mempunyai sifat sebagai berikut:

- Mempunyai tingkat kesuburan yang cukup tinggi terutama di wilayah bagian utara.
- Mempunyai sifat meresapkan air yang cukup baik.
- Sebagian besar wilayah mempunyai daya dukung tanah yang tinggi untuk dibudidayakan, namun sebagian wilayah juga mempunyai kerentanan terhadap bencana seperti: rawan bencana gerakan tanah, rawan bencana tanah longsor, rawan

bencana letusan gunung berapi; ketiganya permasalahan ini terdapat pada wilayah bagian selatan dan rawan bencana banjir musiman pada wilayah bagian utara.

Adapun sumberdaya mineral yang terdapat di Kabupaten Pemalang antara lain: pasir, lempung, batu gamping, batu sabak, kaolin, trass, diorit, andesit dan marmer.

Pengklasifikasian penggunaan lahan secara garis besar di Kabupaten Pemalang masih didominasi oleh sawah (34,69%), juga hutan (29,77%), sedangkan bangunan dan sekitarnya hanya 13,34%. Meski pada kenyataannya luas hutan baik hutan rakyat maupun milik perhutani senantiasa menghadapi tekanan penurunan baik secara kuantitas maupun kualitasnya, terutama pada awal orde reformasi (1998-1999) ketika banyak terjadi penjarahan kayu. Adapun penggunaan lahan tersebut dapat dirinci pada tabel sebagai berikut:

TABEL III.2
PENGGUNAAN LAHAN KABUPATEN PEMALANG 2002

NO	PENGGUNAAN LAHAN	LUAS (Ha)	%
1.	Sawah	38,694,216	34.69
2.	Bangunan dan sekitarnya	14,875,200	13.34
3.	Tegalan/Kebun	17,951,975	16.10
4.	Padang Rumput	233,091	0.21
5.	Tambak/kolam	1,475,387	1.32
6.	Kehutanan	33,197,151	29.77
7.	Perkebunan	1,815,701	1.63
8.	Lain-lain	3,287,856	2.95
Jumlah		111,530,577	100.00

Sumber: Kab. Pemalang dalam Angka 2002

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui secara kasar bahwa sektor pertanian lahan sawah masih menjadi kegiatan utama penduduk dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Namun sektor pertanian sawah yang masih diandalkan di Kabupaten Pemalang tersebut menghadapi tantangan cukup berat bagi pengembangannya, karena dari data yang ada terjadi penurunan luas lahan sawah dalam jumlah cukup besar sekitar 90 Ha dari tahun

1990 ke tahun 2001. Berkurangnya luas lahan ini dapat diartikan pula bahwa jika pada tahun 1990 rata-rata setiap petani menggarap lahan sawah seluas 0,2 Ha kini masing-masing petani hanya menggarap lahan seluas 0,16 Ha.

3.1.2 Kondisi Sosial Kependudukan

Sampai dengan akhir tahun 2002 jumlah penduduk Kabupaten Pemalang yang terdata mencapai jumlah 1.284.998 jiwa. Sedangkan kepadatan penduduk rata-rata mencapai 1.152 jiwa per km². Distribusi penduduk di Kabupaten Pemalang menunjukkan adanya konsentrasi pada wilayah bagian utara, yang selintas memang relatif lebih maju dan dilalui jalur angkutan darat pantai utara pulau Jawa.

Adapun jumlah dan kepadatan penduduk pada masing-masing wilayah kecamatan adalah sebagaimana tabel berikut:

TABEL III.3
JUMLAH DAN KEPADATAN PENDUDUK KAB. PEMALANG TAHUN 2002

NO	KECAMATAN	JML PENDUDUK (Jiwa)	LUAS WILAYAH (Km ²)	KEPADATAN (Jiwa/Km ²)
1	Moga	67,179	41.41	1,622
2	Warungpring	38,436	26.31	1,461
3	Pulosari	51,409	87.52	587
4	Belik	96,141	124.54	772
5	Watukumpul	62,873	129.02	487
6	Bodeh	56,017	85.98	652
7	Bantarbolang	78,135	139.19	561
8	Randudongkal	103,151	90.32	1,142
9	Pemalang	175,903	101.93	1,726
10	Taman	156,121	67.41	2,316
11	Petarukan	150,536	81.29	1,852
12	Ampelgading	63,809	53.30	1,197
13	Comal	82,633	26.54	3,114
14	Ulujami	102,655	60.55	1,695
	Kab. Pemalang	1,284,998	1,115.31	1,152

Sumber: Kab. Pemalang dalam Angka 2002

Adapun Laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Pemalang dari tahun 1997-2002 rata-rata mencapai sekitar 1,576% per tahun. Prosentase penduduk usia 10 tahun ke atas berdasarkan mata pencahariannya di Kabupaten Pemalang Tahun 2002 masih dominan pada sektor pertanian sekitar 47% (petani=22%, buruh tani=24% dan nelayan=1%).

Kualitas sumberdaya manusia Kabupaten Pemalang secara kasar dapat dilihat pada tingkat pendidikan penduduknya. Berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional Tahun 2001 jumlah penduduk Kabupaten Pemalang usia 10 (sepuluh) tahun ke atas yang hanya tamat SD=346.536 jiwa (62%), hanya tamat SLTP=113.839 jiwa (20%), hanya tamat SLTA=84.498 jiwa (15%) dan tamat akademi/perguruan tinggi= 17.969 jiwa (3%). Jika pendidikan dasar yang dicanangkan pemerintah mencakup tingkat pendidikan SD sederajat dan SMP sederajat maka terdapat sekitar 82% yang berkualifikasi pendidikan dasar. Hal tersebut menunjukkan bahwa berdasarkan tingkat pendidikannya, kualitas sumberdaya manusia Kabupaten Pemalang masih kurang memadai.

Sejalan dengan hal tersebut, berdasarkan sumber data yang sama jumlah pencari kerja (penganggur terbuka) di Kabupaten Pemalang tercatat 45.384 dari 600.959 orang angkatan kerja. Jumlah pengangguran terbuka ini sangat meresahkan karena angkanya cukup besar, padahal secara umum fenomenanya seperti gunung es yang hanya tampak kecil di permukaan namun sebenarnya cukup besar jumlah keseluruhannya. Sementara itu berdasarkan data dari BKKBN tahun 2001, terdapat jumlah keluarga Pra Sejahtera sebanyak 133.621 KK (42,77%) dan jumlah Keluarga Sejahtera I sebanyak 35.959 KK (11,57%) dari sejumlah 320.310 KK yang ada di Kabupaten Pemalang. Jumlah kepala keluarga Pra Sejahtera dan Sejahtera I karena alasan ekonomi identik dengan jumlah keluarga miskin. Hal ini berarti lebih dari setengah keluarga di Kabupaten Pemalang termasuk katagori Keluarga Miskin.

3.1.3 Kondisi Perekonomian

Berdasarkan data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Harga Konstan Kabupaten Pemalang Tahun 2002 secara umum terlihat bahwa dengan menggunakan pengelompokan 3 (tiga) sektor, maka sektor pertanian mempunyai andil terhadap perekonomian wilayah sebesar 32%, sektor industri sekitar 26% dan sektor jasa sekitar 41%. Hal ini menunjukkan bahwa secara kasar penopang utama kegiatan penduduk bukan lagi kegiatan pertanian.

Berdasarkan data yang sama, rincian lapangan usaha yang dominan adalah sektor pertanian (32%) yang tidak dirinci, perdagangan, hotel dan restoran (22%) dan industri pengolahan (20%). Secara umum ketiga sektor tersebut merupakan penggerak utama kegiatan perekonomian sehari-hari di Kabupaten Pemalang. Kiranya dapat dipahami bahwa ketergantungan pembangunan Kabupaten Pemalang terhadap ketiga sektor unggulan ini harus disikapi dengan seksama, karena karakteristik masing-masing sektor berbeda.

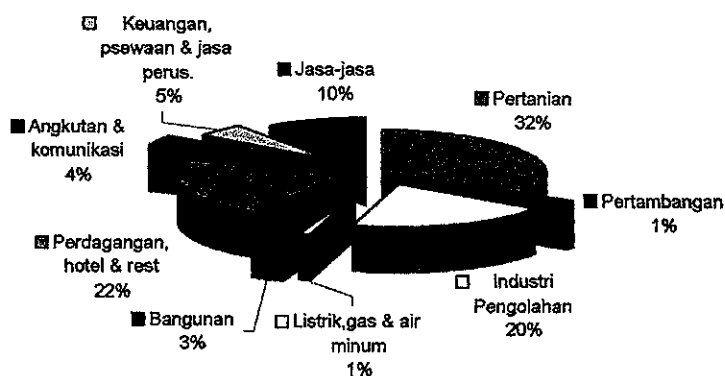
TABEL III.4
PDRB KAB. PEMALANG BERDASARKAN HARGA KONSTAN
MENURUT LAPANGAN USAHA (Ribuan Rupiah)

No	Lapangan Usaha	Tahun 2001		Tahun 2002	
		Jumlah	%	Jumlah	%
1	Pertanian	370,976,937	33.00	374,101,381	32.12
2	Pertambangan dan galian	15,128,012	1.35	16,001,330	1.37
3	Industri Pengolahan	226,976,896	20.19	236,776,683	20.33
4	Listrik, air dan gas	12,943,275	1.15	14,397,117	1.24
5	Bangunan	35,282,535	3.14	36,371,022	3.12
6	Perdagangan, hotel & restoran	250,708,704	22.30	261,827,256	22.48
7	Pengangkutan & telekomunikasi	42,298,624	3.76	44,360,796	3.81
8	Keuangan	58,979,105	5.25	62,547,181	5.37
9	Jasa-jasa	111,020,268	9.87	118,145,486	10.15
	Jumlah	1,124,314,356	100	1,164,528,252	100
	Pertumbuhan dibanding tahun sebelumnya		3,24%		3,58%

Sumber: BPS Kab Pemalang, 2003b

Apabila disajikan dalam bentuk lain maka proporsi sektoral pada PDRB Kabupaten Pemalang adalah sebagai berikut:

GAMBAR 3.2
DISTRIBUSI SEKTOR PDRB KAB. PEMALANG
TAHUN 2002 HARGA KONSTAN



Sumber: BPS Kab Pemalang, 2003b

Adapun laju pertumbuhan ekonomi tahunan Kabupaten Pemalang selama tahun 1997 s/d 2002 rata-rata adalah sebesar 1,70%. Sedangkan tingkat pendapatan perkapita penduduk Kabupaten Pemalang tahun 1997 adalah Rp. 878.943,- kemudian pada tahun 2001 sebesar Rp. 883.273,- dan pada tahun 2002 menjadi Rp.912.535,-. Hal ini menunjukkan bahwa dalam rentang tahun 1997 s/d 2002 masih terdapat kenaikan pendapatan per kapita penduduk di Kabupaten Pemalang meski jumlah kenaikan tersebut tidak terlalu besar.

3.1.4 Prasarana Lingkungan dan Interaksi Ruang Spasial

Secara umum kebutuhan dasar penduduk Kabupaten Pemalang akan sarana dan prasarana lingkungan di wilayah Kabupaten Pemalang telah terlayani. Berbagai fasilitas umum: kesehatan, pendidikan, olahraga, perekonomian, listrik, air bersih, jaringan jalan dan fasilitas umum lainnya telah menjangkau seluruh wilayah. Meskipun masih terdapat

kekurangan dalam pemerataan fasilitas di sebagian pelosok wilayahnya, wilayah bagian utara relatif lebih terpenuhi dibanding wilayah bagian selatan. Mungkin hanya fasilitas telepon (kabel) yang hingga saat ini masih cukup terbatas penyebarannya, karena secara ekonomi kurang menguntungkan akibat kondisi aktivitas perekonomian dan permukiman wilayah yang tidak mengelompok. Untuk mengatasinya telah banyak dikembangkan jaringan telepon tanpa kabel.

Wilayah Kabupaten Pemalang dalam kerangka hirarki kota terletak antara 2 (dua) pusat pertumbuhan yang lebih besar, yaitu kota Tegal dan Pekalongan. Interaksi dengan kedua kota tersebut cukup memberikan pengaruh pada perkembangan kota dan wilayah Kabupaten Pemalang pada umumnya. Wilayah Kabupaten Pemalang juga terletak pada jalur angkutan darat pulau Jawa pantai utara, sehingga secara linier sepanjang jalur tersebut terdapat perkembangan kehidupan perkotaan yang ditandai dengan aktivitas kegiatan perdagangan dan jasa-jasa.

Wilayah paling selatan terletak pada lereng Gunung Slamet sedangkan wilayah paling utara berbatasan dengan laut Jawa. Antara wilayah utara dan wilayah selatan tersebut terdapat area hutan yang cukup luas. Struktur ruang wilayah Kabupaten Pemalang terdiri dari kawasan perkotaan, kawasan perdesaan, dan areal hutan. Kawasan perkotaan dapat diidentifikasi dari kepadatan bangunan yang tinggi dan aktivitas penduduk yang mulai meninggalkan sektor pertanian.

Wilayah bagian utara dimanfaatkan sebagai pusat aktivitas dan pelayanan jasa-jasa, serta sesuai daya dukung lahannya sebagian kawasan masih dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian. Sedangkan di bagian tengah selain dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian dan peternakan yang ditandai dengan adanya hutan produksi yang cukup luas, yang fungsi lindungnya memberikan kontribusi bagi keseimbangan kehidupan dan

kelestarian lingkungan. Di bagian selatan secara umum ditandai dengan kegiatan budidaya tanaman pertanian lahan kering/ sayuran dan tanaman tahunan, serta sebagian lokasi untuk kegiatan pertambangan galian C.

Wilayah bagian utara secara umum ditandai dengan tersebarnya prasarana dan sarana perhubungan serta utilitas lainnya yang lebih baik. Pada wilayah bagian tengah meskipun prasarana transportasi poros desa hampir seluruhnya telah terbangun namun kurang memungkinkan untuk dikembangkan secara lebih memadai karena dikelilingi oleh hutan produksi. Sedangkan wilayah selatan banyak ditandai oleh lahan yang memiliki kemiringan cukup tinggi yang rawan longsor, sehingga hal tersebut menjadi faktor pembatas pengembangan prasarana perhubungan.

Karakteristik wilayah utara, tengah dan selatan yang cukup berbeda tersebut juga mempengaruhi karakteristik sumberdaya manusia yang bertempat tinggal di wilayah tersebut. Secara umum tingkat pendidikan dan pemahaman terhadap berbagai permasalahan pembangunan dari penduduk di wilayah utara lebih baik dibanding kedua wilayah lainnya. Sedangkan kemampuan dan kemauan berswadaya dalam pembangunan dari penduduk wilayah selatan relatif lebih tinggi dibanding penduduk kedua wilayah lainnya.

Adapun penduduk wilayah tengah senantiasa menghadapi permasalahan dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari karena adanya keterbatasan alami dalam pengembangan/ pengelolaan lingkungan sekitar tempat tinggal mereka yang dikelilingi lahan hutan milik Perhutani. Hal ini boleh jadi menyebabkan karakteristik penduduk di wilayah tengah seringkali sulit diduga, mereka kadangkala mudah menerima masukan bahkan mau dan mampu berswadaya untuk kegiatan pembangunan dalam jumlah yang cukup besar, namun kadangkala sebaliknya begitu sulitnya menggali swadaya masyarakat.

3.2 Kebijakan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah

Kebijakan otonomi daerah yang ditandai dengan ditetapkannya UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, membawa perubahan yang cukup besar bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk juga dalam penyelenggaraan pembangunan daerah. Pokok-pokok perubahan yang cukup mendasar yang dirasakan di daerah otonom, khususnya di Kabupaten Pemalang, setidaknya mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Semakin menguatnya peran dan wewenang legislatif/ DPRD
2. Semakin menguatnya peran pemerintah daerah dalam konteks hubungan dengan pemerintah pusat.
3. Adanya otonomi desa, yang ditandai dengan pola hubungan langsung desa dengan kabupaten.
4. Melemahnya peran dan fungsi instansi kecamatan, termasuk aparatnya.

Perubahan tersebut setidaknya turut mempengaruhi pula dalam penentuan kebijakan pembangunan daerah, khususnya dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pemalang.

Di samping hal tersebut, ternyata pasca orde baru juga ditandai dengan masih adanya kekurangjelasan dalam aturan perundang-undangan. Terkait dengan kebijakan perencanaan pembangunan daerah, selama ini pedoman utamanya adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D). Substansi dari P5D pada kenyataannya masih digunakan, namun P5D sendiri masih menggunakan dasar UU No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang telah diganti dengan UU No 22 Tahun 1999. Logikanya P5D dengan sendirinya tidak berlaku lagi karena UU yang mendasarinya

telah digantikan. Namun ternyata aturan-aturan baru yang mendasarkan pada UU No 22 Tahun 1999 yang terbit secara *partial*, belum secara komprehensif mengatur ataupun menggantikan ketentuan dalam P5D.

Kondisi inilah yang mendasari kegamangan langkah perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang Jaya selama ini. Hal ini ditambah dengan kenyataan bahwa UU No 22 dan No 25 Tahun 1999 telah digantikan oleh UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah. Bahkan sebelumnya telah ditetapkan UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pada saat penelitian ini dilakukan, ketiga UU tersebut belum efektif pelaksanaannya karena Peraturan Pemerintah (PP) sebagai aturan turunannya belum diterbitkan. Namun meski ketiga aturan baru tersebut dianggap lebih baik, konsekuensinya akan memaksa penyesuaian aturan dan sistem yang selama ini telah dibentuk, setidaknya produk hukum tertulisnya.

3.2.1 Substansi Kebijakan

Penyusunan rencana pembangunan pada dasarnya merupakan hasil perencanaan dari bawah ke atas dan dari atas ke bawah (*bottom up and top down planning*) melalui tahap-tahap penyusunan pada semua tingkatan pemerintahan dari Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten/Kota, Propinsi, Regional (antar propinsi berdekatan) sampai ke tingkat nasional dan sebaliknya dari pusat ke daerah dan desa.

Rencana pembangunan daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari rencana pembangunan nasional. Upaya pembangunan akan lebih lancar dan mencapai hasil maksimal jika dilaksanakan secara simultan, harmonis dan terpadu oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat dengan berpedoman dan tetap dalam kerangka sistem pembangunan nasional. Keselarasan dan keterpaduan dalam pembangunan yang

dimulai dari perencanaan pembangunan merupakan salah satu kunci keberhasilan pembangunan, yang sering disingkat menjadi prinsip **padu-serasi**.

Perencanaan pembangunan tahunan daerah merupakan suatu sistem yang berisi rentetan kegiatan untuk menyusun Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada). Repetada merupakan terjemahan konkrit dari Rencana Pembangunan Lima Tahunan Daerah (Repelitada), yang sekarang disebut Program Pembangunan Daerah (Propeda). Propeda yang menjadi dasar kebijakan bagi penyusunan Repetada, disusun berdasarkan Pola Dasar (Poldas) pembangunan daerah. Poldas kabupaten selain berdasarkan pada pengkajian kondisi daerah juga harus memperhatikan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Poldas propinsi.

Repetada mempunyai fungsi yang sangat vital karena merupakan realisasi dari seluruh konsepsi kebijakan perencanaan pembangunan daerah. Proses penyusunan Repetada yang secara rutin dilakukan setiap tahun sebenarnya bukan kegiatan yang sederhana. Cakupan kegiatannya sangat menyeluruh, sehingga sudah seharusnya didukung dengan sistem yang memadai. Penyusunannya sekarang bukanlah hak mutlak pemerintah, meskipun selama ini peran pemerintah masih dominan sebagai pilar utama penyelenggaraan urusan pemerintahan (bernegara). Hal mana masyarakat bersama *stakeholders* pembangunan lainnya semakin dituntut peranannya.

Masyarakat harus memberikan kontribusinya pada kegiatan-kegiatan penyusunan Repetada pada berbagai jenjang, khususnya dari tingkat paling bawah. Semakin memadai kontribusi masyarakat dalam kegiatan tersebut maka produk Repetada akan semakin berkualitas dan aspiratif. Sementara itu, dengan berinteraksi aktif dalam kegiatan-kegiatan tersebut masyarakat akan semakin mempunyai "daya" untuk berkembang. Hal inilah yang

mendasari konsepsi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah.

Konsepsi pemberdayaan masyarakat yang digunakan selama ini pada dasarnya menyangkut dua hal utama, yaitu:

1. Upaya meningkatkan kemampuan masyarakat melalui pelaksanaan berbagai kebijakan program/proyek/kegiatan.
2. Upaya meningkatkan kemandirian masyarakat melalui pemberian wewenang secara proporsional kepada masyarakat dalam pengambilan keputusan untuk membangun diri dan lingkungannya secara mandiri.

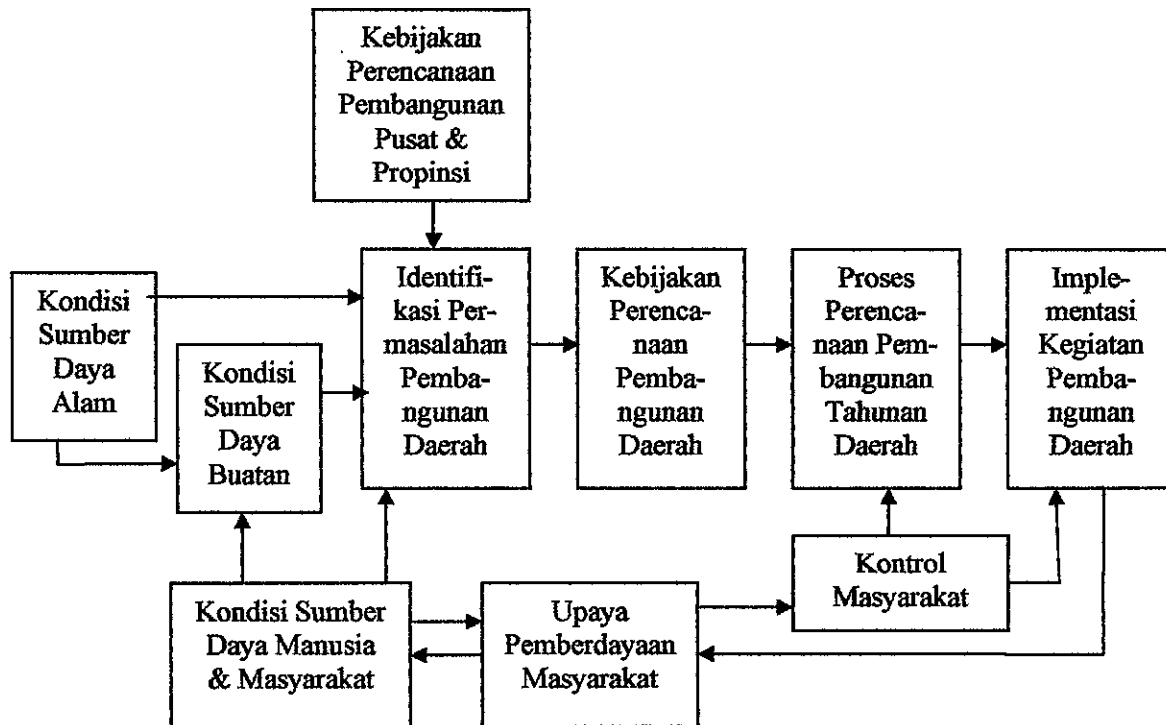
Implementasi konsepsi pemberdayaan masyarakat dalam kebijakan pembangunan nasional diwujudkan dalam aspek kebijakan utama, sebagai berikut:

1. Berusaha mewujudkan iklim yang kondusif bagi berkembangnya potensi atau daya yang dimiliki masyarakat, baik potensi sumberdaya alam maupun potensi sistem nilai tradisional sebagai kearifan lokal yang telah membudaya dalam menata kehidupan masyarakat.
2. Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat, baik potensi lokal maupun melalui pemberian input berupa bantuan dana, pembangunan prasarana dan sarana fisik maupun sosial, serta pengembangan lembaga pendanaan, penelitian dan pemasaran di daerah.
3. Melindungi masyarakat yang lemah untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang, tanpa mengisolasi mereka dari interaksi.

Adanya keterkaitan antara perencanaan pembangunan tahunan daerah dengan upaya pemberdayaan masyarakat merupakan suatu keniscayaan. Kedua hal tersebut pada kenyataannya senantiasa saling mempengaruhi, baik secara langsung maupun tidak

langsung. Namun yang lebih utama adalah upaya untuk mengintegrasikan keduanya menjadi suatu sistem yang komprehensif. Gambaran sederhana mengenai hal tersebut dapat dituangkan dalam bentuk sebagai berikut:

GAMBAR 3.3
SUBSTANSI KETERKAITAN KEBIJAKAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH DENGAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT



Sumber: Hasil Analisis, 2005

Dalam suatu kegiatan selain proses pelaksanaannya juga dibutuhkan bukti dan dukungan secara administratif, untuk itu dalam kegiatan perencanaan pembangunan juga dibutuhkan sejumlah dokumen perencanaan. Dokumen perencanaan merupakan alat kelengkapan tertulis dari rangkaian kegiatan perencanaan pembangunan. Jenis dan jumlah dokumen perencanaan pembangunan yang pernah dikenal dan dipergunakan di Kabupaten Pematang sangat banyak, namun dokumen utama yang masih diakui secara resmi antara lain adalah sebagai berikut:

TABEL III.5
DOKUMEN UTAMA PERENCANAAN PEMBANGUNAN

WILAYAH CAKUPAN	PERIODE RENCANA (JANGKA WAKTU)		SUMBER DANA	
	LIMA TAHUNAN	TAHUNAN		
Nasional	Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)	Program Pembangunan Nasional (Propenas)	Rencana Pembangunan Tahunan Nasional (Repetanas)	APBN
Propinsi	Pola Dasar (Poldas) Propinsi	Propeda Propinsi	Repetada Propinsi	APBD Propinsi
Kabupaten	Poldas Kabupaten	Propeda Kabupaten	Repetada Kabupaten	APBD Kabupaten
Kecamatan	Pola Pengembangan Wilayah Kecamatan (PPWK)		Rencana Pembangunan Tahunan Kecamatan (RPTK)	
Desa/Kelurahan	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa/Kelurahan (RPJMD/K)		Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) Desa/Kelurahan	

Sumber: Hasil Analisis, 2005.

Sebenarnya selain dokumen utama tersebut masih terdapat dokumen lainnya namun kebanyakan kedudukannya kurang jelas, sehingga untuk mengklasifikasikannya ke dalam bentuk tabel seperti di atas cukup sulit. Meskipun demikian dokumen lainnya tersebut senyatanya masih dipergunakan, sesuai sifatnya masing-masing.

Substansi kebijakan resmi di atas pada umumnya telah cukup dipahami pada tingkat kabupaten dan tingkat kecamatan. Ketiga kecamatan sampel yang mencakup wilayah utara, tengah dan selatan ternyata tidak mempunyai perbedaan pemahaman yang mendasar mengenai substansi perencanaan pembangunan tahunan daerah dalam kaitannya dengan upaya pemberdayaan masyarakat. Sehingga kebijakan resmi yang ditempuh pada

masing-masing kecamatan tersebut dapat dinyatakan tidak berbeda dengan kebijakan resmi di tingkat kabupaten.

3.2.2 Mekanisme Perencanaan

Rencana pembangunan tahunan di daerah disusun berdasarkan hasil rencana pembangunan lima tahunan (Propeda) kabupaten, yang telah dipertajam dan terarah dalam suatu Rencana Strategik (Renstra) Kabupaten. Renstra Kabupaten yang juga disusun dalam periode lima tahunan seringkali kedudukannya membingungkan, namun sebenarnya fungsinya berbeda, meskipun keduanya akan sangat menentukan dalam penentuan Repetada.

Propeda kabupaten terkait erat dengan Propenas dan Propeda propinsi, yaitu menyesuaikan dengan masa jabatan Kepala Negara yang berdurasi lima tahunan. Sedangkan Renstra kabupaten terkait dengan program kerja Bupati Kepala Daerah, yang masa jabatannya juga dengan periode lima tahunan. Sedikit yang membedakan keduanya adalah cakupan Propeda Kabupaten lebih komprehensif karena juga berfungsi menjembatani kepentingan nasional dan propinsi dengan kepentingan kabupaten. Sedangkan Renstra Kabupaten lebih taktis karena terkait langsung dengan kinerja Bupati Kepala Daerah, yang harus dipertanggungjawabkan.

Adapun tahapan penyusunan dan perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang Jaya secara ringkas adalah sebagai berikut:

1. *Evaluasi dan Analisa Keadaan.*

Untuk mengevaluasi capaian hasil pembangunan yang telah dilaksanakan, meliputi keberhasilan dan kekurangannya, khususnya dalam pelaksanaan Repetada tahun sebelumnya.

2. *Penyusunan Rencana Umum Pembangunan Tahunan Daerah.*

Berdasarkan hasil tahap sebelumnya maka disusun suatu rencana makro pembangunan tahunan, yang sekarang dikenal dengan dokumen Arah dan Kebijakan Umum (AKU)

Berdasarkan hasil tahap sebelumnya maka disusun suatu rencana makro pembangunan tahunan, yang sekarang dikenal dengan dokumen Arah dan Kebijakan Umum (AKU) APBD. Secara umum berisi tujuan dan arah pembangunan tahunan, sasaran, skala prioritas dan strategi pencapaiannya.

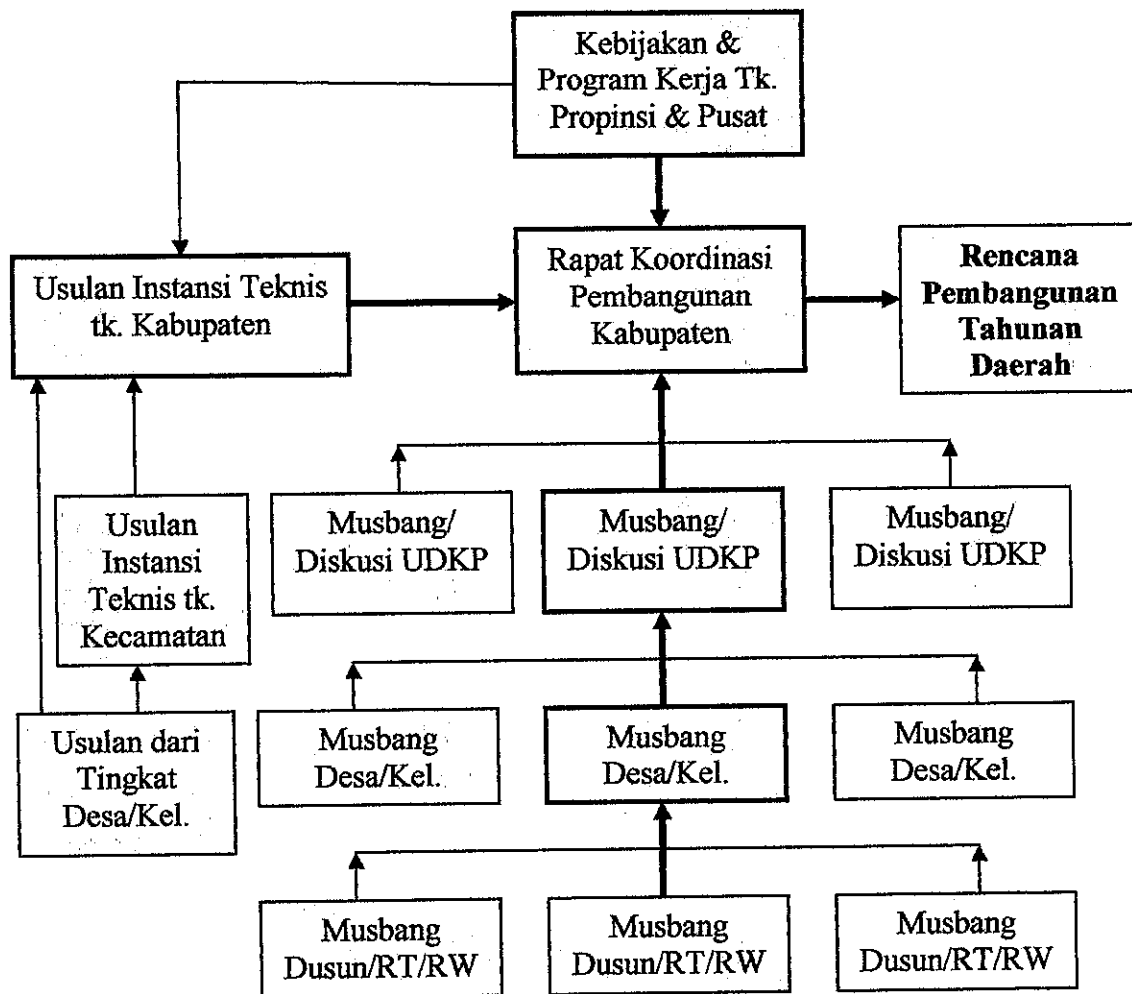
3. *Perumusan Usulan Program/ Proyek/ Kegiatan Pembangunan Tahunan secara Terpadu*

Tahap ini merupakan inti dari kegiatan penyusunan Repetada, yang berisi padu-serasi *top-down dengan bottom-up planning*, serta melibatkan *stakeholders* pembangunan lainnya bukan hanya aparat pemerintah. Kegiatan nyata sampai tingkat kabupaten hanya menyangkut Musyawarah Pembangunan Desa/ Kelurahan (Musbangdes/kel), Musyawarah Pembangunan/ Diskusi Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) di tingkat Kecamatan dan Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) di tingkat Kabupaten. Secara lengkap masih terdapat Rakorbang Propinsi, Konsultasi Regional dan Konsultasi Nasional.

Pada setiap kegiatan Musbangdes/kel. dan UDKP sebenarnya terdapat rentetan panjang proses, misalnya aspirasi masyarakat yang dibawa merupakan hasil Musbang Dusun/RT/RW dengan metode Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa (P3MD). P3MD sendiri membutuhkan kualitas sumber daya manusia (SDM) yang memadai serta pemahaman yang komprehensif dalam identifikasi permasalahan, penggalian gagasan, penilaian dan skala prioritas, serta penetapan usulan pembangunan. Musbangdes/kel. sendiri cukup menentukan karena terdapat alokasi dana bantuan desa (termasuk bagi pembangunan) yang dikelola langsung, sehingga dibahas penggunaannya selain membahas usulan pembangunan ke tingkat lebih tinggi. Pada tahun 2004 telah ditetapkan secara resmi aturan mengenai forum musyawarah pembangunan ini yang mensyaratkan digunakannya metode partisipatif. Hal ini sebenarnya merupakan penegasan kembali aturan yang telah digunakan selama ini.

Kebijakan resmi yang ditempuh di Kabupaten Pematang Jaya pada tahapan perumusan usulan ini dapat dijelaskan dalam gambar sebagai berikut:

GAMBAR 3.4
MEKANISME RESMI PERENCANAAN PEMBANGUNAN
TAHUNAN DAERAH DI KABUPATEN PEMALANG



Sumber: Hasil Analisis, 2005

4. Penyusunan dan Penetapan APBD Kabupaten

Hasil Rakorbang ditindaklanjuti dengan penganggarannya oleh DPRD yang telah mengikuti aspirasi dan proses pengusulannya dalam Rakorbang. Pada umumnya hasil Rakorbang tersebut seringkali terpangkas akibat keterbatasan anggaran yang ada.

5. Penyusunan Dokumen Proyek/Kegiatan.

Penyusunan APBD mulai tahun 2002 disusun dengan sistem kinerja, artinya mendasarkan pada kinerja dari satuan kerja (instansi) yang ada. Hal ini cukup

mengubah pola pendanaan proyek/kegiatan yang semula menggunakan Lembaran Kerja/ Daftar Isian Proyek Daerah (LK/DIPDA), adapun sekarang menggunakan Rencana Anggaran Satuan Kerja/Dokumen Anggaran Satuan Kerja (RASK/DASK):

3.2.3 Keterlibatan *Stakeholders*

Penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) mensyaratkan adanya partisipasi aktif seluruh *stakeholders* pembangunan, melalui mekanisme yang demokratis dan transparan guna mewujudkan akuntabilitas pengelolaan pembangunan. Hal itu harus diwujudkan pada semua tingkatan pemerintahan yang dimulai dari kegiatan perencanaan pembangunan, yang menggunakan mekanisme *bottom-up planning*. Semakin besar keterlibatan *stakeholders* dalam kegiatan dimaksud, diharapkan akan semakin baik pula kualitas dari produk perencanaan pembangunan.

Kegiatan perencanaan pembangunan secara berjenjang dimulai pada tingkat terendah yaitu musbang/rapat RT dengan dihadiri:

- Seluruh Kepala Keluarga yang ada.
- Ketua dan pengurus RT.
- Wakil wanita/PKK.
- Wakil pemuda.

Adapun pemeran utama biasanya adalah Ketua RT.

Jenjang perencanaan pembangunan berikutnya adalah forum Musbangdus/RW dengan melibatkan:

- Tokoh masyarakat/agama.
- Para Ketua RT.

- Kader Pemberdayaan Masyarakat (KPM) dulu disebut Kader Pembangunan Desa (KPD) atau wakil dari Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa/Kelurahan (LPMDK) dulu disebut Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD).
- Pengurus dusun/RW.
- Wakil wanita/PKK.
- Wakil pemuda/ Karang Taruna.

Adapun pemeran utamanya adalah pengurus Dusun/RW bersama KPM/Wakil LPMD/K.

Setingkat di atas Musbangdus/RW maka diselenggarakan Forum Musbangdes dengan melibatkan:

- Tokoh masyarakat/agama.
- Para Ketua RT.
- Kepala dusun/ Ketua RW.
- Kader Pemberdayaan Masyarakat (KPM).
- Pengurus Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa/Kelurahan (LPMD/K).
- Pengurus Badan Perwakilan Desa (BPD) atau Forum Musyawarah Kelurahan (FMK).
- Wakil wanita/PKK.
- Wakil pemuda/ Karang Taruna.
- Kepala Desa/Lurah.
- Kepala SD.
- Wakil dari Kecamatan/Kasi PMD.

Adapun pemeran utamanya adalah: LPMD/K dan Kepala Desa/Kelurahan.

Kegiatan perencanaan pembangunan berikutnya berupa forum musbang/ diskusi UDKP dengan melibatkan:

- Para Wakil Desa/Kelurahan: minimal Kepala Desa/Kelurahan, Ketua LPMD/K, Ketua Tim Penggerak PKK Desa/Kel.

- Tokoh masyarakat/agama.
- Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) lokal atau wakil dari Partai Politik.
- Camat dan Kasi PMD, serta instansi tingkat Kecamatan.
- Ketua Tim Penggerak PKK Kecamatan.
- Wakil dari Kabupaten, biasanya dari Bappeda dan PMD.

Adapun pemeran utamanya adalah: Camat dan Kasi PMD Kecamatan.

Musyawarah perencanaan pembangunan tertinggi di tingkat kabupaten adalah forum Rakorbang Kabupaten dengan melibatkan:

- Para Wakil Kecamatan: minimal Camat, Kasi PMD, Ketua TP-PKK Kecamatan/ Tokoh Masyarakat Kecamatan.
- Tokoh masyarakat/agama.
- Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) lokal atau wakil dari Partai Politik.
- Bupati dan Kepala Bappeda, serta Kepala Instansi Tingkat Kabupaten.
- Ketua Tim Penggerak PKK Kabupaten.
- Wakil dari DPRD.
- Wakil Perguruan Tinggi lokal.
- Wakil dari asosiasi profesi, misalnya Gapensi atau Kadinda.

Adapun pemeran utamanya adalah Bappeda Kabupaten.

3.3 Pengalaman dalam Program Pengembangan Kecamatan

Program Pengembangan Kecamatan (PPK) merupakan salah satu program penanggulangan kemiskinan dari pemerintah pusat yang pelaksanaannya dinilai cukup berhasil. PPK bertujuan untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kemampuan kelembagaan masyarakat dan aparat melalui pemberian modal usaha untuk pengembangan kegiatan usaha produktif dan pembangunan prasarana dan sarana yang

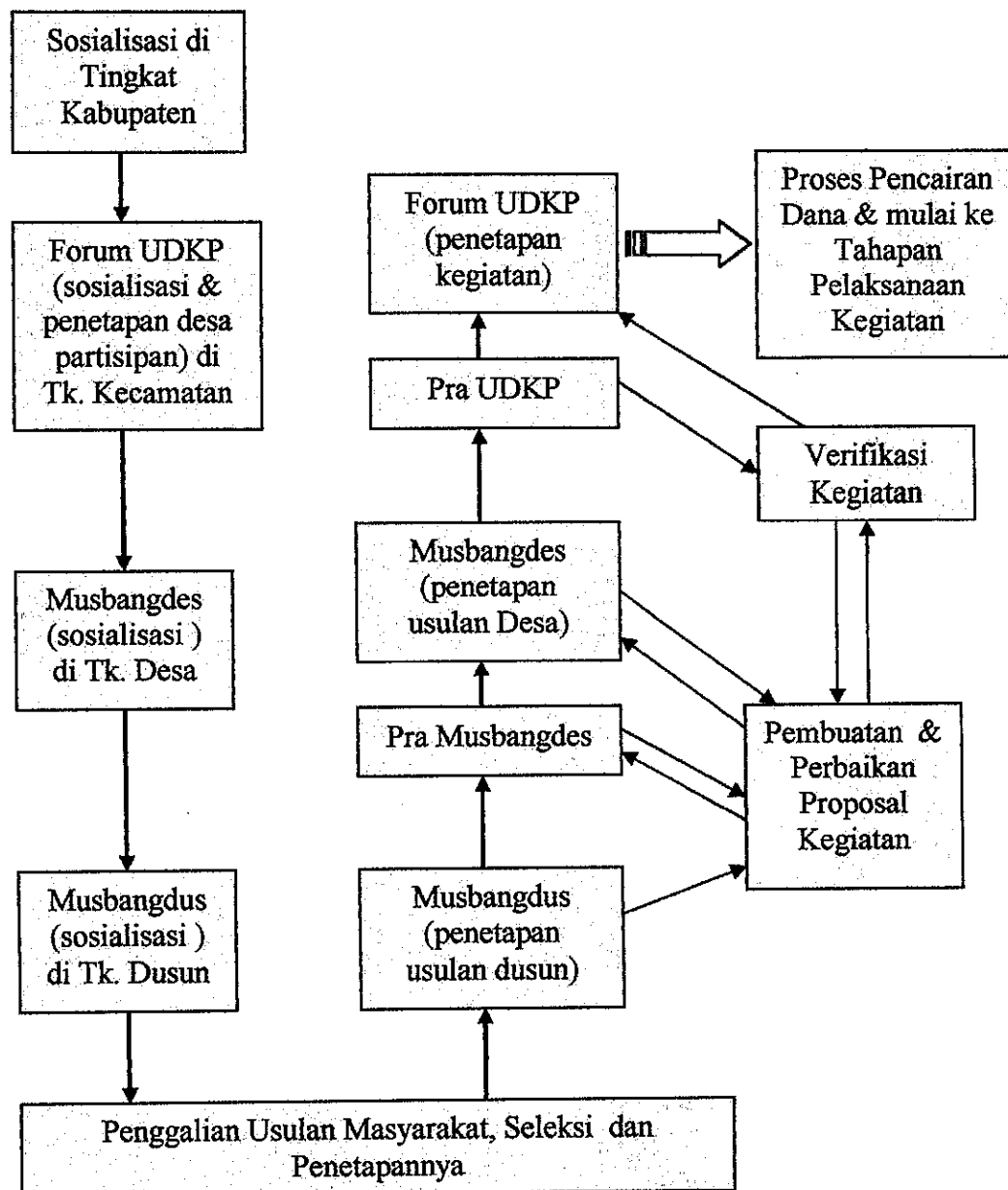
mendukung ekonomi perdesaan. PPK pada dasarnya merupakan kelanjutan dan sekaligus menjawab kelemahan program sebelumnya, yaitu Inpres Desa Tertinggal (IDT) dan Program Pendukung Prasarana Desa Tertinggal (P3DT).

Seluruh kecamatan (14 kecamatan) di Kabupaten Pemalang pernah menjadi lokasi kegiatan PPK, kecuali Kecamatan Randudongkal, Pulosari dan Comal, sedangkan 1 (satu) kecamatan hasil pengembangan masih mendapat bersama kecamatan induknya. Pada tahun pertama 1998/1999 hanya 4 (empat) kecamatan yang mendapat alokasi dana PPK masing-masing sejumlah Rp. 750 juta, tahun berikutnya selain keempat kecamatan tersebut ditambah lagi dua kecamatan masing-masing sejumlah Rp. 1 milyar. Tahun ketiga selain keenam kecamatan tersebut ditambah lagi dua kecamatan dengan alokasi masing-masing Rp. 1 milyar. Tahun keempat kecamatan yang telah mendapat bantuan selama 3 (tiga) kali yaitu empat kecamatan tahun pertama, tidak mendapatkan lagi, kecuali 1 (satu) kecamatan yang dianggap paling berhasil. Pada tahun keempat tersebut terdapat tambahan lagi 2 (dua) kecamatan, masing-masing kecamatan lokasi mendapat Rp. 1 milyar.

Pendekatan PPK mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Pemihakan kepada penduduk miskin.
2. Pemberian kepercayaan kepada masyarakat untuk memilih kegiatan yang dibutuhkan.
3. Pemberian akses informasi kepada setiap penduduk desa tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras dan golongan mengenai peluang, kebebasan memilih dan memutuskan serta pelaksanaan kegiatan termasuk keuangannya.
4. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian pembangunan.
5. Kompetisi yang sehat dalam pengajuan usulan kegiatan.
6. Swadaya masyarakat dalam pelaksanaan PPK dan pelestariannya.

GAMBAR 3.5
GARIS BESAR MEKANISME PPK



Sumber: Juklak PPK 1999/2000 diolah

Hal-hal yang menjadi ciri khusus PPK antara lain adalah:

1. Basis pengelolaan kegiatan PPK adalah di tingkat kecamatan. Alokasi dana bantuan langsung ke pengelola di tingkat kecamatan, bahkan proses pencairannya langsung

dilakukan oleh para pengelola di tingkat kecamatan tanpa keterlibatan aparat pemerintah di tingkat kabupaten sama sekali.

2. Kegiatan yang dapat didanai mencakup 2 (dua) komponen utama yaitu bagi kegiatan ekonomi produktif dan pembangunan prasarana fisik yang mendukung kegiatan ekonomi tersebut, meski pada tahap selanjutnya berkembang dengan diperbolehkannya membangun prasarana bidang kesehatan dan pendidikan.
3. Aparat di tingkat kabupaten hanya mengelola dana pembinaan dan administrasi proyek (PAP) dalam proporsi tertentu, sebagian lainnya dibagi kepada aparat pengelola di tingkat kecamatan..
4. Terdapat konsultan/fasilitator pendamping di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa/kelurahan.
5. Pencairan dana bantuan langsung diperbolehkan melewati batas tahun anggaran, tanpa melewati proses penganggaran kembali. Sedangkan dana PAP tetap mengikuti mekanisme tahun anggaran.
6. Prinsip kompetisi yang sehat ditegakkan, sehingga mekanisme penetapan keputusan benar-benar dari bawah dengan melewati proses seleksi yang ketat, mulai dari Musbangdus, Musbangdes/kel dan forum UDKP. Bahkan seringkali harus dilakukan kegiatan pra musyawarah, seperti Pra Musbangdes ataupun Pra UDKP, untuk menjembatani dan mengakomodasikan aspirasi masyarakat yang berkembang sebelum menjadi keputusan resmi. Forum UDKP (atau kemudian diubah namanya menjadi Musyawarah Antar Desa/ MAD) merupakan forum pengambilan keputusan tertinggi yang tak dapat diintervensi oleh siapapun.
7. Keterlibatan warga miskin dan wanita yang selama ini terpinggirkan dalam pengambilan keputusan kegiatan pembangunan, sangat diutamakan. Bahkan

diimplementasikan bahwa dari 5 (lima) orang utusan desa dalam forum UDKP minimal 3 (tiga) orang adalah wanita.

8. Swadaya masyarakat bagi pelaksanaan kegiatan dan pelestarian kegiatan merupakan salah satu komponen yang menentukan. Dana ekonomi produktif dilestarikan dengan prinsip perguliran dan dana kegiatan prasarana harus terpelihara dengan swadaya masyarakat.
9. Masyarakat harus berhimpun mengorganisasikan diri, dalam pelaksanaan secara umum dengan membentuk Tim Pelaksana Kegiatan Desa (TPKD), sedangkan dalam kegiatan ekonomi produktif dengan membentuk kelompok masyarakat (Pokmas). Adapun pada tahap pemeliharaan kegiatan fisik dengan membentuk Tim Pemeliharaan. Sedangkan di tingkat Kecamatan dibentuk Unit Pengelola Keuangan (UPK) dengan dipilih langsung dari masyarakat.

Adapun capaian keberhasilan kegiatan PPK di Kabupaten Pematang Selajar selama ini antara lain adalah:

1. Proses pengambilan keputusan mulai dari tingkat paling bawah benar-benar selektif dan kompetitif. Mekanisme pengambilan keputusan dalam forum seperti musbangdes, musbangdes dan UDKP berlangsung dengan intensif dan demokratis, tingkat kehadiran dan kontribusi pendapat juga tinggi. Seringkali pengambilan keputusan terpaksa dilakukan dengan ketat dan harus cermat, bahkan sampai menggunakan mekanisme voting.
2. Masyarakat merasakan betul bahwa aspirasi mereka merupakan komponen utama dalam kegiatan PPK, keterlibatan mereka akan sangat menentukan keberhasilan kegiatan ini.
3. Masyarakat lebih menghargai aparat pemerintah yang sering berinteraksi dalam kegiatan PPK, karena tidak ada penyimpangan dana ataupun pemaksaan alokasi dana

bagi kegiatan tertentu yang dilakukan oleh aparat pemerintah. Hal ini cukup berarti karena setting waktu PPK tahun pertama adalah bertepatan dengan dimulainya orde reformasi, yang awalnya menempatkan wibawa aparat pemerintah secara umum pada titik nadir.

4. Penguatan kelembagaan masyarakat dan sekaligus latihan bagi pergeseran peran pemerintah dari pengayuh (*rowing*) menjadi pengarah (*steering*) atau fasilitator ternyata dapat dilaksanakan dengan baik.
5. Swadaya masyarakat khususnya dalam kegiatan pembangunan prasarana fisik cukup tinggi rata-rata kabupaten mencapai sekitar 30% dari nilai proyek, misalnya nilai proyek Rp.100,- maka pendanaan PPK sebesar Rp.70,- dan sisanya sebesar Rp.30,- merupakan hasil swadaya masyarakat. Pada umumnya swadaya masyarakat paling tinggi dicapai oleh Kecamatan wilayah tengah dan selatan, yang seringkali mencapai di atas 50% dari nilai proyek, sedangkan wilayah utara tidak terlalu besar.
6. Dana ekonomi bagi kegiatan produktif melalui Pokmas banyak yang berhasil dan dapat mengembalikan lagi beserta bunganya, sehingga mendapatkan kembali dana bergulir. Bahkan meski capaian pada tahun pertama sangat rendah namun capaian tahun berikutnya sangat baik, maka salah satu kecamatan yaitu Bantarbolang yang telah 3 (tiga) kali mendapat alokasi dana, mendapatkan kembali alokasi dana PPK (*reward*) sekali lagi.
7. Masyarakat ternyata mampu mengorganisasikan diri dalam mengelola dana PPK dalam jumlah yang besar, setelah sebelumnya dipersiapkan secara intensif dan bertahap. Partisipasi kelompok wanita/ perempuan juga cukup baik pada sebagian besar lokasi.

Sedangkan kelemahan yang masih dijumpai dalam pelaksanaan kegiatan PPK di Kabupaten Pematang selama ini antara lain adalah:

1. Dalam pelaksanaannya masih terdapat ketidaksesuaian dengan ketentuan resmi, misalnya adanya beberapa kompromi di luar mekanisme resmi, juga adanya tekanan untuk mengesampingkan mekanisme kompetisi. Sebagian pelaku masih berpikir secara sempit, untuk mencari keuntungan bagi kepentingan pribadi/kelompok/wilayahnya dengan mengesampingkan prinsip PPK.
2. Upaya meningkatkan peranserta warga miskin ternyata sangat sulit, mungkin hal ini perlu kajian lebih lanjut. Alasan utamanya adalah masalah keterbatasan ekonomi (mencari nafkah) sehingga tidak mampu menghadiri forum PPK yang dilaksanakan secara intensif, selain karena masalah kemampuan/ pengetahuan dasar yang masih kurang.
3. Sebagian fasilitator belum mempunyai kualifikasi yang memadai, sehingga terdapat seorang fasilitator kecamatan yang terpaksa diberhentikan dan diganti di tengah berlangsungnya kegiatan PPK.
4. Masih terdapat kegiatan yang kurang berhasil, seperti kegiatan prasarana fisik yang mutunya kurang baik. Juga kegiatan ekonomi produktif yang macet, akibat sebagian seleksi yang kurang baik dan adanya niat buruk dari sebagian anggota Pokmas.
5. Belum terintegrasi dengan kegiatan sektoral lainnya dengan pola sejenis, misalnya dengan kegiatan dari pusat seperti Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Program Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Daerah, ataupun kegiatan yang dikelola instansi kabupaten seperti Pelatihan Teknologi Tepat Guna dan Program Pembangunan Prasarana Desa (P3D).

BAB IV

ANALISIS IMPLEMENTASI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DALAM MEKANISME PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH

4.1 Analisis Implementasi Kebijakan Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah

Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah pelaksanaan dari kebijakan resmi yang ditempuh oleh pengambil kebijakan pada tingkatan wewenang tertentu sehubungan dengan situasi dan kondisi setempat. Implementasi kebijakan lebih cenderung sebagai upaya menyasiasi kesenjangan antara hal-hal yang bersifat ideal tersebut dengan realita di lapangan, karena pada kenyataannya situasi serba ideal akan sulit ditemukan. Namun yang harus dicermati adalah seberapa jauh pergeseran implementasi dari kebijakan resmi yang telah ditetapkan.

Analisis implementasi kebijakan ini dilakukan berdasarkan hasil pengamatan dan keterangan dari responden/petugas yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan resmi yang telah diuraikan sebelumnya. Hal-hal yang telah dinyatakan sebagai kebijakan resmi diperbandingkan dengan kenyataan/pelaksanaannya di berbagai jenjang wilayah pengambilan keputusan, sebagai wujud aktualisasi dari kebijakan yang ditempuh. Guna konsistensi pembahasan maka akan disesuaikan dengan variabel penelitian yang telah ditentukan sebelumnya, dengan penambahan sesuai kebutuhan/perkembangan hasil analisis. Adapun teknis pelaksanaannya akan mengutip pendapat/masukan dari responden aparat pemerintah secara lengkap, kemudian hal yang relevan akan dibahas, sedangkan yang kurang relevan akan dikesampingkan. Sebagian pernyataan yang telah dikutip tersebut akan dimunculkan kembali pada bahasan berikutnya, namun hanya pada bagian yang relevan.

4.1.1 Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah

a. Substansi dan Dokumen Kebijakan

Substansi perencanaan pembangunan tahunan daerah sebenarnya sangat terkait dengan upaya pemberdayaan masyarakat, bahkan idealnya mempunyai hubungan yang bersifat timbal balik. Hal ini sebenarnya bukanlah sesuatu yang baru, karena sejak era Orde Baru telah ditetapkan kebijakan perencanaan pembangunan yang lebih aspiratif dari bawah. Sulistyoadi menyatakan:

“Musrenbang partisipatif itu muatan intinya agar proses perencanaan pembangunan dapat dilakukan secara partisipatif, artinya melibatkan seluruh stakeholders pembangunan. Peran masyarakat dan stakeholders lainnya harus semakin ditingkatkan, sehingga harapannya melalui proses yang bertahap tersebut masyarakat akan semakin berdaya. Sebenarnya itu bukan konsep baru karena tahun 1996 telah muncul konsep Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa (P3MD) dari PMD pusat. Mungkin selama ini pelaksanaannya agak kurang sehingga ada penegasan lagi dari pusat.” (lihat lampiran A.1.9.2)

Pemahaman tersebut, pada dasarnya hampir sama dengan pernyataan Ngatimin:

“Jajaran PMD sebenarnya sudah memahami jika mekanisme perencanaan pembangunan tahunan dilaksanakan sesuai petunjuk akan dapat meningkatkan pemberdayaan masyarakat. Namun selama ini pelaksanaannya memang belum dapat sesuai ketentuan, di tingkat Desa, Musbangdes belum menggunakan P3MD. Padahal dulu tahun 1996-1998 setiap desa, mulai dari Kades, LKMD, PKK, KPD, Karang Taruna bahkan perangkat desa dan tokoh masyarakat lainnya sudah dikursus mengenai P3MD ini. Kalau hal itu sudah dapat dilakukan bahkan harusnya mulai musbangdus, maka pemberdayaan masyarakat akan benar-benar terjadi.” (lihat lampiran A.6.2.3)

Pemerintah sebenarnya telah menyadari arti penting perencanaan pembangunan yang partisipatif. Sehingga sangat disayangkan kalau investasi pemerintah lewat berbagai penyelenggaraan pelatihan tersebut belum menghasilkan sesuai harapan.

Substansi kebijakan perencanaan pembangunan tahunan daerah terkait erat dengan dokumen kebijakan yang mendasari dan juga dokumen keluarannya. Selama ini aturan dasar yang digunakan adalah P5D, yang penyusunannya berdasarkan pada UU No 5 tahun 1974. UU tersebut senyatanya telah diganti dengan UU No 22 tahun 1999, secara

logika seharusnya P5D sudah diganti atau setidaknya dikeluarkan aturan baru yang merevisinya. Menurut Supriyadi: *"Perencanaan pembangunan selama ini berjalan secara kontinyu, meski dokumen P5D sudah tidak terlalu dicermati lagi."* (lihat lampiran A.1.2.1)

Hal ini menjelaskan bahwa hal-ikhwal kegiatan perencanaan pembangunan daerah telah cukup dipahami oleh aparat pemerintah, khususnya di Bappeda. Meskipun aturannya bisa berganti, namun kegiatan perencanaan pembanguna tahunan daerah yang dilakukan tidak berubah. Hal ini boleh jadi menegaskan bahwa orientasi sebagian aparat perencana masih pada pemenuhan/ pelaksanaan tugas rutin, yang cenderung pragmatis, sehingga kurang terpengaruh dengan adanya perubahan aturan dasar perencanaan pembangunan.

Lebih tegas dibandingkan dengan pendapat sebelumnya, Sidik menyatakan: *"Dokumen P5D sudah tidak dipakai sebagai panduan karena sudah banyak keluar aturan baru setelah berlakunya otonomi daerah."* (lihat lampiran A.1.5.2.). Dengan alasan bahwa berlakunya otonomi daerah (berdasarkan UU No 22/1999) telah banyak dikeluarkan aturan baru, sehingga secara otomatis membuat P5D tidak berlaku lagi.

Dokumen P5D sebenarnya cukup lengkap kandungan materinya, sehingga perlu dicermati seberapa jauh aturan baru tersebut mampu menggantikan dokumennya. Untuk itu pendapat berikut kiranya akan mampu memberikan penjelasan lebih rinci, Sulistyoadi menyatakan: *"Pada saat ini dokumen perencanaan yang selengkap P5D belum ada, memang banyak aturan baru diterbitkan berdasarkan UU No 22/ 1999, namun aturan dalam P5D belum secara eksplisit digantikan. Sehingga sebagian inti P5D masih dipakai disesuaikan dengan aturan yang baru....."* (lihat lampiran A.1.9.1)

Pendapat terakhir ini menegaskan bahwa memang masih ada kekurangjelasan aturan dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah, terutama pasca orde baru. Era

otonomi daerah yang diberlakukan ternyata belum disertai dengan perubahan aturan hukum yang memadai. Sehingga aparat perencana menyikapinya secara berbeda, sesuai dengan tugas rutin yang diembannya. Kedua pendapat sebelumnya dikemukakan oleh aparat perencana yang tidak terkait langsung dengan kegiatan perencanaan pembangunan dari bawah. Aparat perencana yang terkait langsung dengan kegiatan perencanaan pembangunan dari bawah lebih memilih untuk mengkombinasikannya. Yaitu tetap mengambil muatan substansial dari dokumen P5D namun disesuaikan dengan aturan baru. Hal ini sebenarnya sesuai dengan ketentuan umum birokrasi pemerintahan, yang memperbolehkan digunakannya aturan lama selama belum ada aturan baru yang dapat menggantikannya, dengan mempertimbangkan kesesuaiannya dengan perkembangan/kemajuan situasi dan kondisi yang ada.

Mencermati berbagai dokumen baru tersebut, maka terlihat bahwa dokumen perencanaan pembangunan pasca orde baru seringkali membingungkan dan berbeda arah tujuan. Dokumen rencana pembangunan tahunan daerah (Repetada) kabupaten penyusunannya selain didasarkan pada masukan aspirasi masyarakat, juga harus mengacu pada Propeda dan Renstra Kabupaten yang seringkali berbeda fokus tujuannya, apalagi kalau memperhatikan dengan seksama hasil penjaringan aspirasi masyarakat. Memang perbedaan fokus tersebut akan diselaraskan dalam Arah dan Kebijakan Umum (AKU) APBD terlebih dahulu, sebelum digunakan sebagai acuan Repetada. Namun dapat dicermati bahwa keberadaan dan fungsi dari dokumen Propeda dan Renstra akhirnya kurang optimal, setidaknya salah satu diantara keduanya.

Di tingkat kecamatan, dokumen perencanaan pembangunan yang ada yaitu Pola Pengembangan Wilayah Kecamatan (PPWK) ternyata masih mengacu pada aturan lama dan belum diperbaiki. Dokumen PPWK seringkali memuat hal yang umum sehingga keberadaan dan fungsinya juga kurang optimal, sekedar ada namun tidak digunakan dan

difungsikan selayaknya. Demikian juga dokumen Rencana Pembangunan Tahunan Kecamatan (RPTK) nasibnya tidak berbeda jauh.

b. Tahapan Dan Mekanisme Perencanaan

Berdasarkan pengamatan dalam penelitian ini terhadap pelaksanaan tugas sehari-hari di Bappeda Kabupaten Pematang dan berdasarkan masukan pendapat mengenai orientasi pada tugas rutin diatas, tahapan evaluasi dan analisa keadaan merupakan tahapan yang paling nyata dilakukan bersamaan dengan pelaksanaan tugas rutin. Jika tugas rutin tersebut dilaksanakan dengan penuh kesungguhan maka berbagai catatan penting keberhasilan dan kekurangan dari pelaksanaan pembangunan akan dapat diperoleh. Kelebihannya pada penghematan waktu, tenaga dan biaya, sedangkan kelemahannya hal ini sangat tergantung pada kemampuan individual aparat perencana pembangunan. Manakala kemampuannya memadai maka hal tersebut relatif kurang berdampak negatif, namun jika kemampuannya belum memadai maka catatan-catatan yang diperoleh akan menjauh dari realitas di lapangan.

Demikian juga pada tahapan penyusunan rencana umum pembangunan tahunan daerah, senyatanya lebih merupakan hasil kompromi antara pihak eksekutif dengan legislatif berdasarkan aspirasi masyarakat yang berhasil dijaring, yang dituangkan dalam dokumen AKU APBD. Kedudukan DPRD yang lebih kuat dibanding sebelumnya sebagai amanat UU No 22/1999, menyebabkan DPRD dapat melakukan penjaringan aspirasi masyarakat secara langsung bukan hanya sewaktu kunjungan ke lapangan. Di lain pihak, eksekutif masih melakukan penjaringan aspirasi masyarakat secara tidak langsung. Sehingga sudah selayaknya kalau pihak legislatif mempunyai peluang yang lebih besar untuk menentukan arah dan kebijakan umum dalam penyusunan Repetada sampai dengan pendanaannya dalam APBD Kabupaten.

Tahapan paling penting yaitu perumusan usulan pembangunan tahunan secara terpadu pada akhirnya tidak dilaksanakan sebagaimana yang ditentukan dalam aturan resmi. Pada mulanya memang hanya karena alasan penghematan waktu, tenaga dan biaya, namun akhirnya mulai berani merambah pada penyederhanaan prosedur bahkan sampai pada penghilangan atau pemangkasan sebagian proses yang seharusnya ditempuh dengan berbagai alasan.

Hal ini akan terlihat nyata pada beberapa masukan yang hampir senada dari tingkat kecamatan, Waluyo menyatakan: *"Tahun 2004 UDKP rutin di Kecamatan Pemalang tidak diadakan, karena tidak ada dana lagi dari Bantuan Kecamatan, selain itu hasilnya juga sama. Usulan dari UDKP tidak didanai, namun justru mendapat alokasi proyek yang tidak pernah diusulkan secara resmi.."* (lihat lampiran A.3.5). Hal senada juga dikatakan Chodirin: *"Seperti Kecamatan lainnya tahun 2004 UDKP rutin tidak diadakan di Bantarbolang, karena tidak ada dana Bantuan Kecamatan yang selama diterima. Selain itu sebenarnya juga dirasakan sia-sia mengadakan UDKP, yang selama ini hanya formalitas. Wakil dari Desa juga malas hadir, mungkin hanya karena menghargai Camat mereka mau datang.."* (lihat lampiran A.4.7). Suraji juga mendukungnya: *"Pada tahun 2004 UDKP rutin tidak diadakan di Kecamatan Belik, selain karena alasan dana Bantuan Kecamatan yang sudah dicoret, juga karena agak kecewa karena usulan dari UDKP tidak pernah didanai, yang terdapat lebih banyak yang disusun di tingkat Kabupaten yang kurang tahu kondisi lapangan..."* (lihat lampiran A.5.2.6).

Kalau mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah pada era orde baru cenderung hanya formalitas, saat ini pasca orde baru justru lebih mengkhawatirkan karena sebagian proses (setidaknya UDKP di tingkat kecamatan) pada tahun 2004 sudah tidak dilaksanakan lagi pada seluruh kecamatan yang ada. Aparat pemerintah di tingkat kecamatan sebagai pemeran utama perencanaan pembangunan tahunan di wilayahnya

cenderung mulai berani menunjukkan rasa ketidakpuasannya pada sistem resmi yang fungsinya dikurangi baik secara sengaja maupun tidak sengaja. Hal ini diperparah dengan kenyataan dihentikannya dukungan dana bagi penyelenggaraan forum UDKP dan Musbangdes yang selama ini secara rutin dianggarkan secara khusus dalam APBD untuk dikelola langsung di tingkat kecamatan.

Adapun mekanisme lainnya seperti Musbangdes meski terdapat satu-dua desa/kelurahan yang tidak mampu melaksanakan, seperti di Kecamatan Bantarbolang, namun mayoritas masih melaksanakannya dalam kondisi serba keterbatasan. Chodirin menyatakan: *"Forum Musbangdes rutin pada sebagian desa sudah diadakan namun belum menggunakan metode P3MD. Bahkan sebagian desa lagi belum mampu melakukan Musbangdes karena keterbatasan SDM tingkat desa, sebenarnya tetap dilaksanakan namun dibantu oleh aparat kecamatan."* (lihat lampiran A.4.4). Usulan yang disampaikan seringkali hanya berdasarkan lontaran pendapat peserta musyawarah, yang seringkali sulit menentukan skala prioritasnya.

Meskipun hasil Musbangdes tersebut setelah dibawa ke forum musyawarah UDKP hampir pasti kesulitan meraih dana dari APBD kabupaten, tampaknya tidak menjadi halangan berarti. Dengan berbagai cara usulan dari tingkat desa tersebut dicoba untuk menembus pendanaan APBD. Chodirin menyatakan: *"Sekarang banyak Kades ataupun tokoh desa yang pintar menembus alokasi proyek APBD yang sebelumnya sulit diraih, bahkan dari mekanisme perencanaan hasil UDKP."* (lihat lampiran A.4.9.). Hal senada juga dinyatakan Waluyo: *"Setidaknya ada seorang Kades/Lurah (di Kecamatan Pemalang) yang sangat pintar mendapatkan alokasi proyek APBD bagi wilayahnya. Padahal aparat di tingkat kecamatan tidak mampu menembusnya. Katanya ia orang dekatnya salah satu pejabat penting di Kabupaten."* (lihat lampiran A.3.7.)

Manakala usulan lewat mekanisme resmi dari tingkat kecamatan tidak mampu menembus pendanaan APBD kabupaten, namun ternyata hal itu mampu dilakukan oleh tingkat desa secara langsung. Kecenderungan tokoh masyarakat dan aparat tingkat desa untuk menggunakan berbagai cara agar usulannya dapat terdani dalam APBD tampaknya bersifat menyeluruh dan meluas. Keberhasilan suatu desa seakan-akan menjadi petunjuk bagi desa lainnya. Sehingga jalur yang mengutamakan kedekatan dengan "seseorang" tersebut seolah-olah justru menjadi jalur resmi perencanaan pembangunan tahunan daerah.

Tidak terdanainya usulan hasil UDKP (usulan resmi dari tingkat kecamatan) dalam APBD kabupaten, bukan berarti sudah tertutup jalan bagi pendanaan kegiatan tersebut. Asalkan mau berusaha tentu masih ada jalan, sekalipun harus menggunakan jalur politik. Sebagaimana pendapat Sutarno:

"Memang ada banyak usulan pembangunan di Kecamatan Bodeh yang terdani dalam APBD, namun itu bukan dari usulan UDKP, melainkan karena kemampuan "lobby" dari tingkat desa. Katanya kebanyakan lewat anggota DPRD, atau lewat pengurus parpolnya. BPD di masing-masing desa itu khan banyak orang parpol, bahkan dalam pemilihannya dulu seperti Pemilu, karena warna partai sangat menonjol." (lihat lampiran A.6.3.2)

Amanat UU No 22/1999 yang menegaskan adanya hubungan langsung antara Desa dengan Kabupaten, serta berdasarkan pengalaman dalam meminta pendanaan bagi proyek/ kegiatan di desa, membuat Pemerintah Desa beserta jajarannya berani mengambil langkah terobosan lewat pengajuan usulan pembangunan secara langsung. Hal ini dilakukan dengan mengajukan proposal pembangunan melalui permohonan langsung (menghadap) kepada Bupati, atau melalui jalur politik lewat anggota DPRD, setidaknya lewat pejabat instansi tingkat kabupaten.

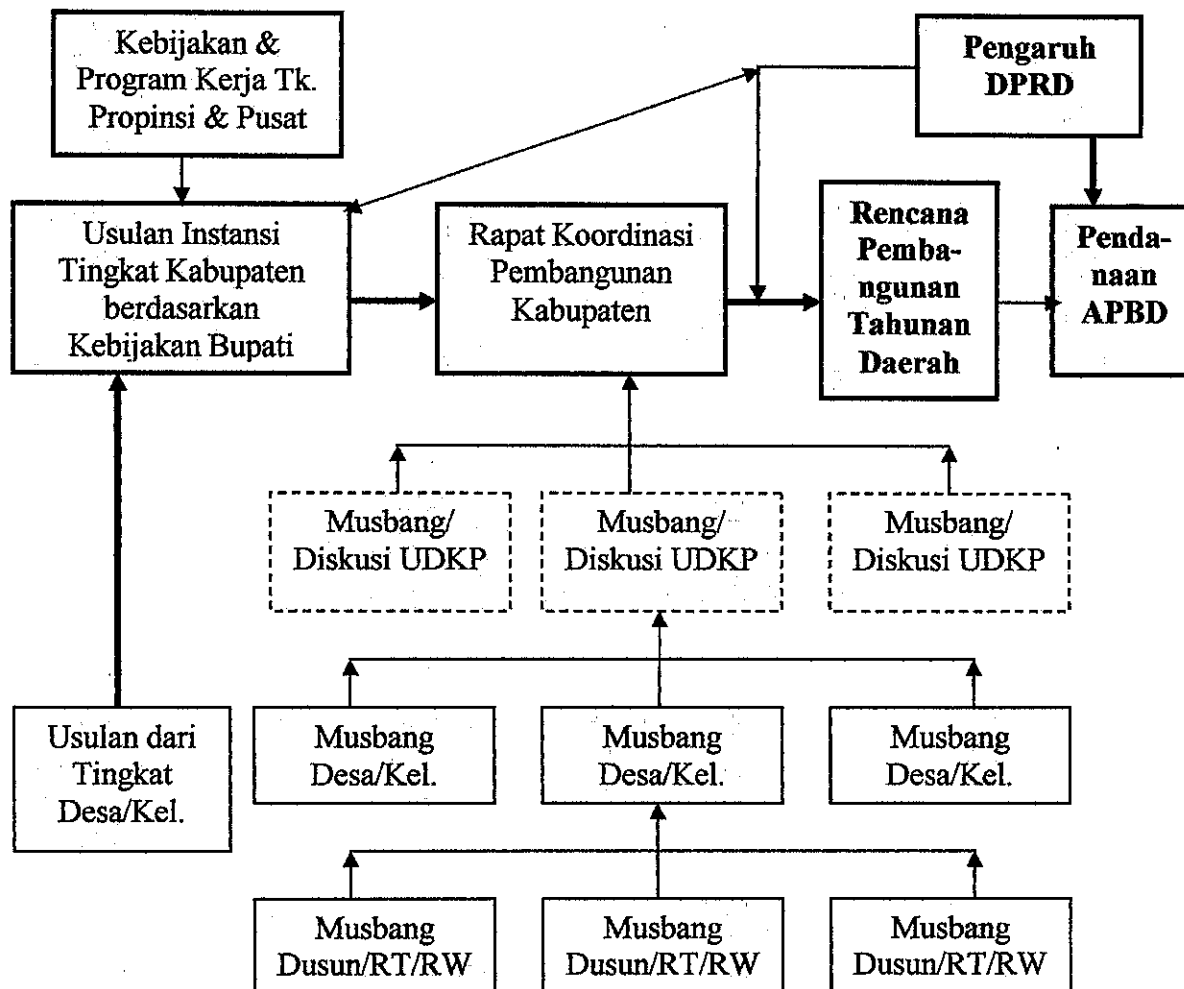
Adapun forum Rakorbang tingkat kabupaten seringkali pelaksanaannya dianggap lebih banyak mengacu pada masukan internal instansi perencana tingkat kabupaten, instansi teknis tingkat kabupaten dan dari pihak lainnya dibandingkan melibatkan

partisipasi masyarakat. Padahal yang terjadi sebenarnya adalah akibat banyaknya usulan yang masuk, baik resmi maupun tidak resmi, menyebabkan usulan hasil mekanisme resmi seringkali kurang terlihat nyata. Sehingga dianggap bahwa usulan resmi tersebut tidak tercantum dalam draft usulan pembangunan yang dibawa ke forum Rakorbang. Menurut Kuswoyo: *"Usulan pembangunan dari masyarakat baik Desa maupun Kecamatan setiap tahun sangat banyak, bahkan Pemerintah Kabupaten nyaris kewalahan melayani semuanya. Usulan-usulan tersebut semuanya kita rekap dalam suatu daftar usulan, bersama dengan program dari Bappeda dan usulan dari dinas/instansi lainnya.."* (lihat lampiran A.1.7.1)

Usulan yang dibahas dalam Rakorbang sebenarnya sebagian berasal dari aspirasi resmi masyarakat kecamatan, namun pengelolaannya lebih lanjut di instansi perencanaan yang dipadukan dengan usulan langsung dari tingkat desa dan usulan lainnya tampaknya telah membuat warna aspirasi resmi tersebut tidak tampak. Tim perencanaan seringkali dianggap telah mempunyai draft rencana pembangunan tahunan tersendiri, yang berbeda dengan aspirasi masyarakat yang berkembang. Hal inilah yang seringkali mengundang kritik tajam dari *stakeholders* pembangunan lainnya, karena merasa kurang dilibatkan.

Berdasarkan uraian di atas mekanisme resmi perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang adalah sebagai berikut:

GAMBAR 4.1
IMPLEMENTASI MEKANISME PERENCANAAN PEMBANGUNAN
TAHUNAN DAERAH DI KABUPATEN PEMALANG



Sumber: Hasil Analisis, 2005

Pada gambar di atas terlihat bahwa mekanisme resmi mengalami distorsi yang cukup berat, meskipun forum UDKP sudah tidak dilaksanakan, ternyata usulan pembangunan dari tingkat kecamatan masih ada. Sehingga dapat dicermati bahwa usulan dari tingkat kecamatan tersebut, sebenarnya juga (sebagian besar) bukan merupakan hasil aspirasi masyarakat yang terseleksi. Namun di lain pihak, arus utama usulan pembangunan dari tingkat desa/kelurahan adalah langsung ke tingkat kabupaten melalui instansi teknis kabupaten yang terkait, bahkan bisa lewat jalur politik melalui anggota legislatif.

Pada tahapan penyusunan dan penetapan APBD Kabupaten, pemegang peran utama adalah pihak legislatif, meskipun seharusnya sejajar dengan pihak eksekutif. Setelah melalui proses bertahap di jajaran legislatif melalui komisi-komisinya dan dibahas dalam panitia anggaran, akhirnya APBD dapat segera ditetapkan pada sidang paripurna legislatif. Sebagaimana dinyatakan Kuswoyo: *"Draft (rencana pembangunan) inilah yang menjadi bahan utama Rakorbang Kabupaten, setelah diperbaiki dengan memperhatikan saran masukan Rakorbang maka draft tersebut dibahas intensif dengan Komisi-komisi DPRD. Keputusan akhir ada pada sidang paripurna DPRD setelah mendapat masukan dari panitia anggaran."* (lihat lampiran A.1.7.5).

Pada kenyataannya akibat keterbatasan anggaran yang ada maka banyak usulan yang akhirnya terpangkas bahkan terpaksa tak terdanai. Ditambah lagi pada saat-saat akhir tersebut masih terdapat usulan yang disampaikan langsung oleh anggota legislatif, dengan posisi tawar yang lebih baik. Menurut pendapat Sulistyoadi:

"Pada akhirnya usulan rencana pembangunan tahunan daerah akan dibahas oleh DPRD, pada saat terakhir inipun masih ada masukan dari anggota DPRD, yang kadangkala dibawa langsung ke dalam rapat. Tentu saja membuat rencana yang telah disusun harus disesuaikan lagi. Aparat perencana selama ini memang cenderung berada pada posisi sulit pada saat seperti itu. RAPBD sendiri seringkali terlambat ditetapkan. Bulan pertama s/d bulan ketiga awal tahun anggaran biasanya belum ada kegiatan pembangunan karena masih diproses APBD oleh DPRD." (lihat lampiran A.1.9.4).

Ironisnya pada saat terakhir, masih terdapat sebagian anggota DPRD yang membawakan langsung aspirasi masyarakat yang dititipkan kepadanya. Hal ini seringkali membuat proses penganggaran ini berlarut-larut, bahkan terlambat dari alokasi waktu semula, karena seringkali terpaksa dilakukan berbagai perubahan rencana yang telah disusun. Sehingga pada tahapan ini akan menambah jumlah usulan pembangunan hasil Rakorbang yang akhirnya tidak terdanai, digantikan usulan lainnya yang dibawa langsung oleh sebagian anggota legislatif.

Pada tahapan penyusunan dokumen proyek/kegiatan, berdasarkan hasil pengamatan lebih banyak melibatkan pemenuhan administratif antar instansi pemerintah, sehingga kiranya tidak terlalu banyak perbedaan antara kebijakan resmi dengan kebijakan operasional. Ketentuan yang jelas dan tegas membuat aturan kebijakan operasionalnya tidak jauh berubah. Namun biasanya sebagian rencana kegiatan terpaksa dirubah karena keterlambatan dalam penetapan APBD. Pada instansi teknis, kecuali untuk kepentingan kegiatan rutin, biasanya 3 (tiga) bulan pertama hampir tidak ada kegiatan yang berarti. Pada tiga bulan pertama ini aktivitas biasanya lebih banyak bagi penyelesaian dokumen proyek/kegiatan.

Implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah pada dasarnya tetap berupaya menghargai peran seluruh *stakeholders* pembangunan. Namun mencermati permasalahan implementasi yang telah diuraikan sebelumnya, terlihat nyata bahwa keterlibatan para *stakeholders* pada setiap tingkatan forum musyawarah pembangunan tersebut tidak optimal. Hanya sebagian di antara mereka yang berperan, bahkan mampu mendominasi dan menggantikan peran *stakeholders* lainnya, yaitu aparat pemerintah. Hal ini terutama dilakukan karena masih menggunakan paradigma lama peran pemerintah yang menekankan bahwa pemerintah adalah segalanya, yang terdesak oleh batas waktu (*dead line*) pengusulan rencana pembangunan dan keterbatasan tenaga serta biaya, selain juga akibat kurangnya partisipasi masyarakat.

4.1.2 Pemberdayaan Masyarakat

Kegiatan pemberdayaan masyarakat di jajaran pemerintahan sebelumnya lebih dikenal sebagai kegiatan pembangunan masyarakat (desa). Pada era otonomi daerah, terjadi pergeseran konsepsi yang cukup berarti dari pembangunan masyarakat menjadi pemberdayaan masyarakat. Adapun Bunaib menyatakan:

"Pemberdayaan masyarakat itu erat kaitannya dengan partisipasi masyarakat, rumus sederhana yang digunakan di jajaran PMD adalah tahu-mau-mampu. Masyarakat harus diberitahu dulu, dikasih informasi, atau dilatih/dikursus. Kalau sudah tahu maka harus diberi penyadaran agar mau berbuat sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu. Pada akhirnya masyarakat harus mampu melakukan sesuatu untuk kepentingan mereka sendiri, jadi yang paling tinggi adalah kemandirian masyarakat. (lihat lampiran A.2.2.2)

Kegiatan pemberdayaan masyarakat secara komprehensif merupakan salah satu kegiatan yang tidak pernah berhenti. Tantangan kegiatan pemberdayaan masyarakat akan senantiasa berkembang sesuai dengan tingkat kemampuan/keberdayaan masyarakat. Konsepsi pemberdayaan masyarakat yang berkembang sebenarnya sudah mengarah kepada puncaknya, yaitu kemandirian masyarakat. Upaya mewujudkan kemandirian masyarakat senantiasa menghadapi tantangan, terutama karena seringkali belum terdapat keterpaduan langkah untuk mewujudkannya.

Upaya pemberdayaan masyarakat seringkali dianggap identik dengan proyek/kegiatan yang dikelola oleh Kantor PMD Kabupaten. Sehingga tumpuan utama upaya pemberdayaan masyarakat adalah pada keberhasilan proyek/kegiatan Kantor PMD Kabupaten tersebut, sebagaimana dinyatakan dalam pernyataan dari tingkat kecamatan berikut, Waluyo menyatakan:

Upaya pemberdayaan masyarakat dilakukan sesuai dengan program/proyek yang turun dari tingkat Kabupaten atau yang lebih tinggi lagi. Khususnya yang lewat (atau melibatkan) Kantor PMD Kabupaten, seperti Dana Bantuan Desa yang digunakan untuk Musbangdes, PKK, Karang Taruna, proyek fisik dan sarana & administrasi desa. Atau proyek IDT, PPK, P2KP, P3D dan sejenisnya. (lihat lampiran A.3.1.)

Pendapat tersebut nyaris sama dengan pendapat Chodirin dan Suraji (lihat lampiran A.4.1 dan A.5.2.1). Selintas terlihat bahwa sebenarnya proyek/kegiatan yang dikelola bagi upaya pemberdayaan masyarakat sebenarnya cukup banyak, sehingga seharusnya cukup mampu mencapai tujuan akhir berupa kemandirian masyarakat.

Ketergantungan kecamatan dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat kepada kegiatan yang dikelola Kantor PMD memang tak dapat dihindari, karena institusi

kecamatan sejauh ini pada umumnya belum dipercaya untuk mengelola langsung suatu proyek/kegiatan. Di samping itu sebenarnya terdapat sebagian proyek/kegiatan yang dialokasikan melalui instansi teknis lainnya, namun biasanya kurang melibatkan instansi kecamatan dan muatan pemberdayaan masyarakatnya amat terbatas.

Pendekatan yang digunakan masih lebih bertumpu bahwa program/proyek pada sektor pemberdayaan masyarakat terutama akan dikelola oleh Kantor PMD Kabupaten. Pembatasan sektoral tersebut sebenarnya tidak menjadi persoalan berarti jika dilakukan secara terpadu, dengan koordinasi yang baik secara internal instansi maupun antar instansi. Namun ternyata koordinasi merupakan suatu kegiatan yang sulit dilakukan, setidaknya menurut pendapat Mugiyatno:

"Memang kelemahannya (pemberdayaan masyarakat) selama ini masih lewat program/proyek yang sektoral, karena keterbatasan dana dan SDM aparat. Selain itu koordinasi antar instansi nyatanya cukup sulit, kalau terlalu dipaksakan nanti kesannya kita otoriter. Memang nyatanya sulit misalnya koordinasi dengan PPK yang mempunyai aturan sendiri, dapat melewati batas tahun anggaran, kalau kita terlalu memaksakan agar sinkron dengan program kita (APBD) nanti pemerintah Pemalang justru dilaporkan intervensi terhadap PPK, justru kena sanksi karena termasuk pelanggaran dalam PPK." (lihat lampiran A.1.6.2)

Pola pendekatan pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Pemalang masih memilih jalur sektoral yang *partial* dan belum dalam kerangka kerja yang utuh dan menyeluruh serta sinergis, sehingga seringkali tidak saling memperkuat, bahkan tanpa sengaja dapat saling melemahkan. Hal tersebut boleh jadi karena koordinasi yang masih lemah, serta belum ada upaya yang sungguh-sungguh untuk menembus sekat ego-sektoral.

Dalam kaitan pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, sebenarnya bukan hal yang baru, karena muatan tersebut setidaknya sudah ada sejak konsep P5D ditetapkan. Namun memang membutuhkan cara pandang yang berbeda, karena memang membutuhkan kesungguhan, pemihakan dan koordinasi yang komprehensif. Orientasi implementasi

kebijakan yang ditempuh seringkali terpaksa kalah dengan beban tugas sehari-hari, cenderung mengikuti *trend* yang berkembang dalam aktivitas pemerintahan Kabupaten Pematang dan cenderung dipahami secara *partial*. Bahkan kedua hal tersebut seringkali dipahami sebagai tugas instansi sektoral, yaitu perencanaan pembangunan adalah tugas Bappeda sedangkan pemberdayaan masyarakat adalah tugas Kantor PMD.

Masyarakat ternyata seringkali secara sengaja berniat mengambil keuntungan dari lemahnya koordinasi dalam perencanaan pembangunan tersebut. Setidaknya hal itu dapat dicermati berdasarkan pendapat Juwono yang menyatakan:

"Dalam kaitannya dengan kesanggupan swadaya masyarakat pada PPK, kadangkala memang harus hati-hati. Pernah ditemukan dalam pemantauan PPK rutin, yang dikatakan sebagai badan jalan yang bermakadam ternyata hasil proyek tahun sebelumnya. Jadi masyarakat memanfaatkan hasil proyek yang telah diperoleh untuk meraih proyek lainnya, hal ini terjadi karena aparat wilayah kecamatan (Kasi PMD) ternyata tidak mengetahui adanya proyek tertentu yang turun di wilayahnya." (lihat lampiran A.2.1.5).

Celah-celah kelemahan koordinasi yang masih lebar seringkali tidak mampu mencegah niat buruk tersebut. Memang pada umumnya hal itu bukan untuk kepentingan pribadi melainkan bagi kepentingan masyarakat suatu satuan wilayah tertentu, namun hal ini pada hakekatnya akan mengesampingkan prinsip pemerataan pembangunan antar wilayah. Misalnya contoh nyata, melalui suatu proyek pemerintah yang ditambah sebagian swadaya masyarakat (perbandingannya 70:30) telah terbangun jalan desa yang cukup memadai meski masih makadam, akibat lemahnya koordinasi masyarakat mengajukan bantuan pengaspalan dengan dalih jalan makadam tersebut merupakan hasil swadaya masyarakat, yang ternyata dapat berhasil sampai terdananai kembali.

Upaya pemberdayaan masyarakat melalui mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah sebenarnya sudah cukup dipahami, setidaknya pada jajaran aparat pemerintah tingkat kabupaten pada Bappeda dan Kantor PMD. Namun hal tersebut seringkali belum didukung dengan upaya yang sungguh-sungguh untuk mewujudkannya,

sehingga implementasinya menempatkan pemberdayaan masyarakat dan perencanaan pembangunan terlihat sebagai kegiatan yang berbeda dan berdiri sendiri. Hal inilah yang seringkali mendistorsi implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah.

4.1.3 Partisipasi Masyarakat

Secara umum, partisipasi masyarakat akan muncul sejalan dengan peningkatan keberdayaan masyarakat. Pada masyarakat yang telah mandiri (tingkatan tertinggi keberdayaan masyarakat) maka partisipasi masyarakat akan muncul dengan sendirinya. Namun untuk tercapainya tingkatan tersebut dibutuhkan waktu yang lama, upaya untuk menuju ke arah tersebut dapat dilakukan dengan pengalokasian berbagai dana stimulan proyek/kegiatan untuk memancing swadaya masyarakat. Wacana inilah yang berkembang sebagaimana terlihat pada masukan pendapat Bunaib yang menyatakan:

"Partisipasi masyarakat melalui proyek yang dikelola Kantor PMD umumnya sudah baik. Hampir seluruh proyek Kantor PMD, seperti pada Program Pembangunan Prasarana Desa (P3D) telah dilakukan dengan pola swakelola masyarakat, swadaya masyarakat yang terserap cukup besar. Umumnya mencapai 30% dari nilai proyek/kegiatan, bahkan bisa lebih besar lagi kalau seluruh komponen dihitung dengan rinci." (lihat lampiran A.2.2.1).

Partisipasi masyarakat selama ini erat kaitannya dengan masalah ketersediaan dana. Dana stimulan melalui proyek sektoral yang dikelola Kantor PMD hampir seluruhnya berhasil menyerap swadaya masyarakat. Kesanggupan swadaya tersebut hampir seluruhnya dapat dipenuhi ketika dana stimulan akhirnya terealisasikan. Namun, saat ini sangat jarang masyarakat secara mandiri melakukan suatu proyek/ kegiatan pembangunan bagi kepentingan mereka sendiri, kecuali pembangunan tempat ibadah.

Selama pemerintah mampu mengalokasikan dana stimulan bagi proyek/kegiatan pembangunan yang benar-benar dibutuhkan masyarakat, kiranya partisipasi masyarakat dengan sumbangan swadayanya akan tetap memadai. Sebagaimana dinyatakan Suraji:

"Swadaya masyarakat di Belik sangat besar, terutama kalau proyek yang ada dirasakan bermanfaat langsung bagi kehidupan mereka sehari-hari. Misalnya peningkatan/pengaspalan jalan antar desa di Simpur atau Mendelem akan disambut dengan swadaya yang sangat besar, baik tenaga, material ataupun uang bagi yang mampu." (lihat lampiran A.5.2.7.). Proyek/kegiatan pembangunan yang dibutuhkan masyarakat biasanya prasarana fisik transportasi, berupa jalan/jembatan. Namun kadangkala juga prasarana air bersih ataupun irigasi. Proyek tersebut jika hadir pada saat yang tepat, yaitu bersifat mendesak dan kondisi ekonomi masyarakat cukup baik, akan mendapatkan sambutan yang sangat memadai dari masyarakat. Hal ini sebenarnya akan semakin baik jika proyek/kegiatan tersebut berasal dari usulan masyarakat melalui mekanisme resmi.

Partisipasi masyarakat dalam berbagai program/proyek yang telah jelas pendanaannya secara umum cukup baik. Bahkan dalam PPK yang menggunakan metode perencanaan dari bawah sebagaimana proses penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah, meskipun hanya sampai forum UDKP kecamatan. Chodirin menyatakan:

"Partisipasi masyarakat dalam proyek seperti PPK sangat bagus, bahkan Kecamatan Bantarbolang mendapat hadiah alokasi dana PPK sekali lagi, setelah 3 tahun berturut-turut mendapat alokasi PPK. Musbangdus, Musbangdes dan UDKP PPK yang hadir cukup banyak, karena dananya jelas, kecuali pada desa yang jelas kena sanksi tidak mendapat dana PPK...." (lihat lampiran A.4.6.)

Upaya mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan dari bawah, dengan mengkompetisikan usulan pembangunan, sebenarnya bukanlah hal yang mustahil. Setidaknya dalam PPK hal itu telah terlihat secara nyata, masyarakat antusias dalam setiap forum musyawarah pembangunan dari tingkat bawah, kecuali pada wilayah yang tidak mampu memenuhi persyaratan PPK sehingga terkena sanksi. Kuncinya adalah kepastian pendanaan, selama hal ini terpenuhi maka sambutan masyarakat akan tetap baik. Bahkan ternyata PPK di salah satu kecamatan tersebut dianggap sangat berhasil sehingga layak mendapat *reward* pengalokasian dana sekali lagi setelah mendapatkannya

selama 3 (tiga) kali berturut-turut. Suatu prestasi yang cukup membanggakan yang berkaitan dengan pengelolaan partisipasi masyarakat.

Kondisi tersebut tersebut agak sedikit berbeda pada masyarakat yang lebih tinggi sifat kotaannya, seperti di Kecamatan Pemalang. Meskipun secara umum tetap lebih baik dibandingkan pada perencanaan pembangunan tahunan daerah. Sebagaimana pendapat Waluyo:

"Partisipasi masyarakat dalam proyek seperti PPK cukup lumayan, namun masyarakat kota tidak seperti masyarakat desa yang mudah diminta berswadaya. Kalau dalam Musbangdus/RT/RW yang insidental partisipasi masyarakat masih cukup baik, sedangkan dalam Musbangdes rutin agak kurang apalagi dalam UDKP. Hal ini berbeda dengan Musbangdes dan UDKP PPK yang hadir cukup banyak, karena dananya jelas." (lihat lampiran A.3.4.)

Partisipasi masyarakat kota sekitar pantai utara dalam PPK sudah lebih baik, juga dalam berbagai forum perencanaan pembangunannya. Meskipun disadari bahwa hal tersebut belum sebaik pada masyarakat wilayah pedesaan di selatan, yang secara kultural mempunyai kemauan berswadaya yang lebih baik. Namun pengaruh adanya kejelasan dana cukup dapat dirasakan di wilayah tersebut.

Partisipasi masyarakat dalam berbagai musyawarah perencanaan pembangunan tahunan daerah senyatanya tidaklah sebaik partisipasi masyarakat dalam perencanaan kegiatan PPK, meskipun PPK menggunakan metode yang hampir sama. PPK juga menggunakan Musbangdus bahkan lebih rendah lagi seperti Rapat RT/RW untuk menyerap aspirasi masyarakat. Hanya bedanya dalam PPK menggunakan forum UDKP di tingkat kecamatan sebagai forum pengambilan keputusan yang tertinggi, sekaligus mengalokasikan pendanaan kegiatan langsung di tingkat kecamatan. Sedangkan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan setelah menjadi keputusan UDKP masih harus dibawa ke tingkat Kabupaten, tanpa kepastian pendanaannya. Bahkan hampir seluruhnya ternyata tidak terdananai.

Kejelasan/kepastian dana ini tampaknya juga mendasari seberapa besar partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah. Ketika mekanisme resmi perencanaan pembangunan tidak mampu memberikan kepastian pendanaan maka partisipasi masyarakat dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan menjadi kurang memadai. Namun hal ini dapat juga dilihat dari sudut pandang yang lain, sebagaimana pendapat Juwono yang menyatakan:

"Program/proyek yang diturunkan langsung dari pusat seringkali terasa "mengganggu" pelaksanaan perencanaan pembangunan rutin tahunan. Masyarakat menjadi terbiasa bergantung pada proyek dan selalu berharap pada bantuan pemerintah, swadaya murni semakin sulit digali, kecuali untuk proyek yang langsung terasa bagi kepentingan masyarakat." (lihat lampiran A.2.1.3.)

Hal ini tampaknya menyebabkan masyarakat kehilangan semangat ketika tidak mendapatkan alokasi proyek.

Bahkan berbagai dana bantuan pemerintah yang semula bertujuan sebagai stimulan diindikasikan dapat menyebabkan adanya ketergantungan pada masyarakat. Sebagaimana pendapat Bunaib yang menyatakan: *"Ketergantungan masyarakat terhadap dana bantuan pemerintah cukup tinggi. Pada kenyataannya tanpa bantuan (sepenuhnya ataupun stimulan) dari pemerintah lewat berbagai proyek, dapat dikatakan hampir tidak ada kegiatan pembangunan di (tingkat) desa." (lihat lampiran A.2.2.4).* Ketergantungan masyarakat tersebut terpupuk sejalan dengan semakin banyaknya dana bantuan dari pemerintah. Sedemikian besarnya ketergantungan pada bantuan pemerintah menyebabkan di tingkat desa tidak ada kegiatan pembangunan tanpa adanya bantuan dana dari pemerintah, baik dana stimulan maupun bantuan sepenuhnya. Hal ini tentu akan semakin memperjauh dari tujuan semula yaitu memberdayakan masyarakat dengan muara pada kemandirian masyarakat.

4.1.4 Peran Pemerintah

Secara umum dalam berbagai forum musyawarah perencanaan pembangunan, *stakeholders* yang utama adalah aparat pemerintah dengan tugas dan fungsi sebagai

perencana pada berbagai tingkatan wilayah. Dominasi peran tersebut sebenarnya dapat dimengerti, karena pendekatan perencanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat masih cenderung pragmatis dengan kegiatan sektoral. Pragmatisme tersebut boleh jadi berawal dari keinginan yang kuat untuk memenuhi kebijakan Kepala Daerah. Penerjemahan dari kebijakan tersebut pada setiap pimpinan instansi akan berlainan, namun kesemuanya ingin melaksanakan dengan capaian hasil yang terbaik. Mugiyatno menyatakan:

"Seringkali sistem pemerintahan memang menempatkan petunjuk pimpinan lebih tinggi dibanding yang seharusnya, apalagi petunjuk seorang Bupati di era sekarang ini. Bupati dengan kewenangannya sangat berhak mengganti pejabat (bawahan) yang dianggap "kurang layak", yang terjemahannya sangat luas. Hal ini tentu sewajarnya akan mempengaruhi bawahannya dalam mengatur kinerja unit kerjanya masing-masing." (lihat lampiran A.1.6.3).

Sistem birokrasi pemerintahan mulai ditata secara profesional dengan mengutamakan kinerja masing-masing satuan kerja. Setiap satuan kerja mempunyai tugas pokok dan fungsi (tupoksi) yang berbeda dengan satuan kerja lainnya, yang harus dipertanggungjawabkan setiap tahunnya sejalan dengan pertanggungjawaban Bupati Kepala Daerah. Satuan kerja yang kinerjanya dinilai rendah dapat dibubarkan atau digabungkan sebagai bagian dari satuan kerja yang lain. Setiap instansi ingin mendapatkan hasil yang terbaik, sehingga cenderung memperkuat ke dalam (*inward*).

Pada kondisi ini kegiatan perencanaan pembangunan dipahami sebagai tanggungjawab Bappeda, sedangkan pemberdayaan masyarakat dipahami sebagai tugas dari Kantor PMD, sedangkan kegiatan lainnya terbagi sebagai tugas instansi lainnya. Hal tersebut pada akhirnya akan semakin memperkuat pendekatan sektoral dalam pembangunan, karena masing-masing instansi identik dengan sektor yang berbeda.

Kebijakan Bupati yang kompleks seringkali diterjemahkan oleh masing-masing pimpinan instansi secara *partial* dan sektoral kepada bawahannya. Masing-masing

bawahan tersebut cenderung memperkuat kinerja sub unit kerjanya masing-masing. Sehingga sektor-sektor yang terbangun semakin terinci, dan cenderung menjauh dari keterpaduan upaya pembangunan. Pola pikir *partial* dan sektoral ini, sebenarnya boleh jadi didasari juga oleh masih kurang memadai dan kurang meratanya kualitas sumberdaya manusia (SDM) aparat pemerintah dan juga beban tugas masing-masing satuan kerja yang kurang merata.

Berdasarkan pengamatan dalam penelitian ini dan juga berdasarkan keterangan Sdr. Suharno (lihat lampiran A.1.8.1.) kekurangmerataan beban tugas aparat pemerintah bidang perencanaan pembangunan sangat terasa. Seringkali hal tersebut disebabkan oleh permasalahan internal unit kerja, misalnya terdapat sebagian aparat yang tidak aktif melakukan kegiatan dinas rutin, sehingga menjadi beban tugas yang bertumpuk bagi aparat lainnya. Sulistyoadi menyatakan: "...*Bappeda juga sangat terbatas aparat yang mampu memantau ke lapangan, sekaligus melakukan koordinasi serta melakukan tugas rutin. Proses perencanaan pembangunan dari bawah, juga tidak sempat dipantau...*" (lihat lampiran A.1.9.1)

Aparat pemerintah pada instansi perencana pembangunan yang mempunyai kualitas memadai seringkali terlalu besar beban tugas yang harus diembannya. Sehingga aparat yang kemampuannya memadai ini seringkali kesulitan membagi waktu, karena pada saat yang bersamaan ia dituntut melakukan berbagai macam tugas, seperti tugas sebagai pimpinan pelaksana kegiatan (pimpinan proyek), tugas utama sebagai perencana, rapat/koordinasi di tingkat kabupaten, serta monitoring dan evaluasi perkembangan dan permasalahan pembangunan ke lapangan. Pada kondisi demikian, aparat tersebut cenderung memilih yang paling praktis, sehingga akan banyak tugas lainnya yang tidak dapat dilaksanakan. Misalnya pemantauan ke lapangan, yang cakupan wilayahnya luas dan memerlukan banyak waktu yang terpakai.

Kondisi di atas menyebabkan substansi kebijakan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang terkait erat dengan upaya pemberdayaan masyarakat tidak dapat diterapkan secara utuh. Pada saat merencanakan suatu program/proyek/kegiatan seringkali kurang berdasarkan pada substansi tersebut. Dinamika internal pada instansi perencana pembangunan tidak akan dipahami/dilihat secara utuh, yang cenderung terlihat hanya yang tampak di permukaan. Aparat pemerintah pada instansi perencana pembangunan akan terlihat sebagai pihak yang sangat mendominasi dalam proses perencanaan pembangunan tahunan daerah. Sulistyoadi menyatakan:

"Bappeda selama ini dituduh sangat mendominasi perencanaan pembangunan daerah. Bappeda itu mungkin terlihat dari luar seperti instansi yang paling menentukan bagi usulan pembangunan. Padahal sebenarnya wewenang Bappeda juga terbatas, seringkali juga kerepotan dalam memadukan kebijakan Bupati dengan usulan dari masyarakat. Belum lagi seringkali ada masukan dari DPRD yang menitipkan langsung aspirasi masyarakat daerah binaannya. Semuanya harus dapat terakomodasikan, padahal anggaran terbatas." (lihat lampiran A.1.9.3)

Namun sebagian produk yang terlihat sebagai hasil dominasi peran aparat perencana tersebut harus berakhir, karena menguatnya pengaruh pihak legislatif pada saat proses penganggaran dalam APBD. Pengaruh jajaran legislatif yang seringkali sulit ditolak, masih muncul pada saat pembahasan draft pendanaan rencana pembangunan tahunan telah selesai disusun. Pihak legislatif akhirnya menjadi *stakeholders* utama pada saat-saat terakhir mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah karena kewenangannya memang memungkinkan untuk melakukan hal tersebut.

4.1.5 Rangkuman

Implementasi kebijakan perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pemalang berdasarkan kajian di atas, belum mencapai tingkatan yang diharapkan. Hal ini berdasarkan analisis yang telah dilakukan dengan mencermati implementasi kebijakan di tingkat kabupaten maupun di tingkat kecamatan. Masih terdapat berbagai faktor yang menyebabkan implementasi tersebut menjauh dari kebijakan resmi pemerintah yang telah

ditetapkan. Secara garis besar perbandingan antara kebijakan resmi pemerintah dengan implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang Jaya dapat diperbandingkan sebagaimana terlihat pada tabel berikut:

TABEL IV.1
PERBANDINGAN KEBIJAKAN RESMI DENGAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

VARIA- BEL	SUBSTANSI KEBIJAKAN	IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	
		KONDISI	PENYEBAB
Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah	Menuju perencanaan pembangunan partisipatif.	Upaya perencanaan pembangunan partisipatif masih belum tampak.	Dokumen perencanaan belum memadai. Belum ada kesungguhan untuk mewujudkan perencanaan pembangunan partisipatif.
	Mekanisme resmi merupakan padu-serasi <i>top down</i> dengan <i>bottom-up planning</i> .	Mekanisme resmi tidak berfungsi, cenderung <i>top-down</i> , bahkan akhirnya sebagian proses (UDKP) tidak dilaksanakan.	Belum adanya kesungguhan untuk melaksanakan dan menghargai keputusan mekanisme resmi. Masih sangat toleran terhadap pelanggaran mekanisme resmi
	Seluruh <i>stakeholders</i> terlibat.	Didominasi aparat pemerintah.	Masih berparadigma lama.
Pemberdayaan Masyarakat	Tujuan akhirnya kemandirian masyarakat. Mempunyai keterkaitan timbal balik dengan perencanaan pembangunan tahunan daerah	Upaya pemberdayaan belum serius. Pemberdayaan berjalan sendiri tanpa keterkaitan dengan mekanisme perencanaan pembangunan yang tidak berfungsi.	Pendekatan pemberdayaan masyarakat masih sektoral dan cenderung <i>partial</i> . Belum ada kesungguhan memberdayakan masyarakat melalui mekanisme perencanaan pembangunan tahunan.
Partisipasi Masyarakat	Erat kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat. Jika masyarakat berdaya maka partisipasi akan muncul.	Partisipasi masyarakat banyak muncul ketika terdapat dana stimulan. Tanpa dana stimulan partisipasi amat rendah.	Masyarakat masih bermental proyek, bersifat menunggu kucuran dana, belum ada kemandirian.
Peran Pemerintah	Peran pemerintah telah mulai bergeser tidak lagi mendominasi. Kebijakan pemerintah diarahkan bagi desentralisasi kekuasaan menuju masyarakat madani.	Peran aparat pemerintah di tingkat kabupaten masih dominan khususnya dalam perencanaan pembangunan. Namun menyesuaikan kebijakan Bupati dan legislatif.	Kurang meratanya SDM aparat pemerintah, beban tugas tidak merata. Aparat perencana ambil jalan paling praktis. Adanya tekanan dari luar yang kuat.

Sumber: Hasil Analisis, 2005

Pada tabel di atas terlihat antara kebijakan resmi pemerintah dengan implementasinya terdapat perbedaan yang cukup mendasar, dengan kecenderungan pada terdistorsinya kebijakan resmi karena berbagai alasan yang melingkupinya. Distorsi kebijakan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang berkaitan dengan upaya pemberdayaan masyarakat terutama disebabkan oleh faktor penyaluran aspirasi masyarakat yang mencari jalannya sendiri.

Hal itu diawali oleh ketidakmampuan mekanisme resmi dalam mengakomodasikan aspirasi masyarakat sampai dengan meraih pendanaan rencana pembangunan. Aspirasi tidak resmi tersebut menemukan jalan lain, terutama jalur politik lewat partai politik ataupun legislatif. Di lain pihak terdapat kebijakan Bupati yang mempengaruhi kinerja aparat pemerintah sebagai bawahannya. Bertemunya hal-hal tersebut merupakan penyebab utama distorsi kebijakan perencanaan pembangunan partisipatif, yang terlihat sebagai dominasi peran aparat pemerintah yang menangani perencanaan pembangunan.

4.2 Analisis Implementasi Pemberdayaan Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah

Persepsi responden terpilih yang digali berdasarkan metode wawancara mendalam pada dasarnya berupa deretan kata-kata. Untuk memudahkan dalam analisis lebih lanjut maka dilakukan reduksi data. Hasil dari reduksi data yang dilakukan secara bertahap dan berulang kali tersebut adalah munculnya beberapa isu utama yang berkaitan dengan implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang Jaya.

Guna konsistensi pembahasan maka pengelompokannya menyesuaikan dengan variabel penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, dengan penambahan variabel jika memang diperlukan. Untuk memudahkan pemahaman lebih lanjut maka masing-masing isu utama tersebut akan dibahas secara lebih mendalam pada bagian berikut ini.

4.2.1 Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah

a. Saluran Aspirasi Masyarakat

Mekanisme resmi perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pemalang sebenarnya sudah memadai, sepanjang dilaksanakan secara benar tahap demi tahap. Namun pelaksanaannya biasanya tidaklah seperti ketentuan mekanisme resmi tersebut, sebagaimana dinyatakan Syafi'i:

"Mekanisme musbangdes dan seterusnya sebenarnya cukup memadai untuk wadah aspirasi masyarakat Namun dalam pelaksanaannya masyarakat biasanya disodori bahan setengah jadi yang telah disiapkan pemerintah desa, sehingga masyarakat tidak punya kesempatan yang luas untuk menyampaikan aspirasinya. Produk keputusan yang dihasilkan umumnya belum aspiratif." (lihat lampiran B.3.1)

Bahan inilah yang akhirnya dibahas dan biasanya keputusan Musbangdes juga berkisar di antaranya. Masyarakat dan *stakeholders* lain biasanya kesulitan untuk menyampaikan aspirasinya, karena waktu yang tersedia dalam musyawarah tersebut tidak leluasa. Draft materi tersebut sebelumnya juga tidak disosialisasikan secara luas, bahkan biasanya disusun beberapa saat sebelum Musbangdes dilakukan.

Teknis pelaksanaan perencanaan pembangunan tahunan daerah merupakan titik lemah dari mekanisme tersebut. Berbagai forum musyawarah pembangunan sebenarnya sudah dilakukan, meskipun terkesan asal jalan. Muhaimin menyatakan: *"Mekanisme perencanaan pembangunan sudah berjalan, namun kelemahannya ada pada teknis pelaksanaannya..."* (lihat lampiran B.8.1). Pernyataan tersebut senada dengan pernyataan Masrukhin: *"Teknis operasional dari mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah belum efektif sehingga belum mampu memberdayakan masyarakat."* (lihat lampiran B.2.14). Hal ini terkait dengan pemilihan peserta dan tingkat kehadirannya, pengaturan waktu, penyiapan materi dan juga dinamika/interaksi peserta dalam forum musyawarah. Ketika hal-hal tersebut tidak dilakukan secara memadai maka forum yang

ada menjadi kurang bermanfaat. Sehingga berbagai forum tersebut belum mampu menjadi wahana penyaluran aspirasi masyarakat yang sebenarnya.

Dalam pelaksanaannya masyarakat biasanya hanya diberikan bahan yang telah disiapkan pemerintah, sehingga forum tersebut lebih mendekati sosialisasi usulan pembangunan yang telah disusun pemerintah beserta kepanjangan tangannya kepada masyarakat. Menurut pernyataan Muntoha:

"Musbangdes dan sebagainya hanya formalitas, unsur pemberdayaan masyarakat yang betul-betul bottom-up belum dilaksanakan, tampaknya sudah dikonsep matang sebelumnya, masyarakat tinggal menerima hasilnya. Pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan belum benar-benar dilakukan. Termasuk dalam Musbang daerah yang mengundang DPRD, Bappeda sudah mengonsep matang rencana pembangunan yang akan dibahas." (lihat lampiran B.6.1)

Produk keputusan yang dihasilkan umumnya belum aspiratif, karena belum ada kesungguhan untuk mengakomodasikan kepentingan masyarakat dari bawah.

Upaya pemberdayaan masyarakat yang sebenarnya terkait erat dengan mekanisme perencanaan tersebut menjadi terlewatkan atau dikesampingkan. Belum berupaya untuk menghasilkan kualitas rencana pembangunan yang baik, lebih mengutamakan cara agar musyawarah tersebut berlangsung dengan lancar, cepat, juga hemat waktu, tenaga dan biaya. Hal ini juga terjadi dalam forum UDKP Kecamatan ataupun Rakorbang Kabupaten, karena seringkali forum musyawarah yang dilakukan secara leluasa akan memakan waktu yang cukup lama. Sehingga membutuhkan banyak pikiran dan tenaga, serta mengakibatkan adanya pembengkakan biaya. Padahal anggaran yang tersedia sangat terbatas, sehingga masing-masing penanggungjawab forum (Kades/Lurah, Camat ataupun Kepala Bappeda) menghendaki penghematan dalam pelaksanaannya. Namun upaya tersebut seringkali identik dengan pengutamaan kemauan/kebijakan pemerintah dibanding dengan memperbaiki pelaksanaannya secara komprehensif. Sehingga mekanisme yang ada belum mampu menjadi saluran aspirasi masyarakat.

b. Prioritas Pemerintah dan Masyarakat

Aspirasi masyarakat seringkali berbeda dengan aspirasi/kemauan aparat pemerintah, sehingga prioritas pembangunan yang diinginkan masyarakat juga seringkali berbeda dengan prioritas pembangunan dari pemerintah. Hal inilah yang seringkali menimbulkan permasalahan. Menurut Anonim 2:

"Kegiatan perencanaan pembangunan belum berorientasi sepenuhnya pada aspirasi masyarakat. Masih tergantung pada kemampuan aparat perencana dalam penguasaan metodologi, indikator-indikator yang digunakan dan akibat keterbatasan waktu serta biaya sehingga seringkali menggunakan jasa konsultan. Aspirasi masyarakat ada yang tampak jelas namun banyak juga yang tak tampak, aparat perencana harusnya mampu menggali yang tidak tampak tersebut. (Eksplorasi) Kemampuan aparat perencana dan aspirasi birokrasi plus legislatif seringkali telah dianggap mencerminkan aspirasi masyarakat." (lihat lampiran B.5.4 dan 6)

Upaya yang harus dilakukan adalah mempertemukan aspirasi yang berbeda tersebut. Mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah seharusnya dapat mempertemukan kedua prioritas yang berbeda tersebut. Pada forum tersebut seharusnya posisi pemerintah dan posisi masyarakat sederajat, sehingga prioritas masyarakat juga layak dipersandingkan dengan prioritas dari pemerintah untuk dibahas secara transparan dan demokratis.

Seringkali aspirasi resmi masyarakat tersebut dikalahkan oleh prioritas pembangunan yang disusun oleh aparat pemerintah, yang penyusunannya berdasarkan pengalaman dan kemampuannya sebagai perencana. Di samping adanya kebijakan Bupati yang harus ditindaklanjuti, karena Bupati merupakan atasannya, juga adanya pengaruh legislatif yang menguat pada era pasca Orde Baru. Namun hal ini akan berbalik arah ketika masyarakat menyalurkan aspirasinya tanpa melalui mekanisme resmi, dengan memanfaatkan berbagai jalur yang ada. Menurut Syafi'i: *"Mekanisme perencanaan resmi belum mampu mempertemukan prioritas pemerintah dengan prioritas masyarakat yang seringkali berbeda. Sehingga masyarakat akan senantiasa mencari jalan pintas untuk mewujudkan aspirasinya."* (lihat lampiran B.3.5)

Mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah selama ini cenderung mengutamakan prioritas pembangunan dari pemerintah dan mengesampingkan usulan dari masyarakat. Belum mampu menyejajarkan kedudukan kedua aspirasi tersebut. Hal ini juga terjadi akibat dari terbatasnya anggaran yang tersedia. Sehingga masyarakat akan senantiasa mencari jalan pintas untuk dapat mewujudkan aspirasinya.

c. Pengaruh Legislatif

Lembaga legislatif pada era Orde Baru hampir tidak mempunyai peran penting, karena sistem yang berlaku memang mengarahkan dan menempatkannya sedemikian rupa. Pasca era Orde Baru kedudukan legislatif jauh lebih kuat, sehingga tak dapat dikesampingkan lagi oleh pihak eksekutif. Kebijakan otonomi daerah yang belum disertai kelengkapan aturan yang benar-benar kuat ternyata disikapi oleh legislatif dengan memperkuat dan memperluas kewenangannya. Ketentuan bahwa legislatif dapat menolak pertanggungjawaban Bupati bahkan dapat mengusulkan pemberhentian Bupati sebelum masa jabatannya berakhir, membuat pihak eksekutif yang pada dasarnya merupakan bawahan Bupati menjadi serba salah ketika berhadapan dengan legislatif.

Pengaruh dari pihak legislatif kepada eksekutif dilakukan dengan berbagai cara, terutama dengan membawakan langsung aspirasi masyarakat dalam bentuk proposal pembangunan yang dititipkan kepadanya. Dinyatakan oleh Baedowi:

"Kondisi sekarang memungkinkan anggota DPRD membawakan langsung aspirasi masyarakat lewat proposal. Proposal itu sendiri tak pernah dikaji lebih lanjut. Anggota DPRD seringkali merasa dengan tindakannya itu ia telah bersikap seperti "pahlawan". Ketika berhadapan dengan anggota DPRD maka eksekutif dan Sekretaris DPRD tak dapat berbuat apa-apa..." (lihat lampiran B.10.6)

Seringkali sebagian pihak legislatif tidak menyadari bahwa hal tersebut sebenarnya melanggar ketentuan yang berlaku. Kedudukannya yang lebih kuat bukan digunakan untuk menegakkan aturan, namun justru untuk memperjuangkan kepentingan sesaatnya. Pada

akhirnya hampir seluruh permintaan pihak legislatif akan dipenuhi oleh eksekutif, yang dilakukan dengan cara melonggarkan aturan yang ada.

Meskipun sebagian anggota legislatif cukup menyadari bahwa apa yang dilakukan tersebut merupakan kesalahan, namun hal itu dilandasi niat yang baik untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Terutama karena usulan dari tingkat bawah benar-benar menghadapi jalan buntu, padahal usulan tersebut menurut pendapatnya sangat mendesak. Hartono menyatakan: *"Anggota DPRD memang seringkali membawakan langsung dari proposal masyarakat, karena memang punya misi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Karena kalau menunggu dari desa kurang gregetnya. Selain itu karena sebagai orang politik sangat butuh dukungan langsung dari masyarakat."* (lihat lampiran B.11.2). Hubungan yang saling menguntungkan tersebut akan semakin menguat, ketika kedua pihak merasa sama-sama diuntungkan.

Pengaruh legislatif yang lebih kuat dibanding sebelumnya, kiranya memberikan harapan baru bagi masyarakat. Masyarakat merasa mempunyai alternatif lain bagi aspirasinya. Menurut Anonim 4:

"... Usulan (pembangunan) yang tak lolos seleksi pada akhirnya dibawa ke jalur politik. Hampir pasti pressure politik kepada eksekutif selama ini memang mampu mengalahkan manajemen administrasi pemerintahan. Hubungannya adalah hubungan politik secara sempit dengan pertimbangan tertentu, yang selama ini cenderung mengalahkan cara pandang makro dari mekanisme perencanaan." (lihat lampiran B.9.2)

Skala prioritas yang sudah disusun dalam berbagai forum musyawarah pembangunan sampai dengan Rakorbang akhirnya tidak dapat digunakan, harus memperhatikan lagi usulan *stakeholders* yang lain, yaitu legislatif. Meskipun masukan terakhir ini belum tentu lebih baik dibandingkan sebelumnya.

Penguatan peran legislatif dibanding sebelumnya merupakan salah satu berkah reformasi pasca Orde Baru, namun penguatan tersebut seringkali terasa berlebihan. Sebagian anggota legislatif seringkali dalam memperjuangkan aspirasi mereka terkesan

amat memaksakan diri, cenderung ingin menang sendiri. Sebagaimana dinyatakan oleh Anonim 3: *"Kedudukan DPRD selama ini terlalu kuat, sehingga seringkali menimbulkan arogansi, misalnya dalam rapat anggaran seringkali langsung menyodorkan proposal aspirasi masyarakat (yang langsung dibawahnya) untuk langsung didanai dalam APBD."* (lihat lampiran B.7.20)

Sebagian anggota legislatif membawakan aspirasi masyarakat tidak melalui jalur yang benar, bahkan sangat sering dilakukan dengan mengesampingkan hasil mekanisme resmi dari bawah. Aspirasi berupa usulan pembangunan yang dibawakannya tersebut sebenarnya belum dikaji kelayakannya dan tingkatan prioritasnya, namun mampu mengusur usulan yang telah dikaji dan diprioritaskan dalam mekanisme resmi. Hal inilah yang menyebabkan semakin besarnya disfungsi mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah.

d. Jalan Pintas

Masyarakat sebenarnya cukup mematuhi dan mempercayai tahap demi tahap mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah. Mereka dengan cukup antusias mengikuti berbagai forum musyawarah pembangunan khususnya di tingkat bawah untuk mengemukakan aspirasinya. Namun ternyata aspirasi masyarakat yang disalurkan melalui mekanisme resmi banyak yang tidak lolos seleksi, adapun sebagian aspirasi yang lolos seleksi dan diajukan ke forum lebih tinggi sampai pada Rakorbang Kabupaten akhirnya tidak terdanai.

Pada tahun pertama dan kedua hal ini belum terlalu menjadi masalah, pada tahun ketiga dan keempat mereka menjadi resah, sehingga pada tahun kelima dan seterusnya mereka sudah enggan mengikuti tahapan mekanisme perencanaan pembangunan tersebut. Masyarakat yang merasa dikecewakan dengan forum resmi akhirnya memutuskan untuk mengesampingkan sistem tersebut dan meminta kepada Kades dan LPMD beserta BPD

untuk mencari berbagai upaya agar usulan mereka dapat didanai dalam APBD. Sehingga menurut Anonim 3: *"Mekanisme UKDP sudah tidak dilaksanakan yang terjadi Kades dan rombongan membuat proposal pembangunan langsung dibawa ke kabupaten, menghadap Bupati atau lewat DPRD. Bahkan Camat diajak menghadap Bupati untuk mengusulkan kegiatan pembangunan dengan proposal (langsung)." (lihat lampiran B.7.19)*

Usulan pembangunan dari bawah yang gagal meraih dana dari APBD melalui mekanisme resmi akan menimbulkan rentetan permasalahan baru. Masrukhin menyatakan: *"Banyaknya usulan yang tak terdanai akan menyebabkan adanya usulan yang lewat jalan lain akan merugikan warga masyarakat secara keseluruhan. Hal itu melanggar azas keadilan dan pemerataan, serta azas kemakmuran bagi seluruh rakyat." (lihat lampiran B.2.4).* Karena meskipun terdapat pihak-pihak tertentu yang diuntungkan karena mampu menempuh jalur tersebut, masih banyak yang tidak mampu mendapatkan akses jalur tersebut. Sehingga akan terjadi suatu wilayah yang mendapatkan alokasi dana lebih banyak dan lebih sering dibanding wilayah lainnya, padahal sebenarnya wilayah lainnya lebih membutuhkan alokasi dana pembangunan tersebut.

Jajaran eksekutif apalagi legislatif cenderung membuka peluang yang lebar bagi usulan lewat jalan pintas tersebut. Anonim 2 menyatakan: *"Aspirasi masyarakat (memang) masih banyak lewat jalan pintas, dengan proposal lewat anggota DPRD ataupun pejabat pemerintah. Seharusnya proposal tersebut tidak ditanggapi agar masyarakat "terpaksa" menempuh jalur resmi. Karena hal itu menyebabkan disfungsi lembaga yang telah ada...." (lihat lampiran B.5.21).* Pada kenyataannya usulan lewat jalan pintas tersebut lebih sering berhasil, sehingga usulan rencana pembangunan tersebut akhirnya dapat terdanai dalam APBD. Seharusnya terdapat kesungguhan dan keberanian dari aparat pemerintah khususnya aparat perencana agar mekanisme resmi perencanaan pembangunan tahunan daerah dapat ditempuh tanpa perkecualian. Dengan demikian

diharapkan tidak ada ruang gerak lagi bagi jalan pintas yang dapat ditempuh, sehingga disfungsi sistem perencanaan pembangunan tahunan daerah yang sebenarnya merugikan masyarakat pada umumnya dapat diminimalkan. Kalau hal ini dibiarkan maka "jalan pintas" tersebut dapat menjadi "jalur resmi" perencanaan pembangunan tahunan daerah.

e. Berkurangnya Minat

Masyarakat seringkali lebih suka berpikir praktis dan pragmatis, termasuk dalam menyampaikan usulan pembangunan. Mekanisme perencanaan pembangunan tahunan pada kenyataannya belum mampu mewujudkan hasil akhir yang memadai bagi nasib aspirasi pembangunan dari bawah, yaitu belum terdani. Sulitnya meraih dana dari APBD membuktikan bahwa mekanisme tersebut tidak mampu memenuhi harapan masyarakat, sehingga dianggap tidak ada manfaatnya lagi bersusah payah mengikuti mekanisme resmi tersebut. Menurut Anonim 4: *"Hubungan sebab akibat yang sulit dicari ujungnya adalah usulan tak terakomodir dalam mekanisme resmi membuat masyarakat mencari jalur lain, atautkah masyarakat lebih memilih lewat jalur lain membuat jalur resmi tak mampu mengakomodir usulannya..."* (lihat lampiran B.9.2)

Hubungan tersebut sebenarnya bersifat timbal balik, karena usulan rencana pembangunan yang tidak terakomodasikan memang membuat masyarakat beralih ke jalur lain. Namun kalau usulan masyarakat yang memilih jalur lain tersebut sangat banyak maka dengan sendirinya akan membuat mekanisme resmi tidak berfungsi sehingga tidak mampu mengakomodasikan usulan masyarakat. Pola hubungan tersebut akhirnya lebih bersifat dilematis.

Upaya masyarakat dalam memperjuangkan usulan rencana pembangunannya dari tingkat bawah seringkali dengan mengorbankan banyak sumberdaya masyarakat. Setidaknya pada saat mengadakan musyawarah pembangunan yang seringkali dilaksanakan pada pagi/siang hari, menyebabkan mereka meninggalkan pekerjaannya,

terlebih bagi pekerja harian maka hal itu akan sangat terasa. Pengorbanan tersebut seharusnya memperoleh hasil yang sepadan, dengan terakomodasikannya dalam mekanisme resmi perencanaan pembangunan tahunan daerah. Namun kenyataannya seringkali harapan tersebut berakhir sia-sia. Anonim 1 menyatakan: *"...Hasil dari UDKP tidak ada yang lolos dalam Rakorbang sehingga tidak didanai APBD. Memang kalau hal itu terjadi terus maka masyarakat tentu tidak akan mau lagi berpartisipasi dalam UDKP, karena tidak ada kejelasan masalah dana."* (lihat lampiran B.1.3 dan 4)

Pada titik tertentu masyarakat mulai lelah sehingga cenderung apatis, enggan terlibat lagi dalam mekanisme resmi, dan hal tersebut sebenarnya dapat dimengerti. Masyarakat pada dasarnya membutuhkan bukti bukan hanya sekedar janji, terealisasinya usulan mereka merupakan bukti nyata. Ketika terdapat suatu mekanisme yang panjang dengan proses seleksi yang ketat, yang membutuhkan berbagai pengorbanan (waktu, tenaga dan biaya) namun pada akhirnya menemui kegagalan yang berulang kali. Sementara di lain pihak terdapat jalan pintas yang lebih efektif dan efisien, serta mempunyai tingkat keberhasilan yang tinggi. Sangat dimengerti kalau masyarakat berkurang minatnya untuk mengikuti mekanisme resmi perencanaan pembangunan tahunan daerah.

f. Sinergisme Instansi

Aspirasi masyarakat dari tingkat paling bawah dan dari lapisan masyarakat paling miskin sekalipun berhak untuk digali dan diakomodasikan. Mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah sebenarnya dapat didayagunakan untuk mewedahi dan menyalurkan aspirasi tersebut. Instansi kecamatan mewedahi hal tersebut melalui musyawarah pembangunan yang bernama UDKP, yang selanjutnya dibawa ke forum Rakorbang di tingkat Kabupaten. Sedangkan instansi teknis kabupaten dengan cara pandang sektoral sesuai tugas pokok dan fungsinya, juga mencoba menggali aspirasi masyarakat untuk diangkat sebagai usulan kegiatan pembangunan melalui instansinya,

disesuaikan dengan program instansi sektoral pusat dan propinsi. Di lain pihak instansi perencana berhak dan berkewajiban mempertemukan kedua jenis usulan pembangunan tersebut dengan memperhatikan berbagai hal melalui cara-cara yang telah diatur secara resmi, untuk dibahas bersama dalam Rakorbang Kabupaten.

Berdasarkan mekanisme tersebut maka sebenarnya aspirasi masyarakat akan terakomodasikan secara memadai lewat pendekatan wilayah dan jalur sektoral. Pola tersebut kenyataannya sulit dapat terwujud, terbukti dengan banyaknya usulan dari tingkat bawah yang tidak terdanai. Menurut Muhaimin:

"Banyaknya usulan dari kecamatan yang tidak terdanai dalam APBD menunjukkan belum adanya pola pikir yang sama antara Camat dengan Bappeda, sehingga belum ada sinergisme. Sebenarnya para Camat bisa menanyakan langsung kepada Bappeda atau langsung kepada Bupati, kemudian Bupati memanggil Bappeda atau dengan teknis tersendiri yaitu Pemda mengundang Camat. Dinas/instansi kabupaten juga usulannya banyak yang tidak direkomendasikan, mungkin karena keterbatasan dana. Harusnya ada (peningkatan) transparansi dalam hal ini." (lihat lampiran B.8.5)

Instansi perencana seringkali telah mempunyai draft rencana yang nyaris matang, sedangkan masukan dari instansi sektoral sebagian kecil di antaranya akan terakomodasikan, sedangkan usulan dari wilayah kecamatan nyaris seluruhnya tak terakomodasikan.

Instansi perencana seringkali dianggap menetapkan kriteria dan skala prioritas rencana pembangunan secara sepihak. Namun instansi lainnya juga belum melakukan upaya maksimal untuk memecahkan masalah yang ada. Secara umum belum terdapat kesamaan pola pikir dan pola tindak, serta upaya untuk menyamakan pola pikir dan pola tindak tersebut antara instansi perencana dengan instansi teknis dan instansi kecamatan/wilayah. Sebagaimana dinyatakan Muhaimin: *"...Sebenarnya yang lebih utama adalah sinergisme pola pikir dan program antara Bappeda, dinas/instansi teknis dan Camat. Meski kesemuanya tergantung juga pada ketersediaan dana, kalau dananya ada sepertinya tidak menjadi masalah..." (lihat lampiran B.8.9).* Namun tidak berarti kalau

tidak tersedia dana maka tidak mungkin mewujudkan sinergitas antar instansi tersebut, karena yang diperlukan adalah langkah koordinasi yang lebih baik.

Capaian koordinasi antar instansi pemerintah selama ini, terlebih lagi koordinasi vertikal belum sesuai harapan. Dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah hal tersebut akan terlihat sebagai terputusnya hubungan antar tingkatan pemerintahan. Menurut Baedowi:

"Kurang berjalannya mekanisme perencanaan pembangunan tahunan sebenarnya kesalahan bersama. Kecamatan mungkin merasa terlalu lama menunggu masukan dari bawah, sehingga akhirnya membuat sendiri berdasarkan pemahaman aparat yang menanganinya. Usulan dari desa akhirnya kebanyakan nasibnya tidak diperhatikan, padahal usulan itu disusun bagi rencana pembangunan tahunan, yang mana usulan hari ini boleh jadi berbeda dengan usulan kemarin. Usulan dari kecamatan tersebut dibawa ke tingkat kabupaten, namun biasanya Bappeda kabupaten juga merasa terlalu lama menunggu akhirnya membuat konsep tersendiri." (lihat lampiran B.10.5)

Hal-hal semacam itu menunjukkan bahwa belum ada sinergitas pola pikir dan pola tindak antar instansi dalam mengelola perencanaan pembangunan tahunan daerah. Masing-masing instansi berjalan sendiri, sekedar memenuhi target, pada akhirnya instansi perencana pada tingkat kabupaten akan tampak mendominasi. Yang akan berdampak pada disfungsi sistem perencanaan pembangunan tersebut secara keseluruhan.

g. Rasa Keadilan

Mekanisme penetapan rencana pembangunan tahunan daerah yang merupakan bagian dari APBD selama ini masih sulit dijangkau oleh masyarakat pada umumnya. Adapun pihak yang berperan penting dalam penetapan APBD adalah jajaran legislatif dan jajaran eksekutif. Hal tersebut terkait erat dengan Arah dan Kebijakan Umum (AKU) APBD yang juga ditetapkan bersama oleh kedua pihak. Kedua pihak ini pulalah yang menentukan penganggaran rencana pembangunan tahunan daerah dalam APBD, yang pada kenyataannya belum cukup mampu mengakomodasikan aspirasi masyarakat. Sehingga produk yang dihasilkan tersebut cenderung dianggap mengesampingkan azas keadilan dan

pemerataan pembangunan bagi seluruh lapisan masyarakat, terutama pada wilayah tertentu. Hartono menyatakan:

"Prinsip keadilan dan pemerataan bagi daerah terisolir tampaknya belum terakomodasikan, kalau untuk daerah pantura tampaknya sudah cukup baik. Ada faktor X yang ikut bermain dalam perencanaan pembangunan, seperti tiba-tiba muncul usulan rencana pembangunan stadion senilai Rp. 35 milyar. Padahal banyak gedung SD yang rusak parah." (lihat lampiran B.11. 6 dan 13)

Prinsip keadilan dan pemerataan bagi seluruh pelosok wilayah tampaknya belum terakomodasikan, terutama pada wilayah yang relatif kurang potensial. Hal-hal semacam ini seringkali melukai rasa keadilan masyarakat. Rustono menyatakan: *"Azas keadilan sering dipakai mainan, aspirasi masyarakat dikesampingkan, sepertinya tidak ada keseriusan dalam berbangsa. Sebagian LSM juga termasuk pihak yang bertanggungjawab, terutama karena tekanan masalah ekonomi." (lihat lampiran B.4.6).*

Di lain pihak sebagian LSM yang seharusnya ikut memperjuangkan aspirasi masyarakat untuk mewujudkan keadilan dan pemerataan seringkali ikut melakukan tindakan yang sebaliknya. Berbagai saran dan kritik bahkan protes melalui demonstrasi, misalnya terhadap penggunaan dana APBD, seringkali berakhir dengan kompromi yang semakin melukai rasa keadilan masyarakat.

Muatan rencana pembangunan tahunan daerah yang telah ditetapkan dalam APBD memang seringkali terasa kurang tepat. Sebagai contoh, usulan pembangunan sebuah jembatan senilai Rp.50 juta guna menghubungkan suatu wilayah dusun yang agak terisolir seringkali tidak terdani. Di lain pihak terdapat pengeluaran mencapai milyaran rupiah bagi pengadaan sarana pendidikan yang belum dikaji secara seksama dan terkesan dipaksakan oleh pihak tertentu. Hal-hal semacam inilah yang seringkali memunculkan anggapan bahwa pemerintah telah bersikap dan bertindak tidak adil. Berpijak dari hal ini Baedowi menyatakan:

"Produk rencana pembangunan tahunan masih mengesampingkan prinsip keadilan dan pemerataan, seharusnya pemerintah dapat mengembalikan fungsi Bappeda sebagai

instansi perencana dan dinas/instansi teknis sebagai pelaksananya. Kalau hal itu dapat dilakukan maka secara bertahap akan lebih baik, proposal yang disampaikan seharusnya lewat instansi pelaksana tidak langsung ke Bappeda. Setelah dihimpun dan diseleksi baru dibawa lewat mekanisme resmi ke Bappeda. Mudah-mudahan SOT baru membuat Bappeda kembali ke kodratnya bukan seperti sekarang ini Bappeda berfungsi menjadi "mesin uang"." (lihat lampiran B.10.13)

Produk rencana pembangunan tahunan masih mengesampingkan prinsip keadilan dan pemerataan, seharusnya pemerintah dapat mulai memperbaikinya. Salah satunya adalah dengan merevitalisasi fungsi instansi pemerintah, khususnya instansi perencana. Dengan penguatan kembali tugas pokok dan fungsi (tupoksi) masing-masing instansi, setidaknya akan muncul mekanisme kontrol yang sehat pada masing-masing instansi tersebut. Pada gilirannya diharapkan dapat lebih bersifat obyektif dalam pengakomodasian aspirasi masyarakat dengan kebijakan pemerintah, sehingga produk yang dihasilkan akan dirasakan lebih adil oleh masyarakat. Hal itu sekaligus akan turut memperbaiki mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah dari disfungsinya.

h. Kepastian Hukum

Kepastian hukum tampaknya masih menjadi kendala dalam berbagai penyelenggaraan urusan berbangsa dan bernegara, termasuk juga dalam urusan perencanaan pembangunan daerah. Muntoha menyatakan:

"Upaya penegakan hukum di Pemalang selama ini masih sangat minim, masih penuh dengan kompromi. LSM yang menemukan masalah seringkali tidak melanjutkannya ke aparat penegak hukum, justru lebih banyak melakukan audiensi yang berakhir dengan kompromi. Di samping itu aturan-aturan yang ada seringkali sangat membuka peluang bagi penyimpangan, termasuk di legislatif periode kemarin. Program pemberdayaan dengan dana bantuan bergulir seringkali gagal akibat kurangnya penegakan hukum, contoh ada masyarakat yang enggan mengembalikan akibat koruptor di tingkat nasional bebas dari jerat hukum. Juga akibat KUT di Pemalang yang juga macet sampai milyaran rupiah, belum ada penanganan serius. Dana bergulir yang macet semakin sulit pengembaliannya." (lihat lampiran B.6.13 dan 17)

Sebagian dana bergulir yang macet diduga kuat memang sengaja diselewengkan, atau penggunaannya tidak sesuai ketentuan. Adapun sebagian lainnya memang sulit ditangani karena adanya kegagalan usaha.

Upaya penegakan hukum oleh berbagai komponen pembangunan sebenarnya telah banyak dilakukan. Namun penyelesaiannya oleh pengambil keputusan seringkali tidak seperti yang diharapkan. Hartono menyatakan:

"Penegakan hukum/ kepastian hukum masih minim. Aparat pemerintah yang jelas-jelas menyelewengkan dana negara ratusan juta hanya mendapat sanksi kedinasan. Temuan-temuan penyelewengan dana masyarakat yang diperoleh legislatif sendiri tak ada tindaklanjut, bahkan seringkali dihentikan oleh oknum (orang kuat) di legislatif." (lihat lampiran B.11.17)

Belum ada tindaklanjut penanganan sesuai aturan hukum yang berlaku. Masih terlalu banyak hal-hal di luar masalah hukum yang menjadi bahan pertimbangan dalam penegakan hukum. Bahkan seringkali berbagai temuan penyelewengan diselesaikan secara kekeluargaan, apalagi kalau hal itu terkait dengan pertimbangan politis.

Dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah aturan-aturan yang ada juga belum ditegakkan, sistem yang digunakan pada umumnya belum mengatur sanksi yang jelas dan tegas terhadap pelanggaran aturan resmi, baik dengan sengaja maupun dengan tidak sengaja. Hal yang belum disadari oleh banyak pihak, termasuk sebagian jajaran legislatif dan eksekutif bahwa masyarakat sebenarnya berhak mengajukan keberatan terhadap rencana pembangunan tahunan daerah yang tidak aspiratif dan/atau dianggap belum adil, bahkan kalau perlu sampai mengajukan ke pengadilan. Muntoha menyatakan:

"Masyarakat yang merasa dirugikan oleh kegiatan pembangunan sebenarnya dapat mengajukan gugatan lewat TUN ataupun class action yang perdata. Termasuk jika keputusan yang didanai APBD dalam pembangunan tahunan dianggap tidak aspiratif, karena APBD ditetapkan dalam Perda suatu keputusan publik. Juga misalnya jika ada fasilitas umum yang rusak sehingga menyebabkan kerugian ataupun kecelakaan. Dalam TUN yang dinilai adalah prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik, jika ada yang merasa dirugikan mengajukan gugatan. Namun mayoritas masyarakat belum mengetahui masalah itu." (lihat lampiran B.6.18)

Suatu keputusan pejabat pemerintah yang menyangkut masyarakat luas ternyata bukanlah hak mutlak pejabat yang bersangkutan. Masyarakat juga berhak didengar aspirasinya karena merekalah yang nantinya paling terkena dampak dari keputusan pemerintah tersebut. Anonim 4 menyatakan:

"Dalam keputusan TUN, pejabat TUN baik bertindak maupun tidak berbuat, yang dapat merugikan masyarakat, maka masyarakat bisa menuntutnya. Misalnya masyarakat mengajukan sesuatu kepada pemerintah, dalam kurun waktu tertentu tidak ditanggapi oleh pemerintah, maka masyarakat dapat menuntut. Juga dalam suatu keputusan perencanaan pembangunan jika dianggap tidak aspiratif maka masyarakat dapat menuntutnya...." (lihat lampiran B.9.14)

Ketika masyarakat mengajukan sesuatu permohonan kepada pemerintah, misalnya perbaikan prasarana umum, maka dalam kurun waktu tidak lama harus ditanggapi oleh pemerintah. Hal ini sebenarnya juga berlaku jika dalam suatu keputusan perencanaan pembangunan (yang tentu akan menyangkut kepentingan umum) ternyata dianggap tidak aspiratif maka masyarakat dapat menuntutnya.

Meskipun selama ini wacana tersebut belum menguat, karena dibutuhkan keberanian dan kebersamaan yang kuat antar warga masyarakat disamping harus mengorbankan waktu, tenaga dan biaya. Jika hal tersebut sampai dilakukan dan ternyata dimenangkan oleh pengadilan maka dapat dibayangkan bagaimana repotnya pihak legislatif dan eksekutif untuk menyelesaikannya. Dengan mencermati kemungkinan digunakannya langkah tersebut selayaknya perlu dilakukan perbaikan terhadap berbagai kekurangan yang ada, terutama melalui perbaikan pelaksanaan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah.

i. Ketegasan Pimpinan

Mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah selama ini terkait erat dengan aparat pemerintah yang menggerakkan sistem tersebut. Muhaimin menyatakan:

"Dalam perencanaan pembangunan di kabupaten Pemalang mungkin perlu dilakukan pembenahan sistem secara menyeluruh sesuai aturan yang ada, upaya mewujudkan kemakmuran bagi seluruh masyarakat Pemalang bukanlah impian. Juga dengan menekankan masalah keteraturan dan kedisiplinan aparat yang menggerakkan sistem tersebut, sehingga pada gilirannya tak ada proyek yang berhenti atau program kerja yang tak dilaksanakan akibat keterbatasan dana." (lihat lampiran B.8.12)

Banyaknya pelanggaran dari ketentuan resmi dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah pada dasarnya akibat kurangnya upaya penegakan aturan.

Seharusnya dipertegas bahkan dengan menetapkan sanksi baik administratif maupun hukum bagi pelanggar aturan tersebut, bahwa mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah hanya dilakukan melalui satu sistem.

Usulan pembangunan dari pihak manapun juga harus melewati tahap demi tahap mekanisme perencanaan tersebut. Pihak manapun juga baik legislatif, Bupati maupun eksekutif lainnya seperti aparat perencana harus mematuhi ketentuan tersebut. Anonim 1 menyatakan: *"Untuk bisa menerapkan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah harus ada kedisiplinan mulai dari pucuk pimpinan pemerintah ke bawah, sehingga hanya usulan yang lolos Musbangdes, terus lolos UDKP dan ditambah usulan dinas teknis yang lolos Rakorbang yang dapat didanai. Tanpa disiplin maka hasilnya akan seperti ini terus."* (lihat lampiran B.1.8).

Mungkin hanya dengan menegakkan aturan seperti di atas yang dapat menyelamatkan sistem yang cenderung selalu disiasati ini. Pola penyelenggaraan tatanan pemerintahan memang masih cenderung paternalistik, membutuhkan contoh teladan dari pucuk pimpinan. Untuk dapat menegakkan aturan perencanaan pembangunan ini, kalau Bupati telah mampu bertindak tegas menolak setiap intervensi dari manapun juga, maka aparat di bawahnya akan menyesuaikan.

Pada tahap awal upaya menegakkan aturan memang seperti melawan arus, karena pihak-pihak yang selama ini diuntungkan dengan berbagai pelanggaran akan menentang. Memang selama ini kita terlalu terbiasa melihat setiap aturan dengan sudut pandang salah, bukan memperdalam cara menjalankan dan menegakkan aturan tersebut, namun mencari cara untuk mencari kelemahan dan menyiasatinya. Namun hal tersebut akan mereda setelah sistem tersebut dapat berjalan sesuai yang seharusnya, seiring waktu akan menjadi terbiasa. Resistensi yang selama ini ada, sangat dimungkinkan akan berbalik

mendukungnya berlakunya sistem tersebut. Sehingga mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah dapat benar-benar berfungsi sesuai ketentuan.

j. Kesulitan Kecamatan

Hubungan langsung antara desa dengan kabupaten sebagaimana diamanatkan dalam UU No 22/1999 sebenarnya ditujukan untuk memperkuat otonomi desa. Bukan untuk menghilangkan sama sekali lembaga/instansi kecamatan, meskipun lembaga kecamatan memang diturunkan peran dan tanggungjawabnya. Anonim 3 menyatakan:

"UU 22/ 1999 menyebabkan struktur organisasi Kecamatan terputus, eksplisit dinyatakan bahwa Desa merupakan bawahan langsung Kabupaten, ternyata dalam terapannya hal itu diterima sebagai petunjuk bahwa Kades dalam kondisi normal dapat berhubungan langsung dengan Bupati tanpa melalui Camat. Termasuk dapat mengajukan usulan dana pembangunan langsung kepada Bupati tanpa memberitahu Camat, celakanya hal itu sering berhasil. Di samping itu instansi tingkat kabupaten juga seringkali mengesampingkan peran kecamatan." (lihat lampiran B.7.5)

Lembaga kecamatan sebenarnya mempunyai strategis sebagai penghubung kepentingan kabupaten dengan kemauan desa. Terlebih lagi lembaga Pembantu Bupati telah ditiadakan, namun seringkali arti penting lembaga kecamatan menjadi terlupakan.

Anonim 4 menyatakan:

"Perubahan tugas pokok dan fungsi Camat dari kepala wilayah dan penguasa tunggal di kecamatan (UU no 5/1975) menjadi perangkat daerah (UU no 22/1999) memang selama ini ternyata menjadi kendala. Untuk menyiasatinya telah ditetapkan pendelegasian sebagian wewenang Bupati Kepala Daerah kepada Camat. Namun sudah terlanjur dalam Perda (berdasarkan PP) ditetapkan hubungan Desa bersifat langsung ke Kabupaten. Hal ini didukung pula dengan kenyataan bahwa aparat kecamatan kurang menguasai permasalahan sehingga pihak desa lari ke Kabupaten. Sehingga pihak desa terbiasa mengurus langsung ke tingkat kabupaten, padahal memang sulit kalau kabupaten langsung mengurus atau mengawasi 222 Desa/Kelurahan. Perlahan-lahan kecamatan akan kita perkuat lagi, memang labelnya berbeda karena hanya pelimpahan wewenang bukan wewenang langsung." (lihat lampiran B.9.8)

Aparat Desa dan jajarannya akhirnya seringkali kurang menghargai Camat dan jajarannya, berbagai urusan yang seharusnya cukup diselesaikan di tingkat kecamatan seringkali dibawa ke tingkat kabupaten. Padahal sebagian wewenang Bupati telah

didelegasikan kepada Camat dan jajarannya, khususnya yang berkaitan dengan masalah koordinasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa.

Instansi kecamatan akhirnya kesulitan dalam mengkoordinasikan kegiatan perencanaan pembangunan dari desa yang langsung diajukan ke tingkat kabupaten. Bahkan untuk bertindakpun sulit karena seringkali tidak mengetahui perkembangan permasalahan di tingkat desa. Hal ini sebenarnya merugikan kegiatan pembangunan secara umum yang di dalamnya termasuk perencanaan pembangunan terkait erat dengan upaya pemberdayaan masyarakat. Instansi kabupaten senyatanya tidak akan mampu menangani langsung setiap permasalahan yang muncul di tingkat desa. Kecamatan merupakan instansi yang mampu menjembatani kepentingan kabupaten dengan kemauan masing-masing desa.

k. Perbaikan Belum Terwujud

Upaya perbaikan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan sebenarnya dapat dilakukan dengan berbagai macam cara. Salah satu diantaranya adalah dengan mendekatkan jarak antara aspirasi usulan pembangunan dari bawah dengan kepastian pendanaan, yang selama ini menjadi salah satu kelemahan utama. Masrukhin menyatakan:

"Kompetisi usulan pembangunan antar warga melalui alokasi dana langsung di tingkat kecamatan akan jauh lebih baik, bagi perencanaan pembangunan. Dana bantuan swakelola lewat kecamatan akan banyak keuntungannya, juga keswadayaan akan meningkat, namun seringkali terdapat pembengkakan anggaran karena tuntutan masyarakat biasanya berkembang tidak hanya teknis saja." (lihat lampiran B.2.3 dan 6)

Dengan mengadopsi pola PPK, melalui pengalokasian sejumlah dana pembangunan langsung ke tingkat kecamatan, misalnya masing-masing kecamatan dialokasikan Rp. 1 milyar. Dana tersebut bukan milik instansi kecamatan, namun untuk dikompetisikan antar desa, bagi pendanaan kegiatan pembangunan fisik prasarana maupun kegiatan ekonomi.

Berkaca pada pengalaman PPK, sebenarnya pola tersebut akan membuat masyarakat lebih bersemangat dalam membangun di wilayahnya. Disamping itu

masyarakat akan lebih terbuka dan menyadari jika dalam usulan rencana pembangunannya ternyata terdapat beberapa kelemahan dibandingkan usulan rencana pembangunan lainnya. Anonim 1 menyatakan: *"Sebenarnya pola itu akan lebih baik karena usulan dari bawah akan didanai dan masyarakat sendiri yang melaksanakan, adapun tugas instansi teknis kabupaten cukup hanya melakukan pembinaan, monitoring dan evaluasi. Tentu saja juga mengerjakan proyek yang besar, strategis, antar kecamatan atau cakupan luas."* (lihat lampiran B.1.6). Dalam konsep tersebut juga terkandung maksud untuk lebih mendelegasikan pengelolaan pembangunan pada tingkat Kecamatan. Karena disadari sebenarnya kedudukan lembaga kecamatan cukup strategis.

Kesadaran masyarakat untuk berkompetisi secara sehat yang telah dirintis melalui berbagai program/proyek, terutama PPK, selanjutnya dapat diteruskan melalui kegiatan yang lebih bersifat rutin/kontinyu. Muhaimin menyatakan: *"Pengalokasian dana langsung ke tingkat kecamatan untuk dikompetisikan antar desa, mungkin akan lebih baik.... Meski kesemuanya tergantung juga pada ketersediaan dana, kalau dananya ada kayaknya nggak menjadi masalah. Apalagi kalau hal itu merupakan bagian dari kesanggupan kita sebagai kabupaten penerima bantuan PPK."* (lihat lampiran B.8.9)

Dalam pola tersebut pemerintah Kabupaten cukup membuat aturan pokok, mencakup petunjuk, larangan dan sanksi yang harus dipatuhi, serta menyediakan alat kelengkapan yang memadai. Alat kelengkapan, misalnya berupa fasilitator pendamping dapat diseleksi dan dibiayai dari tingkat kabupaten. Sedangkan ketentuan teknis lainnya termasuk sanksi lokal dapat diatur dalam musyawarah UDKP, sebagai forum tertinggi pengambilan keputusan, sepanjang tidak menyalahi aturan pokok. Usulan pembangunan yang dibahas dan diseleksi dalam forum UDKP harus merupakan aspirasi masyarakat digali dari bawah melalui mekanisme yang benar.

Dana pembangunan fisik prasarana hanya bersifat stimulan, masyarakat harus mampu menyediakan swadaya masyarakat pendamping, berupa tenaga kerja, material dan dana. Namun demikian, dalam kondisi tertentu (keadaan khusus) dapat dialokasikan tanpa kewajiban swadaya masyarakat, misalnya pada saat terjadi bencana, dengan berdasarkan keputusan bersama dalam forum UDKP. Sedangkan dana kegiatan ekonomi harus tetap produktif dan dilestarikan dengan prinsip perguliran (*revolving*). Desa yang melanggar ketentuan dapat dikenai sanksi, misalnya tidak mendapat dana tersebut pada tahun berikutnya, termasuk jika seluruh desa ternyata melanggar aturan tersebut.

Meskipun wacana tersebut pernah menguat, namun sampai dengan saat ini dana pembangunan langsung ke kecamatan belum dapat terealisasi. Anonim 1 menyatakan: *"Pernah muncul wacana untuk memberikan dana pembangunan langsung ke kecamatan masing-masing Rp. 1 milyar agar terdapat kejelasan pendanaan bagi hasil UDKP, namun sampai saat ini belum terealisasi. Mungkin masih ada instansi yang keberatan dengan pola tersebut, karena tidak terbiasa swakelola namun melakukan tender proyek."* (lihat lampiran B.1.5). Memang dari sudut pandang lain pola ini akan sangat merugikan, setidaknya akan mengurangi jumlah proyek pembangunan yang dapat ditenderkan.

Selama ini alternatif tersebut belum dapat terwujud, meskipun pada tahun 2003 pada prinsipnya telah disetujui oleh Bupati Pemalang, namun masih ada pihak-pihak tertentu yang keberatan. Syafi'i menyatakan:

"Pola seperti PPK (dana langsung di tingkat kecamatan) selama ini belum diterapkan karena mungkin akan merugikan pihak-pihak tertentu karena tidak adanya tender, semuanya swakelola. Hasil yang dicapai akan lebih baik, khususnya program fisik. Kalau program ekonomi (dana bergulir) kayaknya akan banyak gagalnya. Namun perlu disiapkan orang-orangnya (terpercaya) yang akan menangani kegiatan karena dalam pelaksanaannya sangat terbuka kemungkinan munculnya masalah." (lihat lampiran B.3.3)

Layak diduga bahwa selama ini terdapat sejumlah pihak yang diuntungkan dengan pola kontrak/tender pembangunan tersebut, sehingga pola alternatif yang hendak diterapkan

terhenti di tengah jalan. Padahal pengadopsian pola PPK merupakan salah satu komitmen yang harus dipatuhi bagi Kabupaten Pematang Jaya sebagai penerima dana PPK dari pusat.

Di samping itu untuk dapat melakukan pola alternatif tersebut dengan baik, maka segala sesuatunya harus dipersiapkan. Meskipun pada kecamatan lokasi PPK hal tersebut selama ini tidak menjadi masalah, karena dibantu dengan kehadiran fasilitator kecamatan dari tingkat pusat. Bagaimanapun juga pola alternatif ini akan mampu mendekatkan jarak antara aspirasi masyarakat dengan kepastian pendanaannya, yang selama ini menjadi kelemahan nyata dari mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah. Memang tidak seluruh usulan rencana pembangunan dari masyarakat harus didanai, namun setidaknya masyarakat akan mengetahui bahwa usulannya dapat terdani jika mampu memenuhi persyaratan tertentu, yang sebagian di antaranya dibuat dan diputuskan sendiri oleh masyarakat.

1. Memperkuat Kecamatan

Kecamatan pada dasarnya merupakan lembaga pemerintah yang penting, tidak kalah pentingnya dengan kabupaten ataupun desa. Fungsi utama kecamatan sebenarnya untuk menjembatani kepentingan antara lembaga di atasnya yaitu kabupaten dengan lembaga di bawahnya yaitu desa. Sehingga menurut Anonim 2:

"...Alokasi dana langsung ke tingkat kecamatan sebenarnya paling ideal, karena di tingkat desa kedekatan hubungan antara Kepala Desa dengan (tokoh) masyarakat seringkali menjadi awal penyebab masalah, sedangkan di tingkat Kabupaten kurang mampu menjangkau permasalahan nyata masyarakat. Namun konsep yang pernah dibicarakan dengan Bupati dan pejabat pemerintahan lainnya ternyata sampai saat ini belum dapat terwujud." (lihat lampiran B.5.20)

Pada kenyataannya dalam pelaksanaan tugas di tingkat Desa/Kelurahan sehari-hari, Kades/Lurah sulit melepaskan diri dari interaksi dengan tokoh-tokoh masyarakat tertentu. Hal tersebut sebenarnya tidak menjadi masalah manakala dapat terbangun sinergitas untuk kemajuan bersama, namun yang sering terjadi ketika terdapat perbedaan

kepentingan maka Kades/Lurah kesulitan untuk melepaskan diri dari tekanan-tekanan tersebut.

Adapun lembaga/instansi tingkat kabupaten tidak akan mampu menggali dan mengetahui setiap permasalahan yang dirasakan masyarakat dari tingkat paling bawah, serta tidak akan mampu menjangkau seluruh desa yang ada. Kecamatan merupakan lembaga yang ideal untuk mengatasi kelemahan keduanya, selain masih mengetahui permasalahan nyata yang dihadapi masyarakat, juga masih memungkinkan untuk dapat menghindari tekanan-tekanan pihak tertentu.

Upaya perbaikan/penguatan kembali kecamatan sebenarnya masih sangat memungkinkan, tanpa melanggar ketentuan perundangan yang berlaku. Memang dalam hal ini diperlukan adanya kebijakan dan kebijaksanaan dari Bupati Kepala Daerah.

Anonim 4 menyatakan:

"Perbaikan yang telah dilakukan selama ini adalah penegasan kembali mengenai pemberian wewenang kepada Camat, sehingga usulan dari desa harus lewat Camat. aturan yang dibuat tersebut harus didukung pula dengan pembiayaannya. Ibaratnya Camat diberi gula dengan sendirinya semut akan mendekat, misalnya dengan bantuan aspal yang dikelola langsung di tingkat kecamatan untuk dibagi ke desa dengan syarat tertentu..." (lihat lampiran B.9.10)

Penguatan kelembagaan kecamatan dilakukan dengan mendelegasikan sebagian kewenangan Bupati, karena kedudukan Camat menurut aturan bukan lagi kepala wilayah melainkan perangkat daerah. Camat harus diberi wewenang atas nama Bupati untuk mengkoordinasikan dan mengatur aparat pemerintah dan instansi teknis tingkat kecamatan dalam satu kesatuan tindak. Bahkan jika memang memungkinkan seluruh instansi teknis ataupun badan/kantor masing-masing harus mempunyai perwakilan di tingkat kecamatan, setidaknya harus ada aparat pemerintah dengan fungsi pengawas/ pemeriksa/ inspektorat. Anonim 2 menyatakan: *"...Pengawasan Bawasda selama ini belum mampu menyentuh seluruhnya, mungkin sebaiknya ada kepanjangan tangan aparat pengawas di tingkat*

kecamatan, yang membuka "link" dengan masyarakat. Aparat tersebut menjalankan fungsi pengawasan ke tingkat desa, bukan tingkat kecamatan." (lihat lampiran B.5.18).

Senada dengan hal tersebut, dengan mengutamakan arti penting kecamatan, menurut Anonim 3:

"Kecamatan seharusnya memang menjadi jembatan bagi kepentingan Kabupaten dan kepentingan desa. Tekanannya pada bidang pelayanan hajat hidup masyarakat banyak, juga pusat informasi dan pelayanan dalam bidang pemerintahan dan pembangunan, termasuk pembinaan dan pengawasan. Sehingga jarak antara desa dan kabupaten dapat diperpendek. Wacana penguatan (kembali) kecamatan, misalnya dengan menempatkan aparat pengawas di tingkat kecamatan sebenarnya sangat bagus." (lihat lampiran B.7.7)

Untuk itu kecamatan harus diperkuat dengan penambahan aparat yang memadai baik kuantitas maupun kualitasnya. Selanjutnya dukungan dana juga harus memadai, meliputi dana operasional maupun dana kegiatan pembangunan.

Wacana penguatan kecamatan ini ternyata sejalan dengan draft Peraturan Pemerintah (PP) baru sebagai tindaklanjut UU No 32/2004, yang juga memberi keleluasaan untuk memperkuat kembali kecamatan. Anonim 4 menyatakan:

"Draft Peraturan Pemerintah yang baru sebagai tindaklanjut UU No 32/2004 ternyata juga memberi keleluasaan untuk memperkuat kembali kecamatan. Camat akan kembali mempunyai wewenang lebih luas untuk mengatur wilayahnya, dalam administrasi kepegawaian semua unit kerja tingkat kecamatan akan di bawah kendali langsung Camat. Bagi pelaksanaan hal-hal teknis maka UPT akan dikembangkan, sehingga nanti tidak ada cabang dinas. Koordinasi yang dikendalikan oleh Camat diharapkan lebih memudahkan pelaksanaan pembangunan." (lihat lampiran B.9.9)

Bila hal tersebut dapat terlaksana, diperhitungkan dengan sendirinya kelembagaan kecamatan akan semakin kuat, diharapkan permasalahan dari tingkat desa dapat ditangani secara dini dan tepat sasaran. Masalah yang terpaksa diselesaikan di tingkat kabupaten merupakan masalah yang muatannya cukup berat dan tidak terselesaikan di tingkat kecamatan. Demikian juga program pembangunan yang disusun dari bawah juga akan lebih terakomodasikan dipadukan dengan kepentingan instansi lebih tinggi.

4.2.2 Pemberdayaan Masyarakat

a. Sektoral dan Partial

Program pemberdayaan masyarakat cakupannya sangat luas, terkait dengan pemenuhan kebutuhan bayi sampai orang dewasa bahkan lanjut usia, baik dilaksanakan secara langsung maupun tidak langsung. Dibandingkan dengan jaman dulu kondisi kehidupan sekarang telah lebih baik, meskipun masih banyak kekurangan. Upaya pemberdayaan masyarakat juga telah lebih baik dibanding sebelumnya, munculnya konsep dana stimulan swadaya masyarakat ataupun dana bergulir merupakan bukti kemajuan tersebut. Menurut Anonim 1: *"Pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Pematang Cukup baik melalui bantuan kegiatan langsung yang tercakup dalam bidang tugas kantor PMD, terbukti masyarakat juga telah mampu membuat usulan/proposal kegiatan yang tampaknya sederhana, namun sebenarnya sangat berarti."* (lihat lampiran B.1.1).

Namun keberhasilan upaya pemberdayaan masyarakat tersebut masih pada tataran sederhana, yang dilakukan oleh instansi sektoral tertentu. Menurut Rustono:

"Pemberdayaan masyarakat merupakan suatu "jualan" yang sangat diminati LSM dan pemerintah, saat ini telah "kehilangan roh". Antar komponen sulit menyatukan persepsi, masing-masing pihak terlalu mengunggulkan program sendiri menganggap program lainnya kurang baik. Pembinaan kepada masyarakat masih terputus, seringkali hanya beramai-ramai ketika ada proyek, jauh dari konsep yang direncanakan..." (lihat lampiran B.4.1 dan 2)

Pemberdayaan masyarakat sebenarnya merupakan suatu kegiatan yang diminati banyak pihak, namun pelaksanaannya belum merupakan hasil kerjasama yang menyeluruh dan terpadu, masing-masing lembaga menjalankan program/proyek/kegiatannya secara individual tanpa saling berkoordinasi. Pemberdayaan masyarakat belum dilakukan secara menyeluruh.

Untuk dapat memberdayakan masyarakat secara menyeluruh salah satu upaya yang dapat ditempuh adalah peningkatan kesadaran masyarakat pada hukum/peraturan

yang berlaku. Menurut Muntoha: "*Program pemberdayaan masyarakat bidang hukum perlu dilakukan kembali, namun jangan seperti Kadarkum penekanannya harusnya bukan (sekedar) pada hukum pidana ataupun perdata, namun pada hukum administrasi negara. Misalnya ditujukan agar masyarakat mengetahui cara penyusunan Peraturan Desa agar tidak melanggar Perda.*" (lihat lampiran B.6.16)

Arti penting pemberdayaan masyarakat bidang hukum juga dikemukakan oleh Muhaimin, yang menyatakan:

"Pemberdayaan masyarakat bidang hukum merupakan salah satu upaya yang harus dikembangkan, agar masyarakat semakin sadar dalam membangun dari tingkat desa, kecamatan sampai kabupaten. Hal itu akan sejalan dengan pemberdayaan bidang ekonomi dengan dana-dana bergulir dan swadaya untuk kegiatan pembangunan bidang fisik." (Muhaimin, lihat lampiran B.8.8)

Diharapkan dengan keterpaduan langkah pemberdayaan masyarakat akan membantu mengikis ego sektoral dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat tersebut.

Karena selama ini, menurut Anonim 4:

"Ego sektoral dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat memang masih ada, seharusnya ada upaya pemecahan bersama. Fungsi koordinasi selama ini memang masih kurang memadai, kasus nyata misalnya aparat di kecamatan seringkali kesulitan membagi waktu ketika masing-masing instansi (biasanya Bappeda, PMD dan Bagian Pemerintahan) mengundang rapat dengan materi yang hampir sama tanpa saling berkoordinasi." (lihat lampiran B.9.6)

Keterbatasan dana pemerintah memang merupakan suatu kendala, sehingga program/proyek/kegiatan yang terdanai hanya secara minimal belum sampai optimal. Akibatnya banyak kegiatan pendukung yang belum terdanai, misalnya kegiatan koordinasi antar instansi, kalau dilakukan lengkap dengan tindaklanjutnya maka perlu dukungan dana, tenaga dan waktu yang tidak sedikit. Hal tersebut menyulitkan untuk menembus sekat ego sektoral, sehingga pelaksanaannya cenderung *partial*. Pada saat ada pendanaan program/proyek akan dilaksanakan, kalau tidak terdanai proyek terhenti. Upaya pemberdayaan masyarakat seharusnya bukan hanya tugas dan tanggungjawab instansi

tertentu, seperti Kantor PMD. Melainkan milik seluruh instansi yang mempunyai tugas berkaitan dengan masalah publik.

b. Andil Mekanisme Perencanaan

Sebagaimana diuraikan, pada tataran sederhana, pemberdayaan masyarakat telah cukup berhasil. Anonim 1 menyatakan:

"Pemberdayaan masyarakat yang tercakup dalam bidang tugas kantor PMD, cukup baik melalui bantuan kegiatan langsung, terbukti masyarakat telah mampu membuat usulan/proposal kegiatan yang tampaknya sederhana, namun sebenarnya sangat berarti. Masyarakat juga mampu mengorganisasikan diri dan berswadaya, misalnya melalui stimulan bantuan aspal dari kabupaten akan segera disambut dengan swadaya masyarakat." (lihat lampiran B.1.1 dan 2)

Kegiatan tersebut masih menggunakan pendekatan sektoral, dilakukan sesuai tupoksi instansi tertentu.

Upaya pemberdayaan pada umumnya dilakukan melalui program/ proyek/ kegiatan secara langsung, misalnya pada proyek perbaikan perumahan atau proyek pembangunan prasarana transportasi. Atau pun melalui program sosial-ekonomi, seperti dana bergulir pemberdayaan ekonomi masyarakat nelayan, IDT dan program masyarakat desa hutan. Pada program/proyek tersebut secara umum keberhasilan masing-masing akan lebih mudah terlihat dengan membandingkan kondisi pada pra-pelaksanaan-pasca program/proyek. Misalnya pada pra-proyek masyarakat belum mampu mengorganisasikan diri mereka, ternyata pada pasca-proyek masyarakat telah mampu melakukannya. Atau dalam penggalian swadaya masyarakat mampu terkumpul (setara nominal) sampai sekitar 30% dari nilai nominal proyek fisik.

Berbagai upaya tersebut akan lebih baik jika dilakukan dalam kerangka kerja yang utuh dan terpadu. Anonim 2 menyatakan:

"Pemberdayaan masyarakat bukan hanya berarti masyarakat dikasih modal usaha, namun masyarakat juga diberi wewenang dalam perencanaan dan pengawasan pembangunan selain itu aspirasi dan keluhan masyarakat didengar. Peningkatan kemampuan dan ketrampilan ditingkatkan termasuk dalam pengawasan pembangunan."

Kemandirian masyarakat merupakan inti dari pemberdayaan masyarakat yang akan tampak jelas atau muncul sebagai partisipasi masyarakat.” (lihat lampiran B.5.19)

Keberhasilan pemberdayaan masyarakat secara sektoral memang sudah cukup memadai namun hal ini belum cukup berarti bagi peningkatan kemandirian masyarakat, khususnya dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah.

Keterkaitan yang erat antara pemberdayaan masyarakat dengan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah sebenarnya tidak dapat dikesampingkan. Keberhasilan pemberdayaan masyarakat memang dapat dilihat pada partisipasi masyarakat. Dalam hal ini Andi Rustono menyatakan: *”Dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah, khususnya penyusunan APBD, peranserta masyarakat lebih sering diucapkan dan dibahas dalam makalah namun pelaksanaannya belum memadai”* (lihat lampiran B.4.7). Sehingga dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah belum terlihat adanya keberhasilan pemberdayaan masyarakat.

Upaya memanfaatkan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah tampaknya masih menghadapi berbagai kendala. Menurut Muntoha hal ini dikarenakan: *”Musbangdes dan sebagainya hanya formalitas, unsur pemberdayaan masyarakat yang betul-betul bottom-up belum dilaksanakan, sepertinya sudah dikonsep matang sebelumnya, masyarakat tinggal menerima hasilnya. Pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan belum benar-benar dilakukan...”* (lihat lampiran B.6.1). Tampaknya andil mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah bagi upaya pemberdayaan masyarakat memang belum memadai, padahal sebenarnya sangat terbuka peluang bagi upaya tersebut.

Upaya pemberdayaan masyarakat selama ini masih dalam cakupan sederhana, yaitu dalam kerangka kerja program/proyek yang tidak mungkin akan mendanainya secara kontinyu. Adapun kegiatan perencanaan pembangunan tahunan daerah sebenarnya merupakan suatu sistem/siklus yang berlangsung terus-menerus sepanjang tahun, seharusnya mempunyai andil yang memadai bagi upaya pemberdayaan masyarakat.

Namun ternyata sistem tersebut belum mampu memberikan andil yang berarti bagi upaya pemberdayaan masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa dalam kinerja mekanisme tersebut masih terdapat kurang berfungsinya sistem, atau bahkan mungkin sampai pada tidak berfungsinya sistem. Selama mekanisme tersebut belum berfungsi sebagaimana mestinya maka akan sulit mengharapkan kontribusinya bagi upaya pemberdayaan masyarakat.

c. Keterkaitan Belum Terwujud

Mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah diyakini oleh banyak pihak sebenarnya sudah memadai, yang diperlukan adalah upaya melaksanakannya harus sesuai ketentuan. Jika sistem tersebut telah dapat dilaksanakan sesuai ketentuan maka sebenarnya akan menguntungkan seluruh pihak. Masyarakat akan tahu bahwa segala jerih payahnya dalam menggali usulan pembangunan akan terbayar tunai dengan teralokasikannya usulan tersebut dalam Repetada, meskipun jelas tidak mungkin seluruhnya dapat terdani.

Konsepsi pemberdayaan masyarakat melalui mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah sebenarnya telah diakui oleh banyak pihak. Sebagaimana pernyataan Baedowi:

"Konsep pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan tersebut sebenarnya sudah cukup bagus, tapi saat ini masih tahap pengenalan, secara formal masyarakat belum terbiasa dengan konsep demikian. Meskipun masyarakat sebenarnya sudah sering melakukan seperti dalam pembuatan tempat ibadah. Tinggal bagaimana pola itu dapat dilanjutkan oleh pemerintah dalam berbagai kegiatan pembangunan." (lihat lampiran B.10.4)

Keikutsertaan masyarakat dalam berbagai forum musyawarah pembangunan belum diikuti dengan pemahaman yang memadai. Hal ini mungkin salah satu penyebab belum memadainya aplikasi konsepsi tersebut dalam sistem perencanaan pembangunan.

Berbagai upaya untuk meningkatkan pemahaman konsepsi pemberdayaan dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah seharusnya dilakukan. Menurut Anonim 2: *"Pemerintah (termasuk DPRD) seharusnya melakukan komunikasi dengan*

masyarakat, termasuk dengan sosialisasi kebijakan, juga secara serius melakukan upaya-upaya yang melibatkan aspirasi masyarakat, sehingga musyawarah pembangunan yang dilakukan bukan sekedar formalitas." (lihat lampiran B.5.9). Upaya-upaya tersebut diharapkan akan dapat memperkuat keterkaitan pemberdayaan masyarakat dengan perencanaan pembangua tahunan daerah.

Dalam upaya mewujudkan keterkaitan tersebut, Anonim 1 menyatakan: *"Mungkin perlu juga dicari jalan lain agar pemerintah dapat mengakomodasikan kepentingan masyarakat, namun tanpa disiplin tampaknya sulit. Kalau mekanisme itu berjalan sesuai rencana sebenarnya akan menguntungkan semua pihak ..."* (lihat lampiran B.1.9). Pada kondisi demikian, keterkaitan yang sangat erat dan bersifat timbal balik antara perencanaan pembangunan tahunan daerah dengan pemberdayaan masyarakat akan dapat diwujudkan. Setiap tahapan proses perencanaan dari bawah akan dimanfaatkan secara intensif oleh masyarakat untuk semakin memberdayakan dirinya. Semakin meningkatnya keberdayaan masyarakat maka kualitas hasil perencanaan pembangunan yang dihasilkan dari bawah juga akan semakin meningkat. Meskipun hal tersebut bukan berarti upaya pemberdayaan masyarakat akan berhenti, justru akan semakin berkembang sesuai tuntutan perkembangan keberdayaan masyarakat.

Dalam sistem tersebut, sebenarnya masyarakat akan mempunyai kesempatan yang besar untuk semakin berdaya sehingga lebih memiliki kesadaran dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, juga akan lebih percaya kepada pemerintah. Pemerintah sendiri tugasnya akan lebih ringan sehingga akan lebih mampu menangani hal lain yang selama ini tak tertangani, seperti peningkatan pelayanan prima ataupun penyusunan sistem informasi pembangunan yang lebih memadai. Adapun legislatif juga diuntungkan karena telah mempunyai bahan Repetada yang benar-benar aspiratif. *Stakeholders* lainnya akan dengan senang hati mencurahkan energinya untuk

membangun dan lebih intensif memberdayakan masyarakat. Pada akhirnya sinergisme antar seluruh *stakeholders* akan terwujud, menuju terwujudnya tatanan kehidupan Kabupaten Pematang Jaya yang lebih baik di segala bidang sebagaimana cita-cita bersama.

d. Kemandirian Masyarakat

Kemandirian masyarakat merupakan target akhir dari berbagai upaya pemberdayaan masyarakat, sekaligus sebagai panduan langkah upaya pemberdayaan masyarakat. Masrukhin menyatakan: *"Untuk bisa berdaya masyarakat harus mengetahui dan dapat membedakan: hak, kewajiban, metodologi, keinginan & kebutuhan, teknik pemecahan masalah, serta mempunyai daya ekonomi."* (lihat lampiran B.2.1)

Kemandirian masyarakat tersebut pada dasarnya membutuhkan keberdayaan yang memadai, baik dari segi pengetahuan, pemahaman/penghayatan dan sikap pelaksanaannya. Juga membutuhkan kemampuan keuangan yang memadai, yang berarti menunjukkan bahwa tingkat penghidupan/kesejahteraan sudah cukup baik. Menurut Anonim 2: *"...Kemandirian masyarakat merupakan inti dari pemberdayaan masyarakat yang akan tampak jelas atau muncul sebagai partisipasi masyarakat."* (lihat lampiran B.5.19). Pada masyarakat dengan kondisi umum seperti di atas maka selangkah lagi akan terbentuk masyarakat madani, dengan kontrol kuat dari *stakeholders* terhadap tata pemerintahan dan pembangunan.

Masyarakat yang telah mampu mandiri akan terlihat nyata keberdayaannya dalam partisipasi mereka bagi kegiatan pembangunan, termasuk juga dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah. Muntoha menyatakan:

"Jika masyarakat madani benar-benar dapat terwujud sebenarnya akan menguntungkan semua pihak. Masyarakat akan senang ketika haknya diberitahukan, mereka akan dengan senang hati memenuhi kewajibannya. Pada akhirnya mereka akan berdaya sehingga mampu berpartisipasi dalam pembangunan. Pemerintah juga akan lebih mudah melaksanakan fungsinya karena mendapat dukungan dari masyarakat." (lihat lampiran B.6.19)

Pada kondisi demikian, bukan lagi sekedar partisipasi pasif (reaktif), juga tidak hanya swadaya pendamping bagi dana stimulan dari pemerintah, namun sudah berupa swadaya murni masyarakat. Kenyataannya memang selama ini dana swadaya murni masyarakat sangat sulit diharapkan, kecuali untuk urusan tertentu misalnya dalam pembangunan tempat ibadah. Hal ini mungkin juga mencerminkan bahwa secara umum kualitas tingkat keberdayaan masyarakat cenderung belum beranjak dari tingkatan yang cukup rendah.

Masyarakat yang berdaya akan semakin besar partisipasinya dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah, namun hubungan tersebut dapat berlaku sebaliknya, yaitu dengan semakin aktif berpartisipasi dalam kegiatan tersebut maka masyarakat akan semakin berdaya. Adanya keterkaitan timbal balik tersebut menunjukkan adanya hubungan yang kuat antara ketiganya. Namun yang pasti jika masyarakat telah mampu mandiri maka partisipasinya dalam kegiatan perencanaan pembangunan tahunan daerah akan lebih baik, juga dalam mengontrol setiap tahapan perencanaan pembangunan sehingga berbagai kelemahan dalam pelaksanaannya akan dapat diperbaiki pada akhirnya produk yang dihasilkan juga akan lebih baik.

e. Wewenang Secara Bertahap

Dalam upaya mewujudkan masyarakat madani (*civil society*) diperlukan pergeseran peran pemerintah dan peningkatan peranserta *stakeholders* lainnya, terutama masyarakat. Peran pemerintah yang semula merupakan pelaku utama, yang mengayuh (*rowing*) biduk tata pemerintahan dan pembangunan, harus mau dan mampu bergeser menjadi pengarah (*steering*) ataupun fasilitator. Pada saat ini pemberian wewenang dan tanggungjawab dalam penyelenggaraan negara yang lebih besar kepada masyarakat belum dapat dilakukan, mengingat tingkat keberdayaan mereka secara umum belum memadai.

Upaya meningkatkan kebersamaan antar komponen pembangunan guna mewujudkan tatanan kehidupan masyarakat yang lebih baik juga membutuhkan kontribusi dari seluruh *stakeholders* pembangunan. Pada dasarnya hal ini bukanlah tugas yang ringan. Dalam hal ini Muhaimin menyatakan:

"Upaya mewujudkan suatu masyarakat madani di Pemalang kiranya butuh waktu yang lama, yang mungkin akan berlangsung sejalan dengan keberhasilan kegiatan pemberdayaan masyarakat. Untuk mewujudkannya perlu kesungguhan dan kerja keras seluruh pihak dengan menyamakan pola pikir dan pola tindak dalam pembangunan kabupaten Pemalang." (lihat lampiran B.8.10)

Pada saatnya nanti hal tersebut bukanlah harapan kosong, justru menjadi salah satu pilar dalam penyelenggaraan tata pemerintahan dan pembangunan. Memang tidak semua urusan tersebut dapat diserahkan kepada masyarakat, harus tetap ada sebagian urusan yang menjadi urusan pemerintah (*government*), seperti penyelenggaraan urusan legalitas administratif ataupun pelayanan/fasilitas umum yang *non profitable*. Anonim 4 menyatakan:

"... Namun kita harus hati-hati karena nyatanya banyak kegagalan dalam program yang telah diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat, misalnya Raskin seringkali dibagi rata, KUT banyak salah sasaran, dan juga koperasi. Hal ini terjadi karena kesadaran hukum masyarakat kurang, dan cenderung menggunakan "aji mumpung". Masyarakat masih belum konsekuen. Hal ini secara umum menunjukkan masih ada hal yang perlu dibenahi dalam upaya pemberdayaan masyarakat kita. Masyarakat harus dipersiapkan dengan seksama sebelum menjalankan fungsi yang menentukan. Ibarat mobil mesinnya harus dibenahi sebelum diberi beban, dan beban tersebut harus ditambahkan secara sedikit demi sedikit sejalan dengan semakin baiknya kinerja mesin mobil. Dijalankan dulu dan bebannya ditambah sambil jalan." (lihat lampiran B.9.20)

Cara yang dipilih tersebut di atas relatif moderat, karena memang tidak mungkin kalau menganggap masyarakat sama sekali tidak mempunyai daya dan kemampuan. Namun kalau bebannya langsung diberikan seluruhnya maka mobil tersebut tidak akan mampu bergerak maju. Baedowi menyatakan:

"Kondisi di atas mencerminkan kegiatan pemberdayaan masyarakat memang belum berhasil sepenuhnya hal itu merupakan proses pendewasaan masyarakat. Kalau pemerintah menetapkan prosesnya seperti itu maka masyarakat akan belajar mengetahuinya, selama ini yang tahu mungkin hanya yang tinggal dekat balai desa atau perangkat desa. Namun kesemuanya memang perlu proses yang butuh waktu lama. Perlu

pembelajaran terutama bagi generasi muda, karena selama ini yang aktif kebanyakan generasi tua." (lihat lampiran B.10.9)

Pengalihan kewenangan tersebut harus dilakukan secara bertahap dan didukung dengan upaya serius untuk semakin memberdayakan masyarakat. Kalau hal tersebut tidak dapat sejalan maka yang terjadi adalah stagnansi yang dapat menimbulkan dampak lebih buruk bagi penyelenggaraan keperluan publik. Pengalaman buruk pada tahun-tahun awal awal pasca era Orde Baru, yang menempatkan kewibawaan dan penghargaan kepada aparat pemerintah (birokrat) pada titik nadir, seharusnya menjadi pil pahit yang akan membuat pemerintah semakin sehat dan mampu menyehatkan diri.

4.2.3 Partisipasi Masyarakat

a. Lembaga Penyerap Aspirasi

Aspirasi masyarakat yang berkembang dari bawah sebenarnya telah mempunyai saluran yang akan mengakomodasikannya, yaitu lembaga kemasyarakatan baik berupa forum musyawarah maupun tim kerja. Syafi'i menyatakan: "*Ketegasan aturan dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan memang perlu, namun yang lebih penting lembaga penyerap aspirasi masyarakat (LPMD dan seterusnya) dari tingkat paling bawah harus efektif, tanpa hal itu masyarakat akan terus mencari jalan sendiri untuk menyalurkan aspirasinya.*" (lihat lampiran B.3.12). Forum musyawarah seperti Musbangdus ataupun Musbangdes seringkali belum mampu merepresentasikan diri sebagai wadah tempat masyarakat berhimpun untuk mengolah dan mengelola perkembangan aspirasi masyarakat secara memadai. Salah satu kelemahannya adalah bahwa aspirasi masyarakat ternyata diwakili oleh aspirasi tokoh masyarakat, yang seringkali berbeda dengan aspirasi masyarakat yang diwakilinya.

Di samping itu pola kelembagaan yang ada selama ini sebenarnya masih relatif sama dengan era sebelumnya. Meskipun hal ini tidak berarti bahwa pola kelembagaan

tersebut adalah tidak memadai, namun ternyata cukup mempengaruhi kinerjanya. Menurut

Anonim 2:

"Lembaga perencanaan di tingkat desa sekarang menjadi tidak jelas, BPD dan LPMD pada kenyataannya tidak berperan. Lembaga pemeran peranserta masyarakat dalam sistem perencanaan perlu dibenahi kembali, agar tidak didominasi oleh Kepala & pemerintah Desa. Sehingga usulan rencana pembangunan yang disampaikan lebih baik dan aspiratif. Dulu (era orde baru) sesuai kondisi masyarakat, LKMD dengan program bulan bhaktinya meski awalnya "dipaksa" dan "terpaksa" lama kelamaan menjadi "biasa" dan akhirnya "bisa" sehingga dalam batas tertentu mampu berperan dan mewadahi usulan masyarakat. Sekarang hal ini malah lebih jelek lagi, (karena trauma orde baru) lembaga pengganti LKMD yaitu LPMD akhirnya kurang berperan, ada semacam penolakan dari masyarakat." (lihat lampiran B.5.10 & 11)

Pengakomodasian aspirasi seluruh masyarakat merupakan suatu kemustahilan, karena pada hakekatnya setiap anggota masyarakat mempunyai aspirasi sendiri yang seringkali berbeda satu dengan lainnya. Namun di antara aspirasi masyarakat yang berkembang tersebut tentu akan dapat dipertemukan sebagai aspirasi bersama meski dalam lingkup sempit. Wakil-wakil masyarakat merupakan pihak yang seharusnya mampu mempertemukan aspirasi tersebut, namun seringkali mereka mempunyai aspirasi sendiri yang lebih diperjuangkan dibandingkan aspirasi bersama tersebut.

Kualitas hasil forum musyawarah di tingkat bawah harus ditingkatkan, dengan berbagai cara. Hal tersebut menurut Masrukhin:

"Pemecahannya kelompok pembangunan dalam musbangdus dihidupkan, harus ada motivator & fasilitator yang mampu membimbing arah diskusi masyarakat sehingga dapat membedakan mana keinginan dan mana kebutuhan, kemudian menentukan usulan lewat SWOT sederhana dan skala prioritas. Hal itu dilanjutkan ke musbangdes dan UDKP, acuan pemerintah dari hasil musyawarah itu." (lihat lampiran B.2.5)

Dengan demikian hasil musyawarah tersebut benar-benar merupakan hasil keputusan bersama dan lebih baik kualitasnya sehingga dapat mempunyai nilai lebih ketika dibawa ke forum musyawarah selanjutnya.

Kelembagaan masyarakat sebenarnya dapat difungsikan untuk semakin meningkatkan posisi tawar (*bargaining position*) dari masyarakat. Aspirasi bersama jelas

akan lebih dihargai dibanding aspirasi individual. Namun kelembagaan masyarakat yang ada selama ini pada umumnya masih belum berfungsi secara optimal. Seringkali dalam kelembagaan masyarakat tidak terdapat pola standar yang jelas untuk menyerap aspirasi masyarakat.

b. Swadaya Masyarakat

Masyarakat pada dasarnya mempunyai kemauan yang cukup tinggi untuk mendapatkan tingkat kesejahteraan yang lebih baik. Hal itu terlihat pada saat dilakukan penginformasian dan sosialisasi proyek pembangunan, mereka biasanya akan antusias untuk mengikutinya. Harapannya bahwa setiap proyek yang berlokasi di sekitar wilayah tempat tinggalnya akan semakin meningkatkan kesejahteraan mereka.

Masyarakatpun meski kondisi kehidupannya masih serba terbatas akan merespon dengan baik dana-dana stimulan yang dikucurkan pemerintah dengan swadaya masyarakat, baik berupa tenaga, material bahkan uang, sesuai kemampuan masing-masing. Sebagaimana dinyatakan Anonim 2: *"Dana-dana stimulan pembangunan selama ini memang dapat memancing swadaya masyarakat..."* (lihat lampiran B.5.20). Hal senada juga dikemukakan Anonim 1: *"Masyarakat mampu mengorganisasikan diri dan berswadaya, misalnya melalui stimulan bantuan aspal dari kabupaten akan segera disambut dengan swadaya masyarakat."* (lihat lampiran B.1.2)

Namun hal ini bukan berarti sudah tidak terdapat masalah dalam kaitannya dengan pengelolaan swadaya masyarakat. Menurut pendapat Baedowi:

"Kegiatan pembangunan di Pemalang sebenarnya sudah mulai bagus. Keterbatasan dana memang masih menjadi masalah, rencana pembangunan yang disusun masyarakat sendiri rata-rata terbentur masalah pendanaan. Kalau ada suntikan dana sebenarnya semangat masyarakat sangat tinggi. Swadaya masyarakat kalau daerah selatan biasanya berujud tenaga dan dana, sedangkan kalau daerah utara terutama dana, sedangkan tenaga jarang. Kegiatan pemberdayaan masyarakat selama ini memang masih sepotong-sepotong, terutama hanya pada saat perencanaan kegiatan pembangunan itupun yang dilakukan pemerintah masih pada tahapan memberi informasi dan sosialisasi. Pada

tahap pelaksanaan masih cukup lumayan, namun paling parah pada tahap pemeliharaan, mungkin pada tahap ini masyarakat sudah lelah." (lihat lampiran B.10.1 dan 2)

Masyarakat juga tidak menggantungkan harapan kepada satu program/proyek saja, pada dasarnya mereka siap menerima berbagai proyek sepanjang menguntungkan bagi kehidupannya. Seperti dinyatakan Anonim 3: *"Kegiatan pemberdayaan masyarakat dalam kegiatan PPK umumnya cukup baik, masyarakat mau dan mampu menyumbang swadaya dalam jumlah yang cukup signifikan. Juga dalam P3D masyarakat menyumbang baik tenaga, material dan juga uang. Hal ini mungkin karena pola kegiatan tersebut cocok dengan kebutuhan masyarakat..."*(lihat lampiran B.7.8)

Namun harus dicermati pula bahwa sebenarnya kesanggupan swadaya mempunyai batas tertentu. Masyarakat tampaknya tidak mungkin diminta berswadaya secara terus menerus. Setidaknya meskipun pada dasarnya masyarakat tetap bersedia berswadaya namun kemampuan mereka tidak mungkin tetap sebaik pada awalnya. Hal inilah yang seringkali terasa mengejutkan, bahkan seringkali dapat menimbulkan masalah baru. Sebagaimana dinyatakan Anonim 4: *"...Idealnya pola dana stimulan itu akan mampu menyerap swadaya masyarakat, namun perlu diperhatikan juga (sebagian) masyarakat sekarang sudah pintar, kesanggupan swadaya dalam proposal yang disusun seringkali sebenarnya fiktif. Kalau dihitung secara cermat sebenarnya tidak ada tambahan dalam nilai proyek yang dikerjakan."*(lihat lampiran B.9.7)

.Hal tersebut salah satunya disebabkan karena pada dasarnya tidak seluruh lapisan masyarakat bersedia memberikan swadaya sebesar kemampuannya. Bahkan kecenderungannya ternyata terbalik, sebagaimana dinyatakan Anonim 2: *"... Hal yang perlu dikaji lebih lanjut adalah pada kenyataannya masyarakat yang tak mampu ternyata lebih mau berpartisipasi dan berswadaya dalam pembangunan dibanding masyarakat yang lebih mampu."* (lihat lampiran B.5.15). Sehingga ketika diminta menyambut dana

stimulan dari berbagai program/proyek maka kemampuan masyarakat relatif tidak sebaik sebelumnya.

Partisipasi swadaya masyarakat yang telah cukup baik sebenarnya kelemahannya masih pada tataran rendah, karena masyarakat masih reaktif, bersifat menunggu belum mampu pro-aktif ataupun kreatif. Masyarakat masih lebih suka menunggu kucuran dan tetesan dana pembangunan dari tingkat atas, hal itu sebenarnya dapat dimengerti karena pada dasarnya keberdayaan mereka masih sangat terbatas, baik menyangkut kemampuan ekonomi maupun kualitas SDM. Sejalan dengan semakin meningkatnya keberdayaan mereka diharapkan tingkatan partisipasinya akan semakin tinggi. Sehingga saat ini sebenarnya tujuan pemberdayaan masyarakat berupa upaya mewujudkan kemandirian masyarakat masih belum dapat terpenuhi.

c. Kejelasan Alokasi Dana

Partisipasi masyarakat dalam berbagai forum musyawarah perencanaan pembangunan tahunan daerah belum sebagaimana yang diharapkan. Hal ini disebabkan karena tidak terdapat kepastian dalam pendanaan usulan kegiatan pembangunan yang telah diputuskan dalam forum tersebut. Sebagaimana dinyatakan oleh Masrukhin:

"... masyarakat belum paham arti UDKP masih pendekatan proyek (mau UDKP jika ada proyek), belum ada gayung bersambut antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan masyarakat, masyarakat (seringkali) menganggap dana bantuan itu dana hibah bukan dana stimulan, kelompok penyusun musbangdus biasanya hanya pada saat perencanaan setelah itu tidak ada kelanjutannya." (lihat lampiran B.2.8)

Dalam berbagai forum musyawarah tersebut seringkali yang terlontar adalah tuntutan agar terdapat kepastian dana bagi berbagai program/proyek pembangunan yang diusulkan masyarakat.

Kejelasan alokasi dana merupakan suatu faktor penting yang tak dapat ditawar lagi, tanpa adanya kejelasan tersebut forum musyawarah perencanaan menjadi tidak diminati. Seperti pernyataan Syafi'i: *"Faktor ketersediaan dana sangat berpengaruh bagi*

peningkatan peranserta masyarakat, seperti PPK akan banyak diminati karena dengan dana yang jelas masyarakat dapat menentukan sendiri kegiatan yang diinginkan." (lihat lampiran B.3.2). Setelah terdapat kejelasan alokasi dana maka pembahasan musyawarah baru dapat dilakukan secara lebih mendalam. Terlebih lagi kalau masyarakat, dalam batas tertentu, memperoleh keleluasaan untuk mengelola dana tersebut.

Pola pikir masyarakat masih sederhana, pada dasarnya mereka menganggap bahwa upaya pembangunan sebenarnya merupakan tanggungjawab pemerintah. Adapun masyarakat akan berperanserta secara aktif ketika mereka merasa dibutuhkan oleh pemerintah untuk mensukseskan upaya pembangunan. Sehingga ketika terdapat alokasi program/ proyek/ kegiatan pembangunan yang jelas di wilayah dekat tempat tinggalnya akan disambut dengan antusias. Sebagaimana dalam PPK yang dananya langsung dialokasikan di tingkat kecamatan, masyarakat pada umumnya aktif hadir dalam forum-forum PPK, intes dalam memberikan gagasan dan masukan serta mampu memenuhi kesanggupan swadaya sebagai pendamping proyek.

Kombinasi antara kepastian pendanaan dengan seberapa besar kegiatan tersebut mengakomodasikan kepentingan masyarakat, merupakan salah satu kunci untuk menggali swadaya masyarakat. Sebagaimana dinyatakan oleh Muntoha:

"Kalau dana sudah jelas akan membuat masyarakat rajin bekerja, masyarakat tidak mau repot mencari dana. Namun sebenarnya masyarakat konsisten karena mereka akan mau berswadaya ketika dana sudah jelas. Masyarakat itu sebenarnya mudah, mereka akan mendukung kegiatan kalau itu menyentuh kebutuhan mereka. Konsep PPK dengan alokasi dana langsung di tingkat kecamatan mungkin nyambung dengan kebutuhan masyarakat." (lihat lampiran B.6.12)

Nilai lebih dari PPK, antara lain adanya kepastian pendanaan dan masyarakat berhak membahas langsung rencana pembangunan yang diinginkannya. Usulan yang telah dibahas instensif secara bertahap dan bertingkat sepanjang sesuai ketentuan PPK dan tidak melanggar larangannya akan dijamin kepastian dananya. Meski tahapan yang harus

ditempuh dalam PPK hampir sama dengan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah, bahkan lebih intensif dan lebih lama karena dapat melewati batas tahun anggaran, namun forum tertinggi hanya sampai musyawarah dalam UDKP. Adanya kepastian pendanaan merupakan daya tarik yang besar bagi peranserta masyarakat, sehingga yang terjadi adalah meskipun forum musyawarah perencanaannya sama namun mempunyai nasib yang berbeda. Forum musyawarah bagi PPK jauh lebih diminati dibanding bagi perencanaan pembangunan tahunan daerah.

4.2.4 Peran Pemerintah

a. Dominan dalam Perencanaan Pembangunan

Aspirasi masyarakat seringkali sangat banyak dan sulit diolah lebih lanjut, mekanisme perencanaan pembangunan resmi seringkali menjadi terlalu rumit dan membutuhkan banyak waktu, tenaga dan biaya. Hal tersebut sebenarnya juga terkait dengan kondisi SDM peserta musyawarah yang seringkali kurang memadai, sehingga sulit bersepakat dengan peserta lainnya. Pada kondisi demikian, biasanya aparat pemerintah yang terkait (perencana) mengambil langkah taktis dengan mendominasi pelaksanaan musyawarah agar forum musyawarah segera mampu menghasilkan keputusan. Dalam hal ini Muntoha menyatakan:

"Instansi perencana (Bappeda) masih terlalu besar peranannya, bahkan katanya Bappeda ternyata ikut menjadi pelaksana kegiatan pembangunan. Hal ini tidak sesuai ketentuan. Untuk perbaikannya, aparat perencana jangan merencanakan/ mengonsep matang dulu, sebelum dikonsep seharusnya disampaikan dulu agar masyarakat menyampaikan usulan yang akan ditampung. Kalau sudah dikonsep dulu masyarakat akan enggan berpartisipasi..." (lihat lampiran B.6.7 dan 10)

Peran aparat pemerintah dalam menggerakkan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan seringkali melampaui kewenangannya. Sebagaimana dinyatakan Syafi'i: *"Peran pemerintah (birokrat) dalam perencanaan pembangunan selama ini masih sangat dominan, sehingga prinsip bottom-up planning belum berhasil."* (lihat lampiran

B.3.8). Sejalan dengan hal tersebut maka prinsip *bottom-up planning* cenderung akan melemah. Hal ini sebenarnya merupakan pola hubungan negatif, hal mana ketika terdapat pihak yang menguat perannya maka akan terdapat pihak lainnya yang melemah peranannya. Pada kondisi tersebut aspirasi masyarakat akan cenderung dikesampingkan.

Untuk dapat menghimpun dan menghasilkan usulan rencana pembangunan yang memadai aparat pemerintah dari tingkat paling bawah seharusnya mempunyai kemampuan untuk melakukannya. Mencakup kemampuan aparat pelakunya maupun keleluasaan situasi dan kondisi yang melingkupinya. Dalam kaitannya dengan hal ini, menurut Baedowi: "*Kendala dalam penyusunan usulan dari bawah terutama karena keterbatasan waktu aparat pemerintah karena pekerjaan rutin sementara target waktu penyusunan sulit dipenuhi karena data-datanya tidak memadai...*" (lihat lampiran B.10.7).

Orientasi aparat pemerintah terhadap pekerjaan rutin, akan cenderung menyebabkan tindakannya lebih pragmatis. Hal semacam ini seringkali menyebabkan orientasi mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah berubah arah karena campur tangan aparat perencana tersebut. Menurut pendapat Hartono: "*Peran aparat perencana (Bappeda) masih sangat dominan, masih ada oknum aparat perencana yang bermental proyek, juga oknum dari dinas teknis. Di kalangan legislatif juga ada, faktanya ada bangunan proyek yang mutunya sangat jelek akibat permainan oknum tadi.*" (lihat lampiran B.11.8). Untuk dapat melakukan hal tersebut biasanya terdapat jaringan kerjasama dengan oknum dari dinas teknis serta dari kalangan legislatif.

Untuk memperjuangkan hal tersebut, dalam musyawarah pembangunan aparat pemerintah seringkali telah menyiapkan draft usulan pembangunan yang nyaris sempurna. Sehingga pada saat pelaksanaan musyawarah pembangunan draft tersebut akhirnya menjadi masukan utama. Hal tersebut seringkali ditambah lagi dengan kemampuan yang memadai dari aparat pemerintah tersebut dalam menjustifikasi draft yang diusulkannya.

Pada akhirnya draft tersebut menjadi keputusan forum musyawarah pembangunan, meskipun sebenarnya belum aspiratif.

Alokasi dana bagi Kegiatan pembangunan memang terbatas, namun dalam keterbatasan dana tersebut bukan berarti tidak terdapat ruang gerak bagi upaya mengakomodasikan aspirasi masyarakat. Aparat pemerintah yang mempunyai kewenangan untuk melakukan hal tersebut seringkali tidak melakukan hal yang semestinya. Menurut pendapat Muntoha:

"Masalah dana sebenarnya masalah klasik, yang perlu dicermati adalah sistem penyusunannya. Aparat perencana biasanya sudah mengkapling-kapling kegiatan, mana saja yang akan didanai. Mereka sudah berpikiran akan mendapatkan fee dari kegiatan tersebut. Mental proyek ini cukup mengganggu, sehingga muncul anggapan Bappeda disamping instansi perencana juga menjadi pelaksana." (lihat lampiran B.6.11)

Dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah yang seharusnya mengutamakan *bottom-up planning* atau setidaknya menyeimbangkan prinsip tersebut dengan *top-down planning*, ternyata terdapat dominasi peran dari aparat pemerintah. Hal ini akan semakin mengesampingkan aspirasi masyarakat, karena dominasi peran tersebut seringkali tidak ditujukan untuk menjamin kelangsungan sistem. Bahkan (sebagian) aparat pemerintah perencana pembangunan seringkali melakukan tindakan yang menyimpang dari prinsip *good governance* bahkan *clean government*. Hal inilah yang menyebabkan menurunnya kredibilitas pemerintah di mata masyarakat dan *stakeholders* lainnya.

b. Kesejajaran Peran Stakeholders

Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) menuntut perubahan cara pandang, bukan lagi semuanya terpusat pada pemerintah (*government*). Peran dunia usaha (sektor swasta) dan masyarakat, juga LSM dan Perguruan Tinggi bahkan pers. Hal ini semata-mata untuk menegakkan demokratisasi dan transparansi agar pengelolaan pemerintahan lebih akuntabel. Namun untuk mewujudkan hal tersebut kiranya masih

membutuhkan waktu, aparat pemerintah seringkali masih berpandangan bahwa mereka lebih mengetahui urusan pemerintahan dibandingkan *stakeholders* lainnya. Hal ini boleh jadi disebabkan karena pola pendekatan pemerintahan lebih menekankan pendekatan pertahanan dan keamanan, dibanding pendekatan pelayanan kepada publik.

Kualitas aparat pemerintah seringkali belum merata, sehingga upaya menyatukan langkah tindakan dari tingkat atas sampai dengan tingkat bawah seringkali terkendala oleh hal tersebut. Anonim 1 menyatakan: "*Berkaitan dengan pelaksanaan good governance, yang menjadi masalah adalah lembaga pemerintahan Desa/Kelurahan. Kondisi SDM mereka umumnya masih sangat terbatas sehingga sulit untuk diajak berkembang untuk mewujudkan tatanan pemerintahan baru yang dituntut lebih aspiratif.*" (lihat lampiran B.1.11). Namun sebenarnya hal ini akan dapat diatasi jika terdapat upaya pembenahan yang sungguh-sungguh. Bagaimanapun juga wacana *good governance* akan semakin menjadi tuntutan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Upaya menyejajarkan peran dan tanggungjawab antar *stakeholder* pembangunan seringkali belum dapat diterima oleh pihak tertentu, terutama sebagian aparat pemerintah. Hal ini memang memerlukan proses yang cukup panjang, terlebih lagi jika belum terdapat desakan yang kuat dari masyarakat atau setidaknya LSM. Menurut pendapat Syafi'i:

"Sampai saat ini keadaan/capaian perencanaan pembangunan belum berubah masih stagnan. Pemerintah merasa programnya paling bagus, sehingga seringkali mengesampingkan usulan dari luar (LSM apalagi masyarakat). Hal itu terkait sistem yang dibangun oleh pemerintahan terdahulu sejak jaman Orde Baru yang meski telah beralih ke orde reformasi, menyebabkan adanya sistem yang tidak berjalan terutama yang terkait dengan penentuan kebijakan pembangunan. Peranan LSM selama ini hanya semacam pengawasan, belum merupakan perwakilan masyarakat, turun tangan hanya ketika ada masalah, namun seringkali tidak menyelesaikan masalah namun justru memperkeruh masalah." (lihat lampiran B.3.5.11)

Di samping pemerintah, *stakeholders* yang diharapkan mampu mendukung peningkatan peran masyarakat adalah LSM, yang secara kultural seharusnya mempunyai tingkat kedekatan dengan masyarakat yang lebih baik dibandingkan pemerintah. LSM

seringkali mampu menemukan permasalahan yang terlewatkan dari apa yang telah dilakukan pemerintah. Namun berdasarkan capaian kinerja LSM selama ini, menurut pendapat Anonim 2:

"LSM seharusnya dapat menjembatani kesenjangan antara pemerintah dengan masyarakat. Namun LSM belum mampu merepresentasikan diri sebagai wakil masyarakat, lebih cenderung kepada kelompok kepentingan, seperti LSM nelayan. Namun LSM juga kemampuannya terbatas masih kurang menyeluruh dan tidak menyentuh seluruh lapisan masyarakat, ditambah lagi aktivis LSM seringkali didominasi orang-orang tertentu. Jadi ketika kita ketemu dengan LSM yang berbeda-beda ternyata tokoh-tokohnya orang yang sama." (lihat lampiran B.5.13)

Hal ini membuat citra LSM menjadi kurang baik, yang akan mempersulit upaya penyejajaran peran *stakeholders* dalam pembangunan.

Penyejajaran peran *stakeholders* terkait pula dengan kemampuan mereka untuk melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan pembangunan. Upaya tersebut sebenarnya telah dicoba, namun belum memadai. Sebagaimana dinyatakan oleh Muntoha: *"Masyarakat sebenarnya telah melakukan kontrol namun masyarakat masih kurang berani menyampaikan. Masyarakat masih takut/trauma dicap macam-macam seperti era sebelumnya. Kemampuan pemerintah menganalisa masalah di masyarakat masih lemah. Sebenarnya banyak LSM yang ada seharusnya dapat melakukan fungsi kontrol." (lihat lampiran B.6.8)*

Adanya kendala berupa trauma masyarakat dan kurang berperannya LSM ini juga disampaikan oleh Hartono, yang menyatakan:

"Pengawasan dari masyarakat masih kurang karena trauma masa Orde Baru. Orang vokal langsung ditangkap. Memang ada juga satu-dua orang yang berani menyampaikan aspirasinya namun tidak optimal. LSM di Pemalang seringkali hanya membawakan muatan pesanan seseorang, karena keterbatasan dana, personalnya kebanyakan tak punya pekerjaan tetap sehingga tak bisa idealis. Kadangkala justru ikut menyelewengkan dana negara." (lihat lampiran B.11.16)

Hal ini justru kontra-produktif dengan upaya penyejajaran peran *stakeholders* dalam upaya mewujudkan masyarakat madani.

Memperhatikan kendala tersebut, sambil menunggu dinamika internal LSM yang ada, kiranya lebih baik upaya penyejajaran peran tersebut dilakukan dengan mengupayakan kembali pemberdayaan masyarakat melalui berbagai cara. Terutama pemberdayaan masyarakat pada bidang hukum. Sebagaimana dinyatakan oleh Anonim 4:

"Pemahaman masyarakat mengenai hukum administrasi negara yang memadai sebenarnya tidak perlu ditakuti oleh birokrat, justru hal itu seharusnya disikapi dengan positif thinking. Semakin tinggi pemahaman masyarakat dalam bidang hukum akan membuat birokrat secara otomatis semakin berhati-hati dalam membuat produk hukum. Justru masyarakat yang lebih pintar minimal mampu mengimbangi pemerintah akan memudahkan kita dalam penyusunan rencana pembangunan, karena masukan (yang bermutu) akan semakin banyak pula. Aturannya justru dalam penyusunan suatu produk hukum tidak boleh hanya dilakukan oleh pemerintah, melainkan prosesnya harus melibatkan stakeholders." (lihat lampiran B.9.13)

Stakeholders pembangunan selama ini masih kurang mampu untuk meraih peran dan tanggungjawabnya dalam sistem kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan sebenarnya juga dibutuhkan kesejajaran peran antar *stakeholders*, namun selama ini masih terdapat ketergantungan (atau mungkin sengaja dibuat bergantung) kepada pemerintah. Dominasi peran pemerintah akan menghambat kinerja sistem secara keseluruhan, sehingga upaya penyejajaran peran antar *stakeholders* seharusnya tetap dilakukan dengan berbagai cara. Terutama dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat komprehensif melalui mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah.

c. Keberpihakan pada Pemberdayaan

Dalam upaya pemberdayaan masyarakat diperlukan keberpihakan yang besar terutama dari pemerintah, bagaimanapun juga sampai dengan saat ini pemerintah masih menjadi pihak yang paling menentukan. Anonim 2 menyatakan:

"Pemberdayaan masyarakat masih butuh niat baik dari pemerintah, banyak yang harus ditangani, masyarakat yang tidak berdaya memang butuh pertolongan pemerintah. Tapi memang dilematis, karena masyarakat yang berdaya akan semakin kritis, tuntutannya semakin banyak sehingga menjadi tantangan tersendiri. Namun masyarakat yang tidak

berdaya jelas bukan hal yang baik. Untuk mendukung dan mewujudkan good governance diperlukan mekanisme check & balancing." (lihat lampiran B.5.16)

Keberpihakan pemerintah akan memberikan pengaruh yang berarti, karena dapat diwujudkan dalam berbagai langkah nyata dengan pengalokasian program/proyek/kegiatan pemberdayaan masyarakat. Setidaknya dapat meminta kepada masing-masing unit kerjanya agar setiap kegiatan yang berkaitan dengan publik/masyarakat tersebut dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi upaya pemberdayaan masyarakat.

Kelemahan internal aparat pemerintah pada berbagai tingkatan pemerintahan masih cukup menonjol, sehingga sebenarnya masih patut dipertanyakan seberapa besar kesungguhan pemerintah untuk dapat memberdayakan masyarakat. Menurut Muhaimin:

"... aparat pemerintah khususnya di pemerintah desa dan kecamatan banyak yang kurang diberdayakan, pada jam kerja terlihat lebih banyak menganggur, hal ini dapat menggambarkan kondisi masyarakat secara keseluruhan. Pemberdayaan masyarakat selama ini memang masih terkesan masih sepotong-sepotong, secara keseluruhan (menyeluruh) mungkin butuh waktu 10 atau 20 tahun." (lihat lampiran B.8.7)

Masih terdapat kesenjangan antara niat pemerintah dengan upaya pemberdayaan masyarakat yang telah dilakukan selama ini.

Hal ini diperparah dengan berbagai permasalahan klasik pemerintahan lainnya, sebagaimana dinyatakan oleh Anonim 4:

"Ego sektoral dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat memang masih ada, seharusnya terdapat upaya pemecahan bersama. Fungsi koordinasi selama ini memang masih kurang memadai, kasus nyata misalnya aparat di kecamatan seringkali kesulitan membagi waktu ketika masing-masing instansi (biasanya Bappeda, PMD dan Bagian Pemerintahan) mengundang rapat dengan materi yang hampir sama tanpa saling berkoordinasi." (lihat lampiran B.9.6)

Dalam upaya pemberdayaan masyarakat masih banyak yang harus ditangani, aparat pemerintah seharusnya mampu menyatukan langkah untuk memadukan konsepsi pemberdayaan masyarakat.

Bidang garapan pemberdayaan masyarakat pada dasarnya sangat luas dan menyeluruh, serta akan berkembang sejalan dengan peningkatan keberdayaan masyarakat.

Pada masyarakat yang kualitas SDMnya rendah harus diupayakan meningkatkan kualitasnya menjadi sedang, setelah itu ditingkatkan agar berkualitas tinggi. Pada masing-masing kualitas tersebut bidang garapan pemberdayaan masyarakat tentu akan berbeda. Sebagian dari upaya tersebut tidak membutuhkan program/proyek/kegiatan khusus, melainkan dapat dilakukan bersamaan dengan proses perencanaan pembangunan partisipatif. Hal ini sekaligus dapat digunakan untuk mengembalikan fungsi mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah.

Mengingat bahwa mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah tersebut masih didominasi aparat pemerintah, maka hal tersebut justru dapat digunakan titik awal berpijak. Menurut pendapat Muntoha:

“Karena pelaksanaannya (masih didominasi) dari atas (pemerintah Kabupaten), maka pembenahan sebaiknya dimulai dari atas bagaimana caranya menggali masukan dari bawah. Masyarakat bawah kalau tidak dituntun dari atas tidak akan tahu. Di tingkat atas harus memberi contoh yang benar, agar di bawah tahu cara yang benar itu seperti apa. Konsep yang matang dari tingkat atas belum tentu sesuai kebutuhan. Kenapa sampai ada yang titip usulan (lewat jalan pintas), kenapa sampai tidak terakomodasi pada musbangdes.” (lihat lampiran B.6.4)

Dengan demikian, peran pemerintah yang semula menjadi penyebab utama kurang berfungsinya mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah yang terkait erat dengan upaya pemberdayaan masyarakat, digunakan sebaliknya untuk merevitalisasi sistem tersebut.

Upaya pemberdayaan masyarakat yang cakupannya sangat luas dan menyeluruh bukanlah monopoli pemerintah. *Stakeholders* pembangunan lainnya sebenarnya juga mempunyai beban dan tanggungjawab yang sama. Untuk itu diperlukan koordinasi yang intensif untuk menghasilkan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang komprehensif, agar dalam pelaksanaannya tidak saling meniadakan, justru harus saling mendukung untuk membangun sistem yang lebih baik. Termasuk di antaranya mendayagunakan sistem

perencanaan pembangunan tahunan daerah agar lebih mampu berfungsi dalam upaya memberdayakan masyarakat.

4.2.5 Rangkuman

Berdasarkan uraian di atas maka isu utama implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah berdasarkan persepsi stakeholder dapat diidentifikasi sebagaimana tabel berikut:

TABEL IV.2
PENGELOMPOKAN ISU UTAMA IMPLEMENTASI PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT BERDASARKAN PERSEPSI *STAKEHOLDERS*

VARIABEL	KONDISI	PENYEBAB
Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah	Belum mampu menjadi saluran aspirasi masyarakat, usulan resmi tak terdani namun lewat jalan pintas justru terdani.	Lemahnya teknis operasional mekanisme resmi.
	Belum mampu mempertemukan prioritas pemerintah dengan prioritas masyarakat.	Anggaran terbatas, usulan dari masyarakat dikesampingkan.
	DPRD cenderung mempengaruhi eksekutif dan semakin mendisfungsikan mekanisme resmi.	Aspirasi masyarakat lewat anggota DPRD banyak berhasil.
	Belum terakomodasikannya aspirasi masyarakat menyebabkan masyarakat mencari jalan pintas.	Eksekutif maupun legislatif memberi peluang.
	Masyarakat akhirnya kurang berminat menyalurkan aspirasinya pada forum resmi.	Kesulitan meraih dana dari mekanisme resmi.
	Belum terdapat kesamaan (sinergisme) pola pikir dan pola tindak antara instansi perencana dengan instansi teknis dan kecamatan.	Instansi perencana sering bertindak sepihak.
	Produk rencana belum memenuhi rasa keadilan dan pemerataan.	Keputusan hanya ditetapkan oleh legislatif dan eksekutif.
	Belum didukung dengan kepastian hukum.	Belum ada ketegasan sanksi.
	Diperlukan ketegasan penegakan aturan mulai dari pucuk pimpinan tingkat Kabupaten sampai tingkat bawah, agar semua mematuhi.	Pola paternalistik masih dominan
	Kecamatan sulit mengkoordinasikan kegiatan perencanaan pembangunan.	Adanya hubungan langsung desa dengan kabupaten.
	Upaya perbaikan dengan mengalokasikan dana pembangunan langsung ke tingkat kecamatan belum terwujud.	Terdapat pihak tertentu yang berkeberatan.
	Masih diperlukan upaya untuk memperkuat instansi kecamatan, dengan dukungan aparat pemerintah dan dana yang memadai.	Kecamatan paling ideal bagi basis pengelolaan pembangunan

VARIA-BEL	KONDISI	PENYEBAB
Pemberdayaan Masyarakat	Pelaksanaannya masih sektoral dan <i>partial</i> belum komprehensif.	Keterbatasan dana dan ego sektoral.
	Mekanisme perencanaan pembangunan tahunan kurang memberikan andil.	Mekanisme perencanaan kurang berfungsi.
	Keterkaitan pemberdayaan masyarakat dengan perencanaan pembangunan belum terwujud	Belum terdapat upaya yang sungguh-sungguh.
	Kemandirian masyarakat belum terwujud.	Masyarakat masih bermental proyek
	Pemberian wewenang dan tanggungjawab penyelenggaraan negara kepada masyarakat dilakukan secara bertahap.	Masyarakat belum cukup berdaya.
Partisipasi Masyarakat	Lembaga penyerap aspirasi dari tingkat paling bawah (Musbangdus, LPMD/Musbangdes) sampai UDKP belum mampu mengakomodasikan aspirasi masyarakat.	Lembaga yang ada belum berfungsi optimal.
	Partisipasi masyarakat dalam pembangunan sebenarnya cukup tinggi khususnya dalam tahap informasi dan sosialisasi program/ proyek, juga mampu berswadaya ketika mendapat dana stimulan.	Masyarakat berkepentingan karena program/proyek dapat berdampak langsung bagi dirinya.
	Masyarakat aktif berpartisipasi jika terdapat alokasi dana yang jelas, misalnya pada PPK yang dananya langsung dialokasikan ke tingkat kecamatan.	Masyarakat belum mandiri masih membutuhkan stimulus.
Peran Pemerintah	Perannya dalam perencanaan pembangunan tahunan masih cukup dominan dan cenderung mengesampingkan aspirasi masyarakat.	Sebagian aparat perencana bermental proyek.
	Dalam upaya penerapan <i>good governance</i> belum terdapat kesejajaran peran dan tanggungjawab dengan masih dominannya pemerintah, adapun peran dan tanggungjawab <i>stakeholders</i> lainnya belum memadai.	Masih terdapat aparat pemerintah yang belum mau bergeser perannya, masyarakat juga kurang aktif menuntut peningkatan peranannya.
	Diperlukan keberpihakan pemerintah untuk meningkatkan upaya memberdayakan masyarakat, yang sangat luas dan menyeluruh, dengan dukungan <i>stakeholders</i> lainnya.	Pendekatan pemberdayaan masyarakat belum komprehensif, pada awalnya harus dimotori pemerintah.

Sumber: Hasil Analisis, 2005.

Mencermati tabel di atas terlihat bahwa dari keseluruhan isu utama tersebut sebagian diantaranya saling bertampalan (*overlapping*) satu sama lainnya. Namun masing-masing tetap ditampilkan tersendiri karena pada setiap isu utama yang terpilih mempunyai muatan makna, fokus dan nuansa yang berbeda, sehingga tidak mungkin untuk digabungkan. Hal ini dilakukan karena dalam penelitian kualitatif setiap perbedaan nuansa harus diperhatikan agar diperoleh makna yang sesungguhnya.

4.3 Analisis Keterkaitan Kebijakan Pemerintah dengan Capaian Implementasi

4.3.1 Pola Keterkaitan Umum

Guna semakin mempertajam analisis dalam penelitian ini, kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang Jaya perlu diperbandingkan dengan capaian implementasi berdasarkan persepsi responden terpilih. Penyejajaran kedua hasil analisis dalam suatu tabel analisis kiranya akan mempermudah pembahasan, yang selengkapnya dapat dilihat pada Lampiran C. Pada tabel tersebut terlihat bahwa antara kedua hasil analisis yang berawal dari sumber yang berbeda tersebut mempunyai keterkaitan yang cukup jelas.

Adanya keterkaitan tersebut menunjukkan bahwa antara kedua pilar utama dalam penelitian ini terdapat kesamaan/sinergitas muatan materi, meskipun tingkat kedalamannya masing-masing berbeda. Secara umum hasil analisis persepsi responden terpilih mempunyai kelengkapan data dan kedalaman materi yang lebih baik dibandingkan hasil analisis implementasi kebijakan. Namun dalam beberapa hal hasil analisis implementasi kebijakan mempunyai muatan materi yang belum tercakup dalam hasil analisis persepsi responden. Di samping itu terdapat pula muatan materi yang hampir sama pada kedua hasil analisis tersebut, hanya terdapat beberapa perbedaan sistematika penulisan saja.

Untuk itu kiranya antara kedua hasil analisis lebih tepat jika dikombinasikan dalam suatu tabel analisis, yang mengakomodasikan kedua hasil analisis tanpa menutup kemungkinan adanya penyederhanaan materi. Selengkapnya kedua hal tersebut jika disusun dalam suatu tabel akan menghasilkan substansi kajian sebagaimana terlihat pada tabel berikut:

TABEL IV.3
ISU UTAMA IMPLEMENTASI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DALAM
MEKANISME PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH

VARIA-BEL	KONDISI	PENYEBAB
Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah	Upaya perencanaan pembangunan partisipatif masih belum tampak.	Dokumen perencanaan belum memadai. Belum ada kesungguhan untuk mewujudkannya.
	Mekanisme resmi tidak berfungsi, cenderung <i>top-down</i> , bahkan akhirnya sebagian proses (UDKP) tidak dilaksanakan.	Belum adanya kesungguhan untuk melaksanakan dan menghargai keputusan mekanisme resmi. Masih sangat toleran terhadap pelanggaran mekanisme resmi
	Belum mampu menjadi saluran aspirasi masyarakat, usulan resmi tak terdani namun lewat jalan pintas justru terdani.	Kelemahan utamanya pada teknis operasionalnya.
	Didominasi aparat pemerintah, belum mampu mempertemukan prioritas pemerintah dengan prioritas masyarakat.	Masih berparadigma lama, anggaran terbatas, usulan dari masyarakat dikesampingkan.
	DPRD cenderung mempengaruhi eksekutif dan semakin mendisfungsikan mekanisme resmi.	Aspirasi masyarakat lewat anggota DPRD banyak berhasil.
	Belum terakomodasikannya aspirasi masyarakat menyebabkan masyarakat mencari jalan pintas.	Eksekutif maupun legislatif memberi peluang.
	Masyarakat akhirnya kurang berminat menyalurkan aspirasinya pada forum resmi.	Kesulitan meraih dana dari mekanisme resmi.
	Belum terdapat kesamaan (sinergisme) pola pikir dan pola tindak antara instansi perencana dengan instansi teknis dan kecamatan.	Instansi perencana sering bertindak sepihak.
	Produk rencana belum memenuhi rasa keadilan dan pemerataan.	Keputusan hanya ditetapkan oleh legislatif dan eksekutif.
	Belum didukung dengan kepastian hukum.	Belum ada ketegasan sanksi.
	Diperlukan ketegasan penegakan aturan mulai dari pucuk pimpinan tingkat Kabupaten sampai tingkat bawah, agar semua mematuhi.	Pola paternalistik masih dominan
	Kecamatan sulit mengkoordinasikan kegiatan perencanaan pembangunan.	Adanya hubungan langsung desa dengan kabupaten.
	Upaya perbaikan dengan alokasi dana pembangunan langsung ke tingkat kecamatan belum terwujud.	Terdapat pihak tertentu yang berkeberatan.
Masih diperlukan upaya untuk memperkuat instansi kecamatan, dengan dukungan aparat pemerintah dan dana yang memadai.	Kecamatan paling ideal bagi basis pengelolaan pembangunan	

VARIABEL	KONDISI	PENYEBAB
Pemberdayaan Masyarakat	Pelaksanaannya masih sektoral dan <i>partial</i> belum komprehensif.	Keterbatasan dana dan ego sektoral.
	Mekanisme perencanaan pembangunan tahunan kurang memberikan andil.	Mekanisme perencanaan kurang berfungsi.
	Keterkaitan pemberdayaan masyarakat dengan perencanaan pembangunan belum terwujud	Belum terdapat upaya yang sungguh-sungguh.
	Kemandirian masyarakat belum terwujud.	Masyarakat masih bermental proyek
	Pemberian wewenang dan tanggungjawab penyelenggaraan negara kepada masyarakat dilakukan secara bertahap.	Masyarakat belum cukup berdaya.
Partisipasi Masyarakat	Lembaga penyerap aspirasi dari tingkat paling bawah (Musbangdus, LPMD/Musbangdes) sampai UDKP belum mampu mengakomodasikan aspirasi masyarakat.	Lembaga yang ada belum berfungsi optimal.
	Partisipasi masyarakat dalam pembangunan sebenarnya cukup tinggi khususnya dalam tahap informasi dan sosialisasi program/ proyek, juga mampu berswadaya ketika mendapat dana stimulan.	Masyarakat berkepentingan karena program/proyek dapat berdampak langsung bagi dirinya.
	Masyarakat aktif berpartisipasi jika terdapat alokasi dana yang jelas, misalnya pada PPK yang dananya langsung dialokasikan ke tingkat kecamatan.	Masyarakat belum mandiri masih membutuhkan stimulus.
Peran Pemerintah	Perannya dalam perencanaan pembangunan tahunan masih cukup dominan dan cenderung mengesampingkan aspirasi masyarakat. Namun menyesuaikan kebijakan Bupati dan legislatif	Kurang meratanya SDM aparat, beban tugas tidak merata. Aparat perencana ambil jalan paling praktis. Adanya tekanan dari luar yang kuat
	Upaya penerapan <i>good governance</i> belum terdapat kesejajaran peran dan tanggungjawab dengan masih dominannya pemerintah, <i>stakeholders</i> lainnya belum memadai.	Masih terdapat aparat pemerintah yang belum mau bergeser perannya, masyarakat juga kurang aktif menuntut peningkatan peranannya.
	Diperlukan keberpihakan pemerintah untuk meningkatkan upaya memberdayakan masyarakat, yang sangat luas dan menyeluruh, dengan dukungan <i>stakeholders</i> lainnya.	Pendekatan pemberdayaan masyarakat belum komprehensif, pada awalnya harus dimotori pemerintah.

Sumber: Hasil Analisis, 2005.

Pada tabel tersebut terlihat bahwa antara hasil analisis implementasi kebijakan perencanaan pembangunan tahunan daerah dengan analisis implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah (persepsi responden) ternyata bersifat saling melengkapi. Sehingga hasil analisis perbandingan yang diperoleh bergeser ke arah penggabungan kedua hasil analisis. Secara umum hasil yang diperoleh dari persepsi responden lebih lengkap dan mendalam pada semua variabel,

namun pokok-pokok materi tersebut juga telah teridentifikasi dalam analisis implementasi kebijakan yang telah dilakukan sebelumnya.

Pada variabel perencanaan pembangunan tahunan daerah, misalnya, pada hasil analisis implementasi kebijakan dinyatakan mempunyai 3 (tiga) pilar penyangga utama sedangkan pada hasil analisis implementasi berdasarkan persepsi responden dibangun berdasarkan 12 pilar penyangga. Pada hasil analisis gabungan diputuskan bahwa variabel tersebut dibangun atas 14 pilar penyangga. Hal ini menunjukkan bahwa dalam penggabungannya terdapat 1 (satu) pilar yang dileburkan, adapun pilar lainnya tetap diketengahkan tersendiri. Pola penggabungan tersebut juga diberlakukan secara relatif sama pada ketiga variabel lainnya, meskipun hasil akhirnya tidak selalu sama dengan variabel pertama tadi.

Hasil analisis gabungan di atas pada dasarnya merupakan hasil akhir yang diperoleh di lapangan dalam penelitian ini. Namun hal ini tidak berarti bahwa hal tersebut merupakan akhir dari rangkaian penulisan dalam penelitian ini, karena hasil tersebut akan dikelola lebih lanjut untuk lebih memperdalam kajian penelitian. Disadari masih terdapat hal-hal lain yang perlu diketengahkan terkait dengan penelitian ini, yang diharapkan dapat memperjelas nuansa yang ada.

Implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang Jaya dapat diabstraksikan lebih lanjut untuk mendapatkan pola-pola hubungan ataupun sub sistem yang berkembang dan terlihat menonjol dalam implementasi tersebut. Pola hubungan atau subsistem implementasi pemberdayaan masyarakat yang berhasil diidentifikasi tersebut diharapkan lebih memperjelas dan melengkapi hasil analisis yang telah dilakukan.

Bagian berikut ini akan mencoba mengetengahkan kembali dan menganalisis lebih lanjut hal-hal yang belum dikaji secara mendalam pada analisis sebelumnya.

Masing-masing kajian yang diketengahkan diharapkan semakin memperjelas nuansa-nuansa yang terdapat pada implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang Jaya.

4.3.1.1 Pola Pengusulan Rencana Pembangunan

Mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang Jaya akan tetap berlangsung, meskipun tidak sesuai lagi dengan mekanisme resmi. Setiap pengusulan rencana pembangunan dari bawah (*bottom-up planning*) di Kabupaten Pematang Jaya selama ini mengalami berbagai permasalahan mendasar. Aspirasi masyarakat yang sangat banyak dalam forum Musbangdes/RT/RW sebagian diantaranya akan diakomodasikan dan diteruskan ke forum lebih tinggi, namun akan lebih banyak aspirasi yang tidak terakomodasikan. Aspirasi yang tidak terakomodasikan tersebut akan keluar dari mekanisme resmi, namun sebagian di antaranya akan tetap mencari jalan lain.

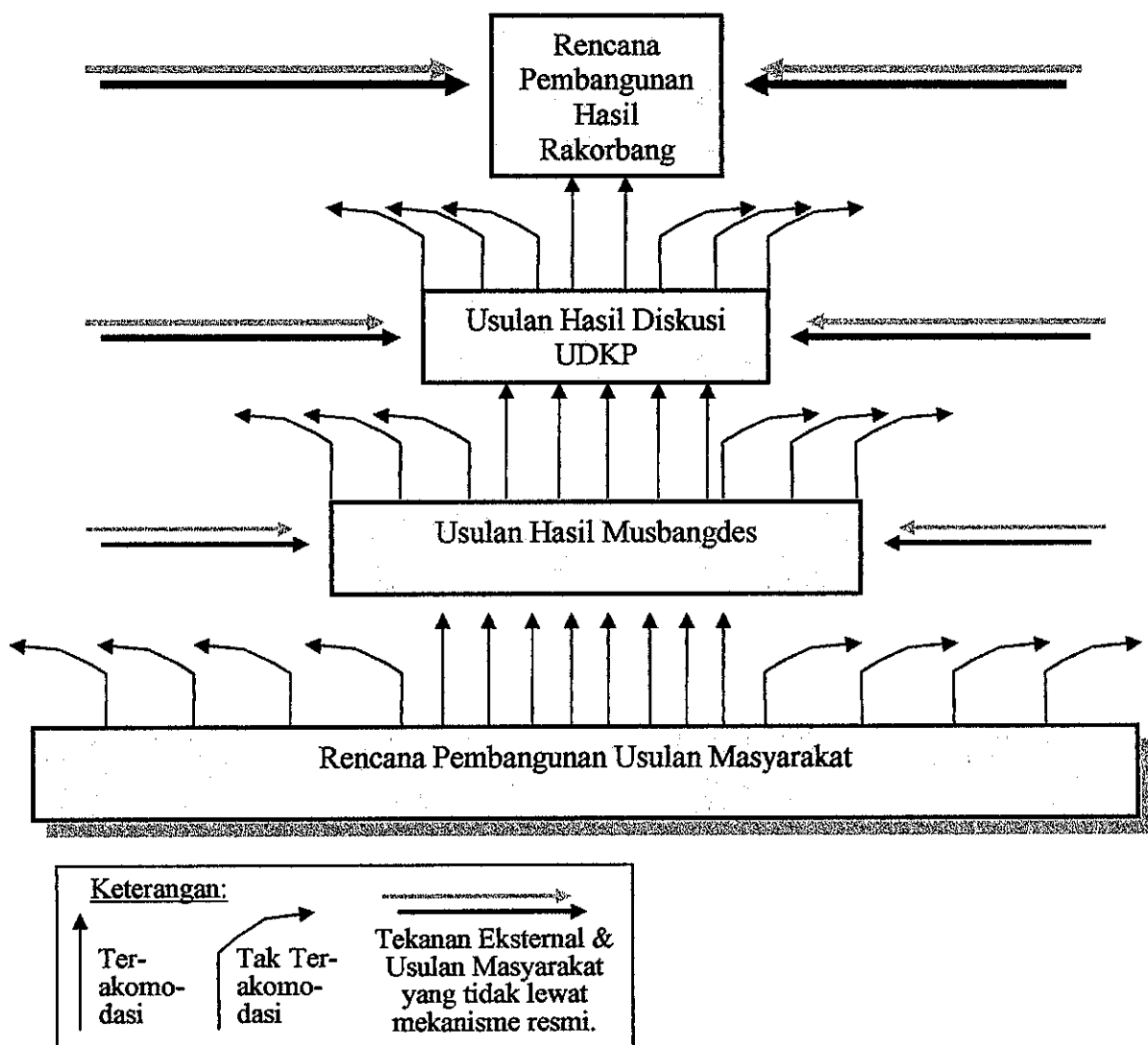
Usulan yang terakomodasikan akhirnya berhasil dibahas dalam forum Musbangdes. Dalam forum tersebut terjadi dinamika tertentu yang diwarnai dengan masukan/tekanan dari pihak eksternal. Sehingga pada akhirnya seluruh aspirasi tersebut akan mengalami permasalahan yang sama yaitu dianggap layak untuk diteruskan ke forum musyawarah lebih tinggi ataukah terpaksa tidak terakomodasikan menyusul usulan yang telah tereliminasi sebelumnya.

Pada forum UDKP kejadian semacam itu terulang kembali, yang ditandai dengan semakin menguatnya tekanan eksternal dalam penyelenggaraan forum UDKP. Pada akhirnya usulan yang dibahas di dalam forum tersebut sebagian akan diakomodasikan ke forum lebih tinggi yaitu Rakorbang Kabupaten, namun sebagian lainnya akan tereliminasi karena dianggap tidak layak dibahas lebih lanjut. Adapun tidak diselenggarakannya UDKP diasumsikan kasuistik, karena mulai tahun 2005 akan diperbaiki dengan kewajiban menyelenggarakannya dan telah dipersiapkan dana yang cukup memadai.

Rakorbang Kabupaten sebagai forum tertinggi pengambilan keputusan perencanaan pembangunan tahunan di tingkat kabupaten, mempunyai kewenangan yang tinggi pula. Namun dalam pelaksanaannya tidak terlepas dari tekanan-tekanan eksternal, yang bertambah intensif karena hampir sampai pada tahap pendanaan.

Pola pengusulan rencana pembangunan di Kabupaten Pemalang dalam kerangka *bottom-up planning* tersebut selengkapnya dapat dilihat pada gambar berikut:

GAMBAR 4.2
POLA PENGUSULAN RENCANA PEMBANGUNAN DI KABUPATEN
PEMALANG DALAM KERANGKA *BOTTOM-UP PLANNING*

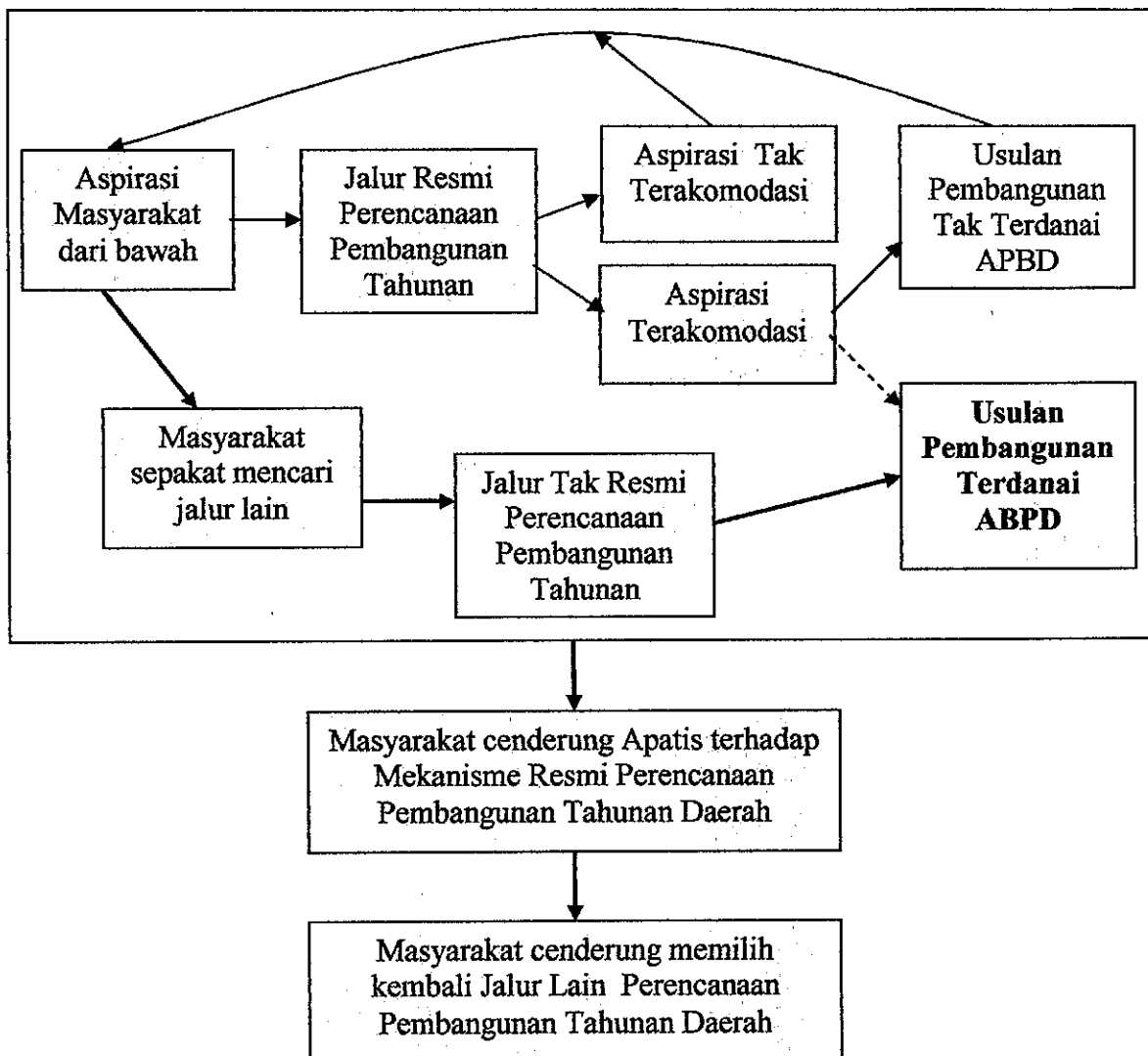


Sumber: Hasil Analisis, 2005

4.3.1.2 Kecenderungan Mekanisme Aspirasi Masyarakat

Aspirasi usulan pembangunan masyarakat dari tingkat bawah di kabupaten Pemalang pada dasarnya akan cenderung menempuh mekanisme sebagaimana tersebut di bawah ini:

GAMBAR 4.3
POLA KECENDERUNGAN MEKANISME ASPIRASI RENCANA
PEMBANGUNAN DARI MASYARAKAT DI KABUPATEN PEMALANG



Sumber: Hasil Analisis, 2005

Pada mulanya aspirasi masyarakat akan disalurkan pada jalur resmi perencanaan pembangunan tahunan daerah. Setelah mengalami dinamika forum perencanaan

pembangunan pada berbagai tingkatan, maka sebagian aspirasi tidak terakomodasikan sedangkan sebagian aspirasi lainnya akan terakomodasikan sebagai keputusan forum musyawarah. Aspirasi yang tak terakomodasikan akan kembali kepada masyarakat, sedangkan aspirasi yang terakomodasikan pada akhirnya hampir seluruhnya tak terdanai dalam APBD juga akan kembali kepada masyarakat.

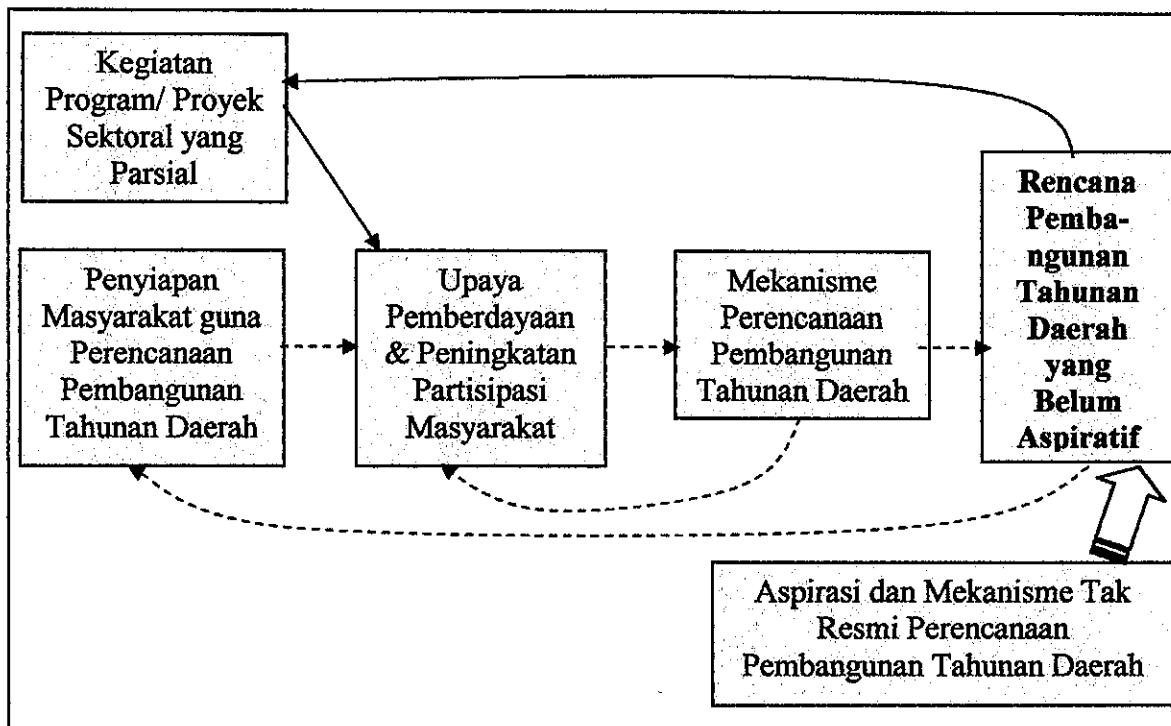
Melihat kenyataan bahwa aspirasinya melalui mekanisme resmi hampir seluruhnya gagal, maka masyarakat bersepakat untuk mencari jalur lain untuk memperjuangkan aspirasi mereka. Masyarakat akhirnya menemukan dan menempuh jalur tak resmi perencanaan pembangunan tahunan daerah, dengan menyusun proposal pembangunan langsung ditiptkan melalui jalur eksekutif maupun legislatif. Ternyata hampir seluruh usulan masyarakat lewat jalur lain (tidak resmi) tersebut justru berhasil didanai dalam APBD.

Masyarakat dengan mencermati dan merekam kenyataan bahwa usulan melalui mekanisme resmi tak dapat terdanai APBD, justru tanpa melewati mekanisme resmi usulan dapat terdanai, maka masyarakat cenderung apatis terhadap mekanisme resmi perencanaan pembangunan tahunan daerah. Pada gilirannya pada saat memperjuangkan kembali aspirasinya maka masyarakat cenderung untuk memilih kembali jalur lain perencanaan pembangunan tahunan daerah. Hal inilah tantangan nyata yang dihadapi dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Pematang Jaya.

4.3.1.3 Pola Keterkaitan Perencanaan Pembangunan dengan Pemberdayaan Masyarakat

Keterkaitan antara perencanaan pembangunan tahunan daerah dengan upaya pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Pematang Jaya belum terlihat dengan jelas. Meskipun arah ke sana telah diidentifikasi namun belum terdapat urutan dan tahapan yang jelas. Hal ini membuat pola hubungan yang seharusnya ada menjadi terputus.

GAMBAR 4.4
POLA KETERKAITAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DENGAN
MEKANISME PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN
DAERAH DI KABUPATEN PEMALANG



Sumber: Hasil Analisis, 2005

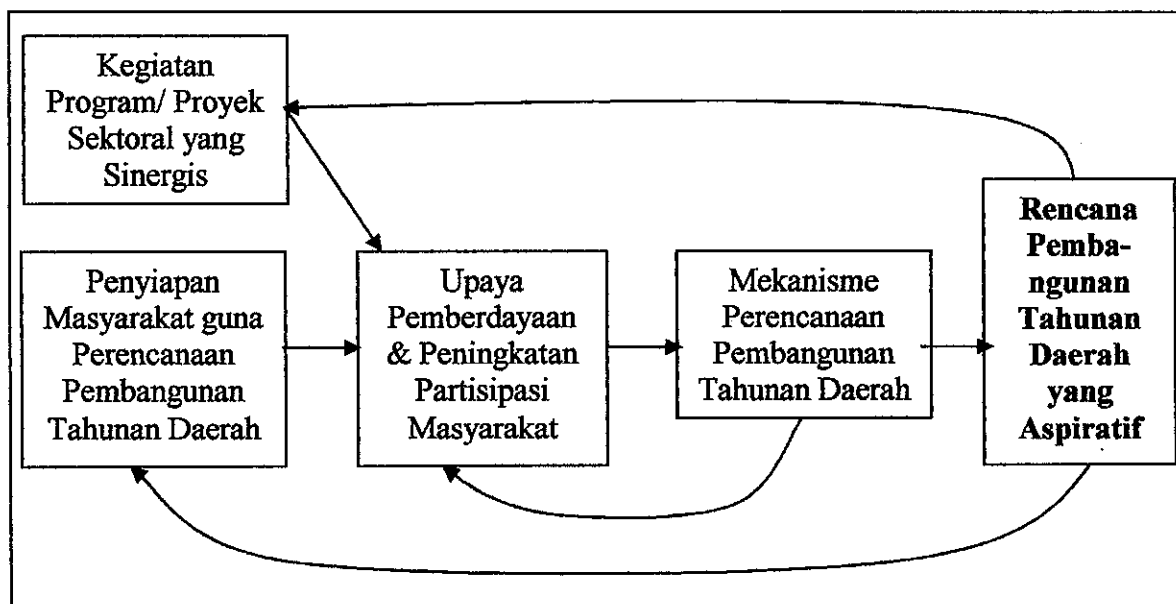
Pada gambar di atas terlihat jelas bahwa upaya penyiapan masyarakat guna keperluan perencanaan pembangunan tahunan daerah belum sekaligus mampu berfungsi sebagai upaya pemberdayaan dan peningkatan partisipasi masyarakat. Adapun upaya pemberdayaan masyarakat tersebut juga belum mampu menyatukannya dengan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah, padahal hubungan antara keduanya sebenarnya dapat bersifat timbal balik.

Mekanisme perencanaan pembangunan resmi tidak mampu mewujudkan aspirasi masyarakat sampai menjadi rencana pembangunan tahunan daerah. Justru akibat adanya masukan dan tekanan kuat yang tanpa melalui mekanisme resmi maka tersusunlah rencana pembangunan tahunan daerah yang belum aspiratif. Rencana pembangunan tersebut dijabarkan dalam program/proyek sektoral yang masih bersifat partial, yang salah

satu sasaran sebenarnya adalah untuk memberdayakan masyarakat, pada akhirnya belum berhasil. Mencermati keterkaitan yang ada antara keduanya, sebenarnya sangat disayangkan kalau pada kenyataannya di Kabupaten Pematang Jaya belum mampu mewujudkannya.

Pola ideal keterkaitan antara pemberdayaan masyarakat dengan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah sebenarnya secara sederhana dapat dicermati pada gambar berikut:

GAMBAR 4.5
POLA IDEAL KETERKAITAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DENGAN
MEKANISME PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH



Sumber: Hasil Analisis, 2005

Pada gambar tersebut terlihat bahwa antar unsur dapat menjalin sinergitas yang memungkinkan berlangsungnya suatu sistem bahkan siklus. Penyiapan masyarakat bagi perencanaan pembangunan tahunan daerah sekaligus dapat memberikan sumbangan berarti bagi pemberdayaan masyarakat. Hubungan timbal balik antara upaya pemberdayaan dan peningkatan partisipasi masyarakat dengan mekanisme perencanaan

pembangunan tahunan daerah terlihat nyata. Pada gilirannya menghasilkan rencana pembangunan yang aspiratif tanpa adanya intervensi tekanan eksternal maupun usulan yang tidak melalui mekanisme resmi. Hal itu akan menghasilkan program/proyek sektoral yang sinergis yang akan mampu memberikan sumbangan lebih berarti bagi pemberdayaan masyarakat.

Memperbandingkan kedua pola sederhana tersebut maka sebenarnya implementasi di Kabupaten Pematang telah cukup dekat dengan pola ideal. Untuk dapat mewujudkan pola ideal tersebut, langkah utama yang harus dilakukan adalah meminimalkan dan menghilangkan intervensi usulan yang tidak melalui forum perencanaan resmi. Serta disusul dengan tidak memberikan ruang gerak bagi aspirasi usulan pembangunan yang tidak melalui mekanisme resmi tersebut, jika perlu dengan menetapkan sanksi berupa administratif maupun hukum bagi pihak manapun yang melanggarnya.

4.3.2 Abstraksi Isu Utama

Implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah mempunyai keterkaitan yang luas dan kompleks dengan berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Hampir seluruh faktor ikut mempengaruhi implementasi tersebut, setidaknya mulai dari kebijakan dasar pemerintah sampai dengan kemauan politik pemerintah. Namun yang perlu dicermati bahwa meskipun capaian implementasinya selama ini masih banyak kekurangan, namun sebenarnya masih terbuka kemungkinan untuk memperbaikinya.

Secara lengkap isu utama implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang dapat dilihat pada tabel di berikut ini:

TABEL IV.4
ABSTRAKSI ISU UTAMA IMPLEMENTASI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
DALAM MEKANISME PERENCANAAN PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH

ISU	REALITA	PEMAHAMAN	UPAYA PERBAIKAN
KEBIJAKAN DASAR	Banyak terjadi distorsi kebijakan dasar perencanaan pembangunan, belum berpikir komprehensif bagi pemberdayaan masyarakat luas, masih lebih mengutamakan kepentingan sendiri/ kelompok tertentu/ politik.	Sebenarnya telah cukup dipahami arti penting sistem perencanaan pembangunan bagi pemberdayaan masyarakat, serta hubungan timbal balik keduanya. Sepanjang tidak bertentangan dengan aturan resmi, perlu dipikirkan juga katalisatornya.	Perlu peningkatan pemahaman kembali kebijakan dasar perencanaan pembangunan dalam kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat, serta paradigma <i>good governance</i> . Langkah-langkah terobosan inovatif perlu juga dilakukan, seperti penguatan kecamatan sebagai basis pengelolaan pembangunan.
MEKANISME	Mekanisme resmi tidak dilaksanakan dan sering dilanggar dengan berbagai alasan.	Mekanisme resmi dari pusat sebenarnya sudah cukup memadai, meski perlu juga dilakukan penyempurnaan sesuai perkembangan tuntutan masyarakat.	Perlu kesungguhan & kepastian hukum bagi penerapan mekanisme resmi yang dimulai dari pucuk pimpinan.
POLA PERENCANAAN	Pola <i>top-down planning</i> lebih banyak digunakan, belum dipaduserasikan dengan <i>bottom-up planning</i> .	Telah cukup dipahami bahwa pola <i>bottom-up planning</i> sebenarnya lebih baik. Dengan kecondongan kepada pola tersebut maka produk perencanaan lebih dapat diterima masyarakat.	Perlu kesungguhan untuk memahami dan menerima masukan rencana pembangunan dari masyarakat. Pemerintah harus bersedia bergeser perannya, dari pelaku utama menjadi fasilitator. Perlu juga dirumuskan pola-pola alternatif dalam perencanaan pembangunan.
STAKEHOLDERS	<i>Stakeholders</i> perencanaan pembangunan masih didominasi pemerintah (eksekutif dan legislatif). Upaya pemberdayaan bagi masyarakat luas pada umumnya belum optimal.	Disadari perlunya peningkatan keterlibatan <i>stakeholders</i> lainnya, dengan tekanan pada upaya mewujudkan kemandirian masyarakat.	Perlu ditempuh berbagai upaya terpadu untuk semakin mengakomodasikan kepentingan masyarakat luas, menuju kemandirian masyarakat.
SUMBERDAYA MANUSIA	Kualitas SDM masyarakat sebenarnya sudah cukup memadai bagi penerapan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah. Meskipun kadangkala belum merata antar wilayah.	Kualitas SDM masyarakat akan mempengaruhi produk perencanaan yang dihasilkan. Semakin baik kualitas SDM akan semakin banyak usulan/ aspirasi pembangunan yang dikemukakan serta lebih terjaga kualitasnya. Namun hal ini akan membuat kegiatan perencanaan membutuhkan waktu yang lebih lama.	Seharusnya dilakukan berbagai upaya untuk mendayagunakan sumberdaya manusia yang ada, dengan dukungan dana yang memadai. Mereka dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kualitas produk perencanaan. Melalui pola pengintegrasian yang tepat, mereka akan bernilai positif bagi upaya pembangunan.

ISU	REALITA	PEMAHAMAN	UPAYA PERBAIKAN
IMPLEMENTASI	Masih sekedar formalitas dan belum demokratis. Yang digunakan adalah prinsip <i>dari-oleh-untuk</i> kepentingan pemerintah, bukan kepentingan masyarakat.	Telah cukup disadari bahwa implementasinya selama ini belum memadai, namun belum ada keinginan untuk memperbaiki implementasi tersebut.	Seharusnya terdapat reorientasi arti penting demokratisasi dalam implementasi perencanaan pembangunan tahunan daerah. Sehingga implementasinya menggunakan prinsip <i>dari-oleh-untuk</i> kepentingan masyarakat
KEMAUAN POLITIK	Belum terdapat kemauan politik yang kuat dari pemegang kekuasaan untuk melaksanakan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah tanpa perkecualian.	Mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah yang dilaksanakan secara benar seringkali membuat pemerintah kesulitan untuk mengatur anggaran pembangunan secara leluasa. Harus transparan dan banyak kompromi, hal ini seringkali membuat suatu rencana kehilangan momentum.	Seharusnya terdapat kesatuan cara pandang dan pola tindak antara pemerintah dengan komponen lainnya. Sehingga dalam batas tertentu pemerintah dapat mengatur anggaran pembangunan tanpa mengesampingkan aspirasi masyarakat. Sekaligus juga disusun pola pertanggungjawabannya.

Sumber: Hasil Analisis, 2005.

Dalam tabel di atas terlihat bahwa permasalahan ini juga dapat dikaji ke dalam tujuh isu utama, untuk dianalisis lebih lanjut mengenai realita, pemahaman dan upaya perbaikan yang mungkin dilakukan. Hal ini mengingat bahwa, perencanaan pembangunan tahunan daerah sebagai salah satu alat untuk mewujudkan kemandirian masyarakat (tujuan akhir pemberdayaan masyarakat) sebenarnya bukanlah hal yang mustahil. Pada dasarnya masih sangat terbuka peluang bagi upaya perbaikan sistem yang telah ada tersebut. Namun kesemuanya kembali kepada niat baik dari seluruh komponen pembangunan, khususnya pemerintah agar bersedia bergeser perannya demi kemajuan bersama.

4.3.3 Analisis Hubungan Antar Variabel Utama

Seluruh rangkaian dalam penelitian ini terutama dilakukan dengan mengeksplorasi variabel utama pada lokasi penelitian, yang mencakup: peran pemerintah, perencanaan pembangunan tahunan daerah, pemberdayaan masyarakat dan partisipasi masyarakat. Keempat variabel utama tersebut dicoba dikaji lebih mendalam dengan memunculkan muatan substansi turunannya yang dianggap dapat menyumbang dan mendukung eksistensi masing-masing variabel.

Upaya mengarus-utamakan keempat variabel utama dalam penelitian di Kabupaten Pemalang ini pada akhirnya dapat menghasilkan capaian analisis sebagaimana telah dikemukakan pada bagian-bagian sebelumnya, yang telah dicoba dikemukakan secara rinci. Pada gilirannya, penilaian dan pengkajian akhir terhadap eksistensi masing-masing variabel utama serta pola hubungan antar variabel tersebut perlu juga dilakukan, untuk menghasilkan analisis akhir implementasi pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pemalang yang lebih bersifat umum dan sederhana. Hal ini dipandang perlu karena seringkali setelah menganalisis suatu materi dengan cukup mendalam dan rinci bagian demi bagian, akhirnya justru mengalami kesulitan untuk mengemukakan kajian terhadap materi tersebut sebagai sesuatu yang utuh.

4.3.3.1 Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah

Perencanaan pembangunan tahunan daerah merupakan suatu tahapan kegiatan yang sangat penting dalam pembangunan daerah pada umumnya. Perencanaan pembangunan adalah tahapan awal untuk dapat melaksanakan kegiatan pembangunan, yang dilakukan dengan mekanisme tertentu. Pada umumnya dalam perencanaan pembangunan senantiasa terjadi tarik ulur kepentingan banyak pihak, kalau perlu dengan keberanian melanggar aturan mekanisme resmi yang telah ada. Keberhasilan pihak tertentu dalam pelanggaran aturan tersebut ternyata menjadi inspirasi dan jalan bagi upaya pelanggaran berikutnya, sehingga suatu pelanggaran cenderung dianggap biasa dan akhirnya menjadi kebiasaan.

Pendekatan perencanaan pembangunan daerah pada dasarnya berkisar pada *top-down planning* dan *bottom-up planning*, masing-masing mempunyai keunggulan dan kelemahan. Upaya memadu-serasikan keduanya merupakan kebijakan dasar pendekatan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang digunakan secara resmi selama ini,

dengan kecenderungan lebih mengutamakan *bottom-up planning*. Namun pelaksanaannya ternyata sebaliknya, bahkan dominasi *top-down planning* hampir menyeluruh, dilakukan oleh lembaga pemerintahan tingkat kabupaten. Sehingga produk perencanaan pembangunan tahunan yang dihasilkan belum cukup mengakomodasikan aspirasi masyarakat dari bawah, yang berarti juga belum mampu mewujudkan rasa keadilan dan pemerataan bagi seluruh lapisan masyarakat.

Muara akhir rangkaian kegiatan perencanaan pembangunan tahunan daerah adalah keputusan penetapan pendanaan usulan pembangunan dalam APBD. Keterbatasan dana APBD senantiasa digunakan sebagai alasan bagi diprioritaskannya program/proyek/kegiatan tertentu, sekaligus bagi pemangkasan dan penghapusan program/proyek/kegiatan lainnya. Memang pada umumnya dukungan secara administratif bagi pengambilan keputusan tersebut sudah cukup memadai, misalnya sesuai dengan Arah dan Kebijakan Umum (AKU) APBD.

Pada kenyataannya usulan hasil proses *bottom-up planning* mekanisme resmi perencanaan pembangunan tahunan daerah justru paling sering mengalami nasib buruk, walau cuma dipangkas atau bahkan sampai dihapus dari daftar kegiatan pembangunan yang didanai APBD. Sehingga mekanisme resmi tersebut pada kenyataannya tidak dapat memenuhi harapan masyarakat, sehingga mereka beralih mencari jalan pintas dengan meninggalkan mekanisme resmi. Ditinggalkannya mekanisme resmi tersebut pada dasarnya menutup peluang mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah bagi upaya pemberdayaan masyarakat.

4.3.3.2 Pemberdayaan dan Partisipasi Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat dan partisipasi masyarakat sebenarnya terkait erat, bahkan seringkali artinya dapat dipertukarkan. Pada dasarnya banyak muatan makna dari

keduanya yang bertampalan, karena sama-sama bermuatan makna mengenai kondisi, potensi dan kemampuan masyarakat untuk mampu ataupun tidak mampu dalam melakukan sesuatu yang berupa pemahaman dan sikap tindakan. Adapun yang membedakan keduanya adalah bahwa "pemberdayaan masyarakat" lebih bermuatan statis cenderung menunjukkan suatu kondisi, sedangkan "partisipasi masyarakat" lebih bermuatan aktif/dinamis cenderung menunjukkan suatu aksi/tindakan.

▪ **Pemberdayaan Masyarakat.**

Pemberdayaan masyarakat secara sederhana mencakup berbagai upaya untuk meningkatkan ketahuan/pengetahuan, kemauan dan kemampuan masyarakat. Muara dari seluruh upaya pemberdayaan masyarakat adalah terwujudnya masyarakat yang mempunyai daya untuk mandiri. Cakupan upaya pemberdayaan masyarakat pada dasarnya sangat luas dan menyeluruh, serta tidak pernah berhenti karena akan berkembang sejalan dengan tingkat keberdayaan masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat pada dasarnya berbeda dengan kegiatan sosial/pemberian santunan (*charity*), karena pemberdayaan masyarakat membutuhkan respon balik (reaksi) dari pihak yang menjadi target. Tanpa adanya respon tersebut maka upaya pemberdayaan masyarakat akan berubah menjadi kegiatan sosial. Hal ini yang seringkali menyebabkan kurang berhasilnya upaya-upaya pemberdayaan masyarakat, ketika kelompok sasaran yang terdani dalam kegiatan pemberdayaan adalah kelompok masyarakat paling miskin yang paling tidak berdaya. Maka mereka akan kesulitan untuk memberikan respon, dalam jangka pendek amat sulit mengharapakan peningkatan keberdayaan mereka, lebih tepat dengan memberikan santunan kepada mereka.

Pemberdayaan masyarakat seringkali dimasukkan sebagai salah satu sektor pembangunan, hal ini sebenarnya kurang tepat. Pendekatan sektoral selama ini hanya akan menghasilkan program/proyek/kegiatan yang *partial*, sehingga dianggap telah berhasil

memberdayakan masyarakat ketika masyarakat mampu merespon apa yang dikehendaki pemilik program/proyek/kegiatan tersebut. Hal tersebut pada dasarnya hanyalah keberhasilan semu, kecuali kalau pendekatan yang digunakan telah tertata rapi secara komprehensif. Bagaimanapun juga banyak hal yang akan saling terkait, misalnya ketika kualitas SDM khususnya keterampilan masih kurang, maka program yang dilakukan seharusnya bukan hanya peningkatan keterampilan, namun juga perlu dilanjutkan dengan pengetahuan kewirausahaan, pengelolaan usaha, kemampuan pemasaran, bahkan bantuan modal usaha, serta pembangunan prasarana dan sarana yang memadai. Kalau cuma terhenti pada pemberdayaan bidang keterampilannya saja maka pada akhirnya akan kembali sia-sia.

Secara sederhana pendekatan pemberdayaan masyarakat yang komprehensif dapat dilakukan melalui mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah. Pada mekanisme tersebut setidaknya memuat substansi peningkatan kemampuan SDM masyarakat, pendayagunaan kelembagaan masyarakat, peningkatan peluang usaha masyarakat, penggalian swadaya masyarakat, peningkatan kontrol masyarakat serta tanggungjawab berbangsa dan bernegara. Kelebihan lainnya mekanisme tersebut harus dilakukan secara kontinyu, selama masih ada upaya pembangunan tahunan daerah.

▪ **Partisipasi Masyarakat**

Partisipasi masyarakat akan dapat terwujud setidaknya jika masyarakat tersebut mempunyai daya dan kemampuan yang cukup memadai untuk memberikan respon atas suatu stimulan. Upaya peningkatan partisipasi masyarakat seharusnya berorientasi pada prosesnya bukan pada hasilnya semata. Partisipasi masyarakat yang sejati harus dilakukan dengan penuh kesadaran dan tanpa paksaan dengan memperhitungkan kemampuan masing-masing anggota masyarakat. Pada suatu masyarakat yang didominasi (semi)

militer, partisipasi masyarakat seringkali disamakan dengan mobilisasi/pengerahan anggota masyarakat.

Partisipasi masyarakat dapat juga dianggap sebagai wujud aktualisasi diri dari masyarakat yang telah berdaya, karena memang kalau masyarakat tidak mempunyai daya maka tidak akan mampu berpartisipasi secara memadai. Namun sebenarnya juga terdapat hubungan timbal balik antara partisipasi masyarakat dengan pemberdayaan masyarakat, karena dengan berpartisipasi dalam suatu kegiatan maka masyarakat akan semakin berdaya. Pola keterkaitan timbal balik tersebut pada dasarnya menunjukkan adanya kedekatan antara kedua hal tersebut.

Pada tataran terapan, substansi pemberdayaan masyarakat seringkali disamakan dengan substansi partisipasi masyarakat, atau setidaknya sebagai suatu kedekatan hubungan yang berkelanjutan. Pendekatan perencanaan pembangunan dari bawah yang banyak mengakomodasikan masukan dari masyarakat dan bertujuan untuk semakin memberdayakan masyarakat juga diberi nama Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Partisipatif. Boleh jadi partisipasi masyarakat lebih berupa ujung tombak dari konsepsi pemberdayaan masyarakat, atau dalam wujud gunung es maka partisipasi masyarakat adalah bagian yang menyembul di atas permukaan air, sedangkan pemberdayaan masyarakat adalah bagian yang terlihat sedikit dipermukaan dan seluruh bagian tidak tampak di permukaan. Sehingga pada dasarnya antara keduanya merupakan suatu kesatuan.

4.3.3.3 Peran Pemerintah

Dalam era otonomi daerah, peran pemerintah (eksekutif) yang merupakan kepanjangan tangan dari kebijakan Bupati Kepala Daerah, yang selama ini menjadi aktor utama pembangunan belum bergeser secara nyata. Adapun pergeseran peran yang terjadi justru berupa peningkatan peran yang cukup besar pada jajaran legislatif dibanding

sebelumnya. Jajaran eksekutif pada dasarnya masih cukup dominan perannya dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah, kecuali kalau berhadapan dengan kepentingan legislatif.

Jika jajaran legislatif mampu merepresentasikan diri sebagai wakil rakyat yang "sejati" maka hal ini sebenarnya merupakan kemajuan yang berarti bagi pembangunan pada umumnya. Namun yang terjadi adalah pihak eksekutif akhirnya bekerjasama dengan legislatif untuk menjalankan peran sebagai pemerintah yang mendominasi dalam pengambilan keputusan publik, dengan mengesampingkan peran *stakeholders* pembangunan lainnya.

Pemerintah yang menempati posisi utama dalam penyelenggaraan pembangunan termasuk dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah sebenarnya belum mampu melaksanakan fungsi koordinasinya dengan memadai. Masih banyak perbedaan dalam pola pikir dan pola tindak antar aparat pemerintah, misalnya dalam kegiatan perencanaan pembangunan daerah, peran aparat perencana masih terlalu dominan dengan mengesampingkan saran pendapat dari aparat teknis ataupun aparat wilayah. Sehingga di dalam kelembagaan pemerintah sendiri sebenarnya masih terdapat berbagai kelemahan mendasar (internal) yang belum mampu diatasi.

Dalam kaitannya dengan upaya pemberdayaan masyarakat, pemerintah lebih memilih melakukannya dengan program/proyek/kegiatan sektoral, yang seringkali dilakukan dengan mengeluarkan konsep yang belum matang sehingga pelaksanaannya terkesan coba-coba (*trial by error*). Pemerintah melupakan suatu alat utama yang sebenarnya akan selalu tampak di depan mata, serta lebih nyata hasilnya dan bermanfaat bagi kepentingan bersama, yaitu mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah. Mekanisme ini tak akan dapat disembunyikan dan dikesampingkan karena setiap tahun harus dilakukan.

4.3.3.4 Variabel Lainnya

Di samping keempat variabel yang telah diketengahkan diatas ternyata dapat diidentifikasi adanya suatu variabel yang sangat mempengaruhi implementasi pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang. Variabel ini senyatanya merupakan gabungan dari variabel pengaruh legislatif, kebijakan Bupati dan aspirasi masyarakat (yang tidak lewat mekanisme resmi). Ketika masih berdiri sendiri ketiganya sebenarnya belum terlalu kuat, karena belum mampu mempengaruhi sistem secara komprehensif. Namun ketika ketiganya menemukan suatu momentum dan bertemu dalam suatu kepentingan yang sama maka ternyata menjadi semakin kuat pengaruhnya.

Dalam sistem perencanaan pembangunan tahunan daerah, pada kenyataannya variabel ini seringkali hadir pada saat yang tidak tepat, sehingga menjadi penghalang bagi intensitas keterkaitan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah dengan upaya pemberdayaan masyarakat. Sistem yang telah terbangun akhirnya terdistorsi bahkan hampir tidak berfungsi karena tekanan variabel ini demikian kuat. Hal ini sebenarnya merupakan pokok masalah yang dihadapi dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Pematang. Jika hal ini dapat ditindaklanjuti dengan langkah kebijakan yang tepat maka akan menjadi kunci bagi upaya perbaikan implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah.

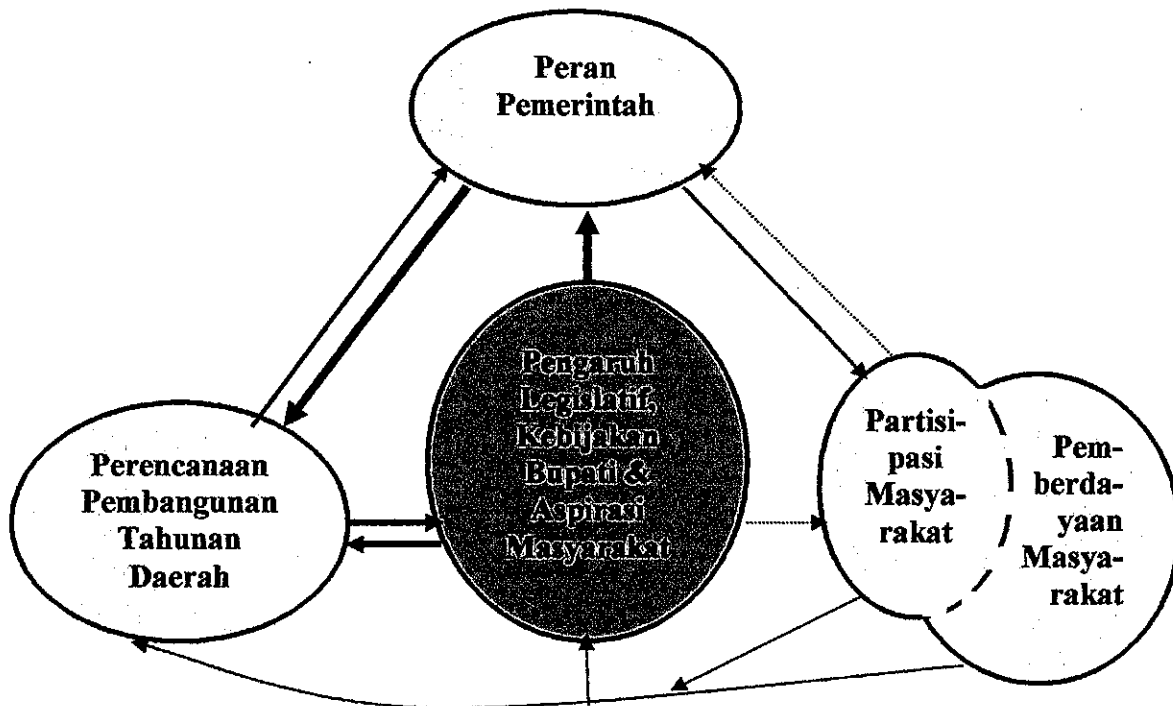
4.3.3.5 Pola Hubungan Antar Variabel

Mencermati hasil analisis pada daerah penelitian yang telah dikemukakan di atas maka dapat dinyatakan bahwa eksistensi variabel utama dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Peran pemerintah pemerintah, merupakan variabel yang karena kedudukannya selayaknya paling menentukan dibanding variabel lainnya. Variabel ini merupakan penentu hubungan antar variabel utama dalam penelitian ini. Namun pada kenyataannya masih mendapat tekanan dari variabel gabungan: pengaruh legislatif, kebijakan Bupati dan aspirasi masyarakat.
2. Perencanaan pembangunan tahunan daerah, merupakan variabel yang sangat dipengaruhi oleh variabel peran pemerintah. Antara keduanya terdapat hubungan timbal balik namun pengaruh variabel peran pemerintah lebih kuat dibanding pengaruh variabel perencanaan pembangunan tahunan daerah. Variabel ini mendapat masukan dari variabel pemberdayaan dan partisipasi masyarakat, namun tidak memberikan imbal balik yang sepadan.
3. Pemberdayaan masyarakat, merupakan variabel yang menyatu dengan variabel partisipasi masyarakat. Hubungan antara keduanya terlalu dekat sehingga lebih mudah dianggap sebagai suatu kesatuan, meskipun dalam hal tertentu keduanya masih dapat dibedakan.
4. Partisipasi masyarakat, merupakan variabel yang nampak dari suatu kesatuan variabel tersebut dengan variabel pemberdayaan masyarakat. Variabel pemberdayaan masyarakat dapat terlihat jelas aktualisasinya pada variabel partisipasi masyarakat ini.
5. Pengaruh legislatif, kebijakan Bupati dan aspirasi masyarakat merupakan variabel yang sangat menentukan karena sangat mempengaruhi peran pemerintah, serta mempunyai kemampuan mempengaruhi langsung perencanaan pembangunan tahunan daerah.

Pola hubungan antar keseluruhan variabel utama dalam penelitian ini adalah sebagaimana gambar berikut:

GAMBAR 4.6
POLA AKHIR HUBUNGAN ANTAR VARIABEL PENELITIAN



Sumber: Hasil Analisis, 2005

Pada gambar di atas terlihat bahwa pola hubungan antar variabel ditandai dengan ketimpangan hubungan, dengan adanya variabel yang sangat mendominasi, namun terdapat pula hubungan timbal balik yang tak terlalu kuat, bahkan terdapat hubungan timbal balik yang terputus. Pada dasarnya telah terbentuk suatu sistem tersendiri, meskipun hal itu bukan merupakan suatu pola keterkaitan yang ideal, karena sebagian variabel senyatanya menjadi penghalang bagi terciptanya sinergi.

Pola hubungan yang terbentuk merupakan gabungan antara pola horisontal dari analisis implementasi kebijakan dengan pola vertikal hasil dari analisis persepsi implementasi pemberdayaan masyarakat. Variabel yang ditempatkan paling tinggi merupakan variabel yang dipandang sanggup mempengaruhi keseluruhan sistem hubungan, meskipun dalam penerapannya menghadapi kendala yang nyata.

BAB V PENUTUP

5.1 Temuan Studi

Beberapa temuan dalam studi mengenai implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pemalang antara lain adalah:

1. Berdasarkan pernyataan responden, pada dasarnya banyak terjadi distorsi kebijakan dasar perencanaan pembangunan tahunan daerah, jajaran eksekutif dan legislatif yang mempunyai akses dalam pengambilan kebijakan belum berpikir komprehensif bagi pemberdayaan masyarakat luas, masih lebih mengutamakan kepentingan sendiri/ kelompok tertentu/ politik. Sehingga penyimpangan aspirasi masyarakat (tanpa melalui mekanisme resmi) yang berkonspirasi dengan kebijakan Bupati dan pengaruh legislatif mendapatkan ruang gerak yang tidak semestinya.
2. Beberapa responden secara jelas menyatakan bahwa mekanisme resmi perencanaan pembangunan tahunan daerah yang ketentuannya ditetapkan dari pusat sebenarnya tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya dan sering dilanggar dengan berbagai alasan. Pelanggaran tersebut cenderung semakin parah, bahkan sebagian proses vital mulai tidak dilakukan. Hal ini diperparah dengan belum adanya kepastian aturan hukum dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah, yang secara administratif ditandai dengan banyaknya dokumen aturan perencanaan pembangunan tahunan daerah yang tidak memadai dan cenderung simpang siur.
3. Pola *top-down planning* dalam batasan wilayah kabupaten, pada dasarnya menurut keterangan responden, lebih banyak digunakan dan belum dipaduserasikan dengan

bottom-up planning. Rencana *blue-print* dari tingkat kabupaten dianggap lebih baik dibandingkan usulan dari masyarakat. Hal ini diperparah dengan semakin terpinggirkannya lembaga kecamatan, yang sesungguhnya paling ideal bagi basis penyelenggaraan pembangunan daerah.

4. *Stakeholders* perencanaan pembangunan masih didominasi pemerintah dalam arti luas (eksekutif dan legislatif), sehingga upaya pemberdayaan bagi masyarakat luas pada umumnya belum optimal. Hal ini terangkum dari pernyataan responden, termasuk responden aparat pemerintah. Di lain pihak masyarakat dan LSM juga kurang gigih dalam memperjuangkan peningkatan peranannya.
5. Meskipun disadari oleh responden bahwa masih terdapat kelemahan dalam kualitas SDM masyarakat, terutama karena belum merata distribusinya antar wilayah, namun kondisi masyarakat sebenarnya sudah cukup memadai bagi penerapan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah yang partisipatif. Namun selama ini hal tersebut belum dilakukan upaya pemberdayaan masyarakat dan peningkatan partisipasi masyarakat masih dipandang sekedar sebagai suatu kegiatan sektoral, yang dilakukan dengan pemberian dana stimulan melalui program/proyek/kegiatan sektoral secara *partial*.
6. Pada dasarnya menurut pernyataan responden, implementasi perencanaan pembangunan tahunan daerah masih sekedar formalitas dan belum demokratis. Yang digunakan adalah prinsip *dari-oleh-untuk* kepentingan pemerintah, bukan kepentingan masyarakat. Hal tersebut sangat terasa dengan cepat berubahnya orientasi pemerintah mengikuti *trend* permasalahan (nasional/regional) yang berkembang, sehingga substansi permasalahan yang senyatanya dihadapi masyarakat tidak mampu terakomodasikan.

7. Dari berbagai pernyataan responden, pada dasarnya belum terdapat kemauan politik yang kuat dari pemegang kekuasaan untuk melaksanakan mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah tanpa perkecualian. Kemauan politik tersebut disadari merupakan salah satu kunci utama bagi keberhasilan perencanaan pembangunan daerah yang partisipatif.

5.2 Kesimpulan

Mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah secara resmi mengacu kepada ketentuan resmi dari pemerintah pusat, atau menggunakan pola yang seragam. Namun dalam pelaksanaannya, mekanisme tersebut belum dapat sepenuhnya dilakukan karena terdapat beberapa faktor yang menghambatnya. Terutama karena belum adanya kesungguhan antar komponen pembangunan untuk mematuhi, khususnya aparat pemerintah, yang disebabkan belum adanya sanksi hukum yang tegas bagi pelanggaran mekanisme tersebut. Padahal dalam mekanisme tersebut terkandung muatan besar pola perencanaan pembangunan partisipatif, yang lebih mengedepankan kedaulatan rakyat untuk dikelola dan dipaduserasikan dengan kemauan pemerintah.

Perencanaan pembangunan partisipatif juga mensyaratkan adanya upaya peningkatan peranserta masyarakat yang merupakan wujud nyata dari upaya pemberdayaan masyarakat. Akan tetapi, implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah di Kabupaten Pematang Jaya ternyata belum berlangsung secara optimal. Mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah yang ada pada kenyataannya belum mampu dilaksanakan sesuai ketentuan, sehingga tidak mampu memberikan andil yang berarti bagi upaya pemberdayaan masyarakat. Hubungan timbal balik yang saling mendukung dan memperkuat antara mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah dengan upaya pemberdayaan masyarakat belum terwujud

Bahkan antara keduanya terdapat keterputusan hubungan yang sangat merugikan bagi keberhasilan pembangunan daerah pada umumnya, terutama akibat penyimpangan aspirasi masyarakat (tidak menggunakan mekanisme resmi) yang menyatu dengan kebijakan Bupati dan pengaruh legislatif.

Hal ini secara umum menunjukkan bahwa kondisi Kabupaten Pematang Jaya pada dasarnya sama dengan Kabupaten/Kota lain di Indonesia. Bahwa implementasi pemberdayaan masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan tahunan daerah belum dapat mencapai hasil sebagaimana yang diharapkan. Hal ini akan membutuhkan cukup banyak sumberdaya untuk dapat memperbaikinya, karena bersifat mendasar dan menyeluruh.

5.3 Rekomendasi

Mencermati berbagai kelemahan yang ada di atas maka hal-hal yang dapat direkomendasikan antara lain adalah:

1. Upaya perbaikan yang dapat ditempuh:
 - a. Peningkatan pemahaman kembali substansi perencanaan pembangunan dalam kaitannya dengan pemberdayaan masyarakat, serta paradigma *good governance*. Langkah-langkah terobosan inovatif perlu juga dilakukan, seperti penguatan kecamatan sebagai basis pengelolaan pembangunan.
 - b. Peningkatan kesungguhan dan kepastian hukum bagi penerapan mekanisme resmi yang dimulai dari pucuk pimpinan.
 - c. Peningkatan kesungguhan untuk memahami dan menerima masukan rencana pembangunan dari masyarakat. Pemerintah bersedia bergeser perannya, dari pelaku utama menjadi fasilitator. Perlu juga dirumuskan pola-pola alternatif dalam perencanaan pembangunan.

- d. Peningkatan upaya terpadu untuk semakin mengakomodasikan kepentingan masyarakat luas, menuju kemandirian masyarakat.
- e. Pendayagunaan sumberdaya manusia yang tersedia, dengan dukungan dana yang memadai. Mereka dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kualitas produk perencanaan. Melalui pola pengintegrasian yang tepat, mereka akan bernilai positif bagi upaya pembangunan.
- f. Reorientasi arti penting demokratisasi dalam implementasi perencanaan pembangunan tahunan daerah, dengan mengedepankan prinsip *dari-oleh-untuk* kepentingan masyarakat
- g. Peningkatan kemauan politik melalui kesatuan cara pandang dan pola tindak antara pemerintah dengan komponen lainnya. Sehingga dalam batas tertentu pemerintah dapat mengatur anggaran pembangunan tanpa mengesampingkan aspirasi masyarakat. Sekaligus juga disusun pola pertanggungjawabannya.

2. Studi lebih lanjut yang dapat dilakukan adalah:

- a. Studi pada skala wilayah yang lebih kecil, misalnya kecamatan tertentu atau kota kecil tertentu, agar diperoleh gambaran yang lebih detail dan rinci, dengan memperbanyak masukan dari masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar pendapat masyarakat yang selama ini lebih banyak diakomodasikan lewat tokoh masyarakat dapat digali lebih dalam lagi. Juga perlu diperbandingkan lebih seksama dengan capaian dari program/proyek/kegiatan sektoral tertentu.
- b. Studi pola alternatif pengintegrasian upaya pemberdayaan masyarakat dalam perencanaan pembangunan tahunan daerah. Hal ini dimaksudkan agar mekanisme perencanaan pembangunan tahunan menghasilkan program/proyek/kegiatan pembangunan yang dapat memberdayakan masyarakat. Sehingga program/proyek/kegiatan tersebut tidak hanya bersifat *partial* dan sektoral, namun dilakukan secara terpadu sehingga pada gilirannya mampu memberikan kontribusi bagi perencanaan pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU:

- Abe, Alexander. 2005. *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Yogyakarta: Pembaruan.
- Budiharjo, Eko dan Djoko Sujarto. 1998. *Kota Yang Berkelanjutan (Sustainable City)*. Semarang: Undip.
- Bungin, Burhan ed. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta: RajaGrafindo Perkasa.
- Conyers, Diana. 1992. *Perencanaan Sosial Di Dunia Ketiga, Suatu Pengantar (terjemahan)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Cooke, Bill dan Uma Kothari ed. 2002. *Participation The New Tyranny?* London & Newyork: Zed Books Ltd.
- Danim, Sudarwan. 2002. *Menjadi Peneliti Kualitatif*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. 2003. *Reinventing Pembangunan Menata Ulang Paradigma Pembangunan untuk Membangun Indonesia Baru dengan Keunggulan Global*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Gulo, W. 2002. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: PT Grasindo.
- Haughton, Graham dan David Counsell. *Regions, Spatial Strategies And Sustainable Development*. London dan Newyork: Routledge.
- Hidayat, Wisnu dkk. ed. 2005. *Kebijakan Dan Manajemen Pembangunan Partisipatif*. Yogyakarta: YPAPI.
- Juliantara, Dadang ed. 2004. *Pembaruan Kabupaten Arah Realisasi Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pembaruan.
- Kodoatie, Robert J. 2003. *Manajemen Rekayasa Infrastruktur*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mikkelsen, Britha. 2003. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan Sebuah Buku Pegangan bagi Para Praktisi Lapangan (terjemahan)*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Miles, Matthew B. dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif (terjemahan)*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Moekijat. 2002. *Dasar-dasar Motivasi*. Bandung: CV Pionir Jaya.
- Muchdie dkk. ed. 2001. *Tiga Pilar Pengembangan Wilayah: Sumberdaya Alam, Sumberdaya Manusia dan Teknologi*. Jakarta: BPPT.
- Muhadjir, Noeng. 2000. *Kebijakan dan Perencanaan Sosial Pengembangan Sumber Daya Manusia Telaah Cross Discipline*. Yogyakarta: Rake Sarasin.

- Muhadjir, Noeng. 2003. *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluation Research Integrasi Penelitian, Kebijakan dan Perencanaan*. Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Munir, Badrul. 2002. *Perencanaan Pembangunan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Nusa Tenggara Barat: Badan Penerbit Bappeda Propinsi NTB.
- Narbuko, Cholid dan Abu Achmadi. 2003. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Nasution, S. 2003. *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Riyadi, dan Deddy Supriyadi Bratakusumah. 2003. *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Sedarmayanti. 2003. *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*. Bandung: Mandar Maju.
- Sedarmayanti. 2004. *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) Bagian Kedua*. Bandung: Mandar Maju.
- Sugijoko, Budhy Tjahjati S. dan BS. Kusbiantoro ed. 1997. *Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Sulistiyani, Ambar Teguh. 2004. *Kemitraan Dan Model-model Pemberdayaan*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Sumarto, Hetifah Sj. 2004. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Tarigan, Robinson. 2004. *Perencanaan Pembangunan Wilayah*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Tim Crescent. 2003. *Menuju Masyarakat Mandiri Pengembangan Model Sistem Keterjaminan Sosial*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1995. *Politik Pembangunan Sebuah Analisis Konsep, Arah Dan Strategi*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1999. *Pembangunan Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Usman, Husaini dan Purnomo Setiady Akbar. 2003. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Usman, Sunyoto. 2003. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wahab, Solichin Abdul dkk. 2002. *Masa Depan Otonomi Daerah*. Malang: Percetakan SIC.
- Winarso, Haryo dkk. ed. 2002. *Pemikiran dan Praktek Perencanaan dalam Era Transformasi di Indonesia*. Bandung: Departemen Teknik Planologi ITB dan Yayasan Sugijanto Soegijoko.

TERBITAN TERBATAS/ KHUSUS/ MAKALAH:

Arnstein, Sherry R. 1969. *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Planning Association Vol 35 No 4 July 1969: 216-224.
(<http://www.partnerships.org.uk/part/am.htm#sherry>).

Balai Pemberdayaan Masyarakat Desa Yogyakarta. 2004. *Makalah Pelatihan Perencanaan Pembangunan Partisipatif Angkatan II*.

BPS Kabupaten Pemalang. 2003a. *Kabupaten Pemalang dalam Angka 2002*.

BPS Kabupaten Pemalang. 2003b. *Perkiraan Pendapatan Regional Kabupaten Pemalang 2001-2002*.

LAN. 2001. *Kajian Kemampuan Sumber Daya Aparatur dalam Menyelenggarakan Kewenangan Daerah*. Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I Lembaga Administrasi Negara, Bandung.

ATURAN PERUNDANGAN:

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Permendagri Nomor 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D).

Petunjuk Pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) Tahun Anggaran 1999/2000.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah tanggal 21 Juni 2001 perihal Pedoman Penyusunan Dokumen Perencanaan Pembangunan Propinsi, Kabupaten dan Kota.

Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala BAPPENAS dan Menteri Dalam Negeri tanggal 24 Maret 2004 perihal Pedoman Pelaksanaan Forum Musrenbang dan Perencanaan Partisipatif Daerah.

TESIS :

Sihono. 2003. "Peranserta Masyarakat dalam Pengelolaan Prasarana Pusca Peremajaan Lingkungan Permukiman di Mojosongo Surakarta". Tesis tidak diterbitkan, Magister Teknik Pembangunan Kota, Universitas Diponegoro, Semarang.