

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Perencanaan Partisipatif (Perencanaan Pembangunan Berorientasi 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 sangat tergantung 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 Supriyadi Bratakusumah (2004: 321) dalam bukunya mengatakan terdapat beberapa langkah dalam mengajak peran serta masyarakat secara penuh di dalam pembangunan dapat dilakukan dengan jalan :

1. Merumuskan dan menampung keinginan masyarakat yang 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 pelaksanaan pembangunan dan pembiayaan pembangunan serta rencana pelaksanaan pembangunan dilangsungkan beberapa kali dan melibatkan seluruh instansi maupun pelaku pembangunan yang terkait, di samping tokoh atau wakil masyarakat dan DPRD.
6. Mendapatkan sejumlah usulan program pembangunan yang sudah disepakati.
7. Melaksanakan program pembangunan, disertai dengan pemantauan dan pengawasan pelaksanaan pembangunan. (Riyadi supriyadi Bratakusumah, 2004 : 323-324)

Selanjutnya bila 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 merasa memiliki pembangunan tersebut. Dengan melakukan berbagai langkah di atas, diharapkan peran serta masyarakat sebagai subjek pembangunan akan semakin meningkat, masyarakat tidak lagi menjadi objek pembangunan.

Sistem pembangunan di Indonesia, secara umum dapat ditelaah melalui empat tahap perencanaan pembangunan, di mana satu sama lain saling berkaitan. Yakni :

1. Tahap perencanaan kebijakan pembangunan, pada tahap ini perencanaan yang disusun lebih bersifat politis dengan mengemukakan berbagai kebijakan umum pembangunan sebagai suatu produk kebijakan nasional.
2. Tahap perencanaan program pembangunan, pada tahapan ini perencanaan pembangunan sudah lebih khusus mencerminkan langkah-langkah yang akan dilakukan oleh pemerintah dalam bentuk program-program pemerintah (eksekutif).
3. Tahap perencanaan strategis pembangunan, dalam tahapan ini perencanaan pembangunan mulai terfokus pada sektor-sektor pembangunan yang akan diimplementasikan oleh instansi-instansi teknis.
4. Tahap perencanaan operasional pembangunan, di sini perencanaan pembangunan sudah lebih teknis dan operasional sampai pada tahapan detail pelaksanaannya. Tahapan ini biasanya sudah dibuat pola dalam bentuk tahunan.

Berdasarkan gambaran di atas, terlihat bahwa pada dasarnya konsep perencanaan yang disusun baik di tingkat pusat maupun di daerah, mulai dari rencana pembangunan (renbang) sampai dengan rencana strategis (renstra) bahkan hingga APBN/APBD akan memiliki alur yang konsisten bila keseluruhan proses tersebut dilakukan secara benar. Pada tahap pertama proses analisis yang bersifat *general*

dan makro (luas) dipertajam dan dispesifikasikan pada tahap-tahap berikutnya sampai akhirnya akan menemukan tahapan praktis operasional/teknis yang lebih bersifat spesifik dan implementatif serta aplikatif.

B. Partisipasi Masyarakat: Masyarakat menjadi Subjek Pembangunan

Pretty dalam Daniel (Girsang, 2011:8) menyatakan bahwa partisipasi adalah proses pemberdayaan masyarakat sehingga mampu menyelesaikan sendiri masalah yang dihadapinya. Pengertian partisipasi adalah pengambilan bagian atau pengikutsertaan. Dengan demikian, pengertian partisipatif adalah pengambilan bagian/pengikutsertaan atau masyarakat terlibat langsung dalam setiap tahapan proses pembangunan mulai dari perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*) sampai pada monitoring dan evaluasi (*controlling*).

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan diartikan sebagai ikut sertanya masyarakat dalam kegiatan-kegiatan pembangunan, ikut serta memanfaatkan, dan menikmati hasil-hasil pembangunan. Mubyarto (dalam Suhendra, 2010:22) mengemukakan bahwa arti partisipasi adalah kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai dengan kemampuan setiap orang tanpa mengorbankan kepentingan diri sendiri. Masyarakat dapat berpartisipasi secara baik apabila terdapat tiga syarat, yaitu: (1) adanya kesempatan untuk ikut dalam pembangunan; (2) adanya kemauan dari masyarakat untuk memanfaatkan kesempatan yang ada; dan (3) adanya kemauan anggota untuk berpartisipasi.

Partisipasi seseorang dipengaruhi oleh kebutuhan, motivasi, struktur, dan starifikasi sosial dalam masyarakat. Seseorang akan berpartisipasi apabila dapat

memenuhi kebutuhan akan kepuasan, mendapatkan keuntungan, dan meningkatkan statusnya. Pendidikan merupakan salah satu faktor penting bagi kehidupan manusia. Pendidikan seseorang dapat memperoleh berbagai ilmu pengetahuan yang sangat berguna bagi diri dan kehidupannya maupun bagi pelaksanaan tugas sehari-hari. Pendidikan dapat mempengaruhi cara berpikir, cara merasa, dan cara bertindak seseorang.

Pengertian partisipasi masyarakat dalam pembangunan secara sederhana adalah keikutsertaan masyarakat baik dalam bentuk pernyataan maupun kegiatan. Keikutsertaan tersebut terbentuk sebagai akibat terjadinya interaksi sosial antara individu atau kelompok masyarakat dalam pembangunan, yang mencakup partisipasi dalam pembuatan keputusan, perencanaan kegiatan, pelaksanaan kegiatan, pemantauan dan evaluasi kegiatan, serta pemanfaatan hasil pembangunan.

Partisipasi juga diartikan sebagai dana yang dapat disediakan atau dapat dihemat sebagai sumbangan atau kontribusi masyarakat pada proyek-proyek pemerintah. Selain itu, partisipasi juga dapat diartikan sebagai keterlibatan masyarakat dalam penentuan arah, strategi dan kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah, serta keterlibatan masyarakat dalam memikul dan memetik hasil atau manfaat pembangunan.

Pemberdayaan merupakan jalan atau sarana menuju partisipasi. Sebelum mencapai tahap tersebut, tentu saja dibutuhkan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan memiliki dua elemen pokok, yakni kemandirian dan partisipasi.

Partisipasi adalah proses aktif, inisiatif diambil oleh warga komunitas sendiri, dan dibimbing oleh cara berpikir mereka sendiri dengan menggunakan sarana dan proses (lembaga dan mekanisme) di mana mereka dapat menegaskan kontrol secara efektif. Titik tolak dari partisipasi adalah memutuskan, bertindak, kemudian mereka merefleksikan tindakan tersebut sebagai subyek yang sadar. Nasdian juga memaparkan bahwa partisipasi dalam pengembangan komunitas harus menciptakan peran serta yang maksimal dengan tujuan agar semua orang dalam masyarakat tersebut dapat dilibatkan secara aktif pada proses dan kegiatan masyarakat.

Partisipasi diidentifikasi sebagai: (1) partisipasi dalam pengambilan keputusan; (2) partisipasi dalam pelaksanaan program dan proyek-proyek pembangunan; (3) partisipasi dalam pemantauan dan evaluasi program dan proyek-proyek pembangunan; serta (4) partisipasi dalam berbagai manfaat pembangunan.

Dengan demikian partisipasi dapat dibagi kedalam beberapa tahapan, yaitu sebagai berikut (dalam Suhendra, 2010:32):

1. Tahap pengambilan keputusan, yang diwujudkan melalui keikutsertaan masyarakat dalam rapat-rapat. Tahap pengambilan keputusan yang dimaksud adalah pada perencanaan suatu kegiatan.
2. Tahap pelaksanaan, yang merupakan tahap terpenting dalam pembangunan, karena inti dari pembangunan adalah pelaksanaannya. Wujud nyata partisipasi pada tahap ini digolongkan menjadi tiga, yaitu partisipasi dalam bentuk sumbangan pemikiran, bentuk sumbangan materi, dan bentuk tindakan sebagai anggota program.

3. Tahap menikmati hasil, yang dapat dijadikan indikator keberhasilan partisipasi masyarakat pada tahap perencanaan dan pelaksanaan program. Selain itu, dengan melihat posisi masyarakat sebagai subyek pembangunan, maka semakin besar manfaat program dirasakan, berarti program tersebut berhasil mengenai sasaran.
4. Tahap evaluasi, dianggap penting sebab partisipasi masyarakat pada tahap ini merupakan umpan balik yang dapat memberi masukan demi perbaikan pelaksanaan program selanjutnya.

Partisipasi masyarakat menggambarkan terjadinya pembagian ulang kekuasaan yang adil (*redistribution of power*) antara penyedia kegiatan dan kelompok penerima kegiatan. Partisipasi masyarakat tersebut bertingkat, sesuai dengan gradasi, derajat wewenang, dan tanggung jawab yang dapat dilihat dalam proses pengambilan keputusan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat antara lain, sebagai berikut (dalam Cahyani, 2011:7):

1. Faktor internal, yaitu yang mencakup karakteristik individu yang dapat mempengaruhi individu tersebut untuk berpartisipasi dalam suatu kegiatan. Karakteristik individu mencakup umur, tingkat pendidikan, jumlah beban keluarga, jumlah pendapatan, dan pengalaman berkelompok.
2. Faktor eksternal, yaitu hubungan yang terjalin antara pihak pengelola proyek dengan sasaran yang dapat mempengaruhi partisipasi. Sasaran akan dengan sukarela terlibat dalam suatu proyek jika sambutan pihak pengelola positif dan menguntungkan mereka. Selain itu, bila didukung dengan pelayanan pengelolaan kegiatan yang positif dan tepat dibutuhkan oleh

sasaran, maka sasaran tidak akan ragu-ragu untuk berpartisipasi dalam proyek tersebut.

Menurut penelitian Kurniantara dan Pratikno (dalam Cahyani, 2011:8), efektivitas partisipasi dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu:

1. Basis informasi yang kuat. Sumber informasi dan fasilitas komunikasi yang memadai pada suatu daerah akan menunjang masyarakat dalam memperoleh informasi tentang pembangunan yang dilaksanakan di desanya. Sumber informasi dan fasilitas komunikasi telah ada sejak jaman pemerintahan sentralisasi, tetapi perkembangan tajam terjadi pasca krisis atau di masa otonomi desa. Penguasaan informasi memungkinkan masyarakat bersikap kritis, mampu berinisiatif, berkreasi, dan dinamis serta mampu mengikuti proses perubahan yang terjadi.
2. Kepemimpinan Kepala Desa. Kepemimpinan Kepala Desa memberikan pengaruh yang besar terhadap ketersediaan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan desa. Kepala Desa akan menentukan tipe dan pola kepemimpinan yang digunakan untuk menjalankan pemerintahan.
3. Peranan organisasi lokal. Peranan organisasi lokal juga berpengaruh dalam pembangunan desa.
4. Peranan Pemerintah Desa. Peranan pemerintah desa mengalami perubahan pada masa sentralistik dan masa desentralistik. Pada masa otonomi desa, pemerintah lebih mengembangkan pola hubungan yang fasilitatif dengan memberikan ruang publik bagi masyarakat untuk berpartisipasi. Kesediaan Pemerintah Desa untuk melakukan mediasi, menyampaikan aspirasi

masyarakat kepada pemerintah supra desa, serta menyerap dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

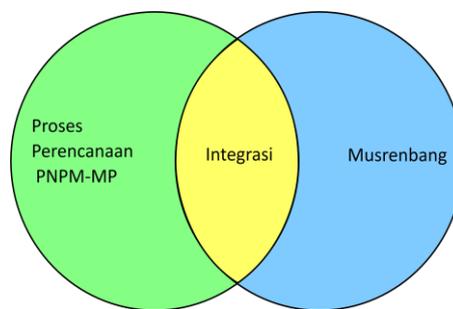
Faktor-faktor lain yang juga turut mempengaruhi tingkat kemauan masyarakat untuk berpartisipasi adalah motif, harapan, *needs*, *rewards*, dan penguasaan informasi. Faktor yang memberikan kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi adalah pengaturan dan pelayanan, kelembagaan, struktur dan stratifikasi sosial, budaya lokal, kepemimpinan, sarana, dan prasarana. Sedangkan faktor yang mendorong adalah pendidikan, modal, dan pengalaman yang dimiliki.

Namun demikian, menurut Penulis, bahwa terdapat pula faktor-faktor eksternal yang juga mempengaruhi partisipasi perempuan, yakni penafsiran agama, dan kultur patriarki dalam masyarakat. Sebagaimana yang diutarakan Fakih (2004:134), bahwa tafsir agama erat kaitannya dengan aspek ekonomi, politik, kultural, dan juga ideologi. Sementara ekonomi, politik, kultural, dan ideologi berkait dan bergantung pada hegemoni kultural serta dominasi kekuasaan yang ditopang kebijakan politik pemerintah. (Fakih, 2004:64)

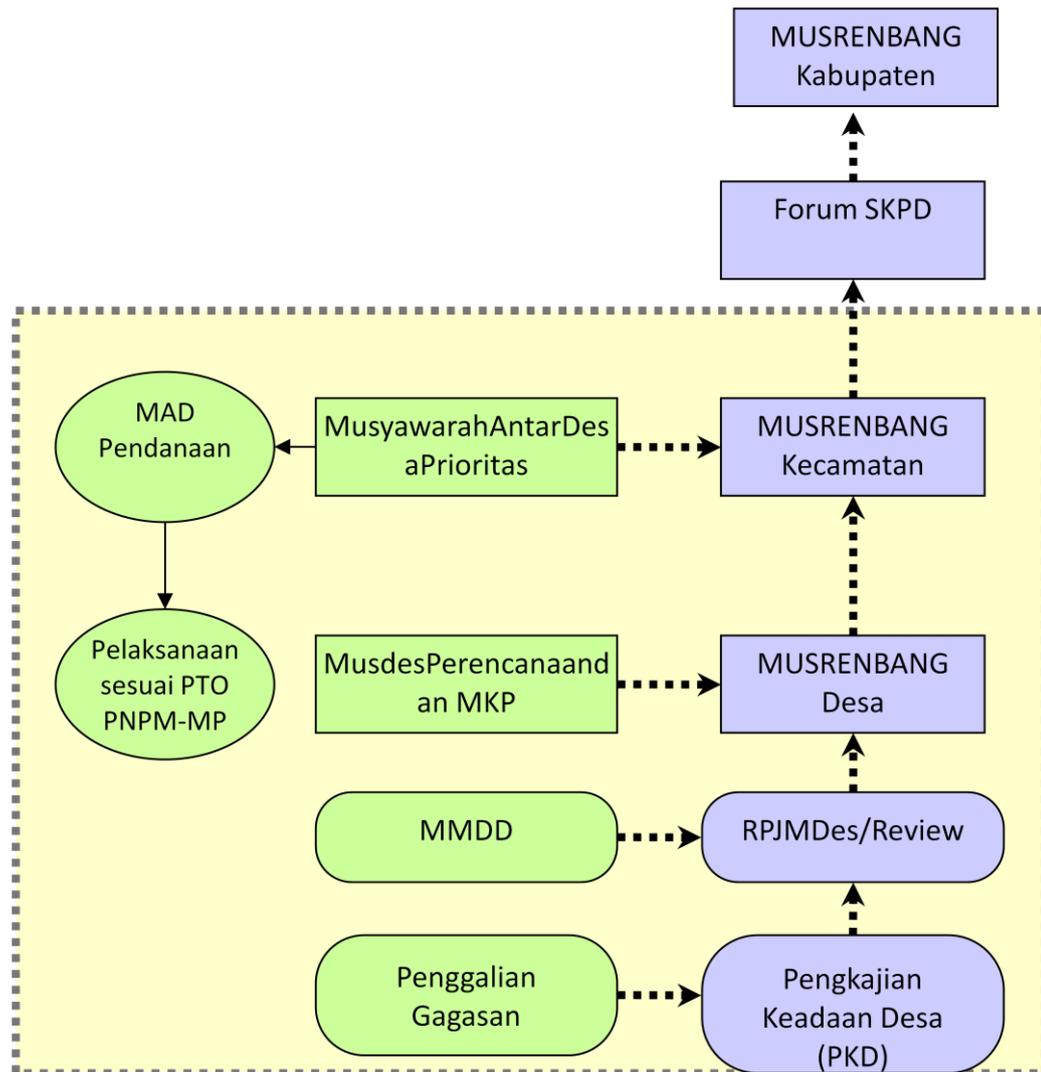
C. Pengembangan Sistem Pembangunan Yang Terpadu: PNPM Integrasi Sebagai Solusi

Titik temu antara PNPM Mandiri Perdesaan dengan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) disebut dengan istilah teknis Integrasi Program. Intisari pemikiran Integrasi Program adalah ikatan sistemik yang berhubungan secara timbal balik sebagai praktek teratur berdasarkan kondisi otonomi relatif dan ketergantungan relatif antara sistem perencanaan partisipatif dalam PNPM Mandiri Perdesaan dengan sistem perencanaan partisipatif dalam Musyawarah perencanaan pembangunan. Tujuan P2SPP adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan efektivitas perencanaan pembangunan desa melalui integrasi.
2. Meningkatkan kualitas proses dan hasil perencanaan.
3. Menyelaraskan perencanaan teknokratis, politis dengan partisipatif.
4. Mendorong terwujudnya pembagian wewenang dan penyerahan urusan pemkab kepada pemerintah desa.



Bagan 1. Pengintegrasian horizontal



Bagan 2. Titik temu integrasi

Manfaat Integrasi Horizontal adalah sebagai berikut:

1. *Good practices* perencanaan partisipatif dalam PNPM Mandiri Perdesaan memperkuat Musrenbangdes & Musrenbang Kecamatan.
2. Perencanaan partisipatif dalam PNPM Mandiri Perdesaan mendapatkan kekuatan legal untuk diterapkan ke dalam pelbagai program/proyek pembangunan desa dikarenakan masuk dalam sistem Musrenbangdes.
3. Terjadi penataan ulang prosedur kerja perencanaan partisipatif di dalam sistem pembangunan reguler maupun PNPM Mandiri Perdesaan.

D. Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan

1. Pengertian Implementasi Kebijakan

Menurut Kamus Webster dalam Solichin Abdul Wahab (2004:64) merumuskan secara pendek bahwa: *“To implement (mengimplementasikan) berarti to provide the means for carrying out; (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); to give practical effect to (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”*.

Implementasi Kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Menurut Udoji dalam Solichin Abdul Wahab (2004:59), mengatakan bahwa:

“The execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dream or blue prints file jackets unless they are implemented”. (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan)

Dalam buku yang sama, Van Meter dan Van Hom dalam Wahab (2004:65), merumuskan proses implementasi ini sebagai:

“Those actions by public or private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”. (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Selanjutnya Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Wahab (2004:65), menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa:

“Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways, structures the implementation process...”

(Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan....

2. Model-Model Implementasi Kebijakan

Solichin Abdul Wahab (2004:70-78) mengemukakan model yang dapat digunakan untuk keperluan penelitian atau implementasi kebijakan.

a. Model yang di kembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn

Untuk dapat mengimplementasikan Kebijakan Pemerintah secara sempurna diperlukan syarat-syarat antara lain:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksanaan tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.
2. Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
5. Hubungan kausalitas yang bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubung.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.

9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang mewakili wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan.

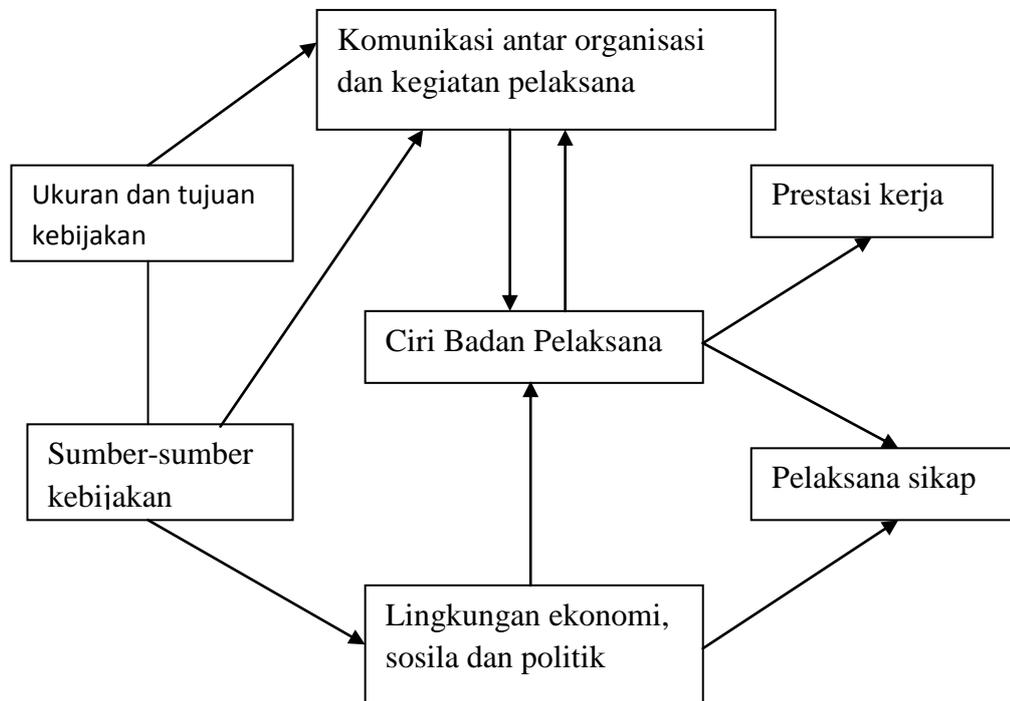
b. Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (*a model of the policy implementation process*)

Kedua ahli ini menawarkan suatu model untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijakan dengan prestasi kerja (*performant*). Mereka menegaskan bahwa:

Perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Permasalahanan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dan organisasi? Seberapa jauhkah tingkat efektivitas mekanisme kontrol pada setiap jenjang-jenjang struktur? Seberapa pentingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi? Sedangkan jalan untuk menghubungkan variabel-variabel bebas yang saling berkaitan:

- 1) Ukuran untuk tujuan kebijakan
- 2) Sumber-sumber kebijakan
- 3) Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana
- 4) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
- 5) Sikap para pelaksana dan
- 6) Lingkungan sosial ekonomi politik

Gambar 3. Model proses implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn



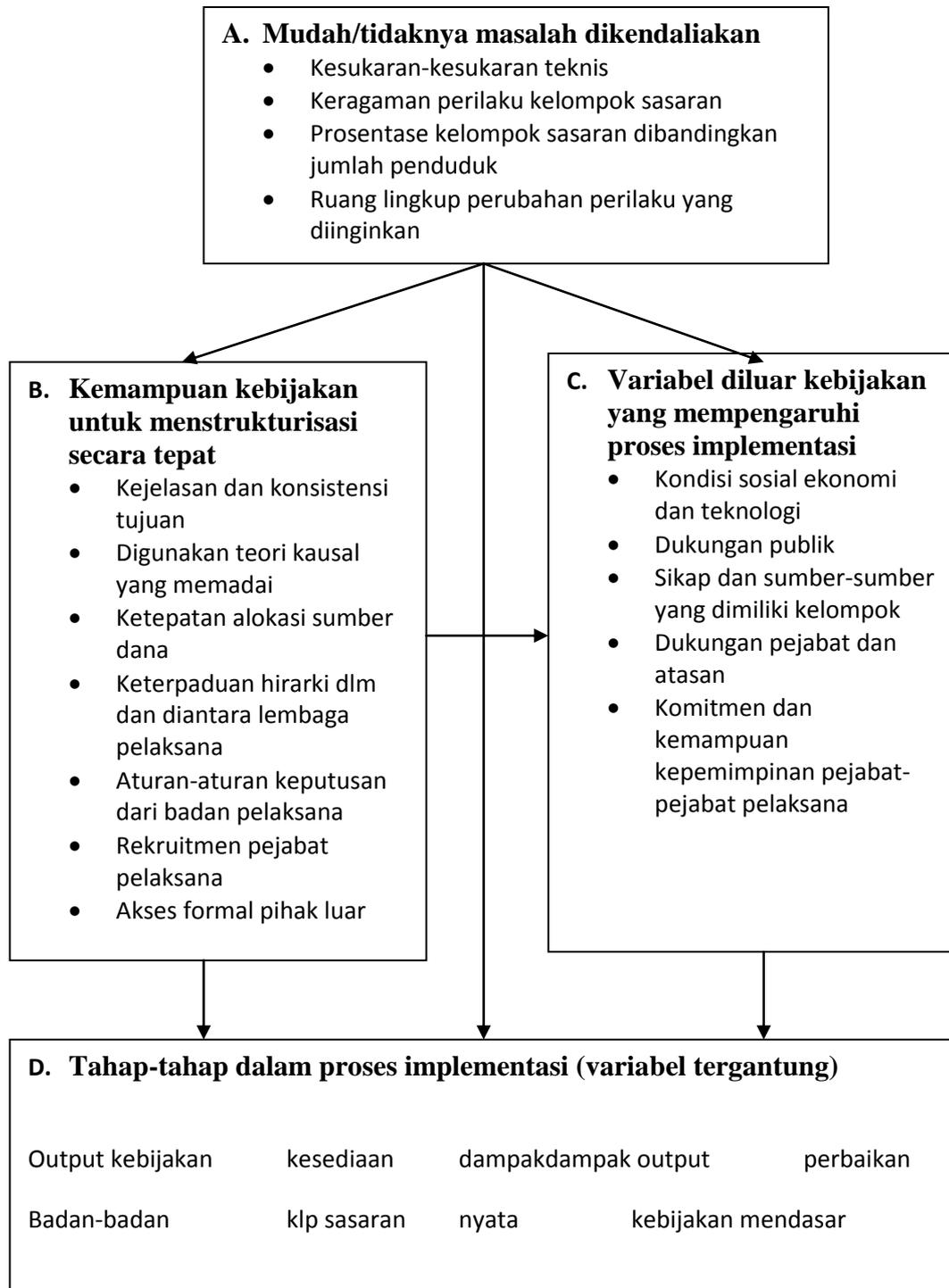
Sumber: DS Van Meter and Van Horn (1975) dalam Wahab (2004-80)

**c. Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier
(a frame work for implementation anlysis)**

Variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi ada tiga katagori besar, yaitu:

- 1) Mudah tidaknya masalah yang akan digarap/dikendalikan.
- 2) Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi dan
- 3) Pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan tersebut.

Gambar 4. Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (*a frame work for implementation anlysis*)



Sumber:Solichin Abdul Wahab (2004:82)

Dalam penelitian ini, model implementasi kebijakan yang digunakan adalah model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn. Model ini relevan untuk digunakan sebagai metode analisis implementasi kebijakan dalam Perda Nomor 09 tahun 2011 tentang Sistem Pengelolaan Pembangunan Partisipatif Daerah.

Model ini mengharuskan adanya sebuah sinergisasi antar lembaga untuk melaksanakan sebuah program, sehingga sumber daya yang harus dipergunakan untuk melaksanakan sebuah program dapat didayagunakan dari banyak stakeholder.

E. Penerapan keadilan *Gender* dengan memposisikan perempuan sebagai subjek pembangunan

1. Pengertian Peran *Gender*(*Gender Role*)

Sebelum membahas mengenai peran *gender*, ada baiknya bila diutarakan secara ringkas apa yang dimaksud dengan maskulinitas dan feminitas. Karena keduanya berkaitan dengan stereotip peran *gender*. Peran *gender* ini dihasilkan dari pengkategorisasian antara perempuan dan laki-laki, yang merupakan suatu representasi sosial yang ada dalam struktur kognisi kita.

Naully (2002) menerangkan bahwa yang dimaksud dengan maskulin adalah sifat-sifat yang dipercaya dan dibentuk oleh budaya sebagai ciri-ciri yang ideal bagi laki-laki. Sedangkan feminin adalah ciri-ciri atau sifat-sifat yang dipercaya dan dibentuk oleh budaya sebagai sifat ideal bagi perempuan.

Dengan demikian, Ward (Hurlock,1992) merumuskan peran *gender* dengan pernyataan bahwa peran jenis kelamin yang ditentukan secara budaya mencerminkan perilaku dan sikap yang umumnya disetujui sebagai maskulin atau feminin dalam suatu budaya. Pernyataan tersebut didukung oleh pendapat Berk (1980) dan Ruble & Ruble, yang menerangkan bahwa peran *gender* saling berkaitan dengan stereotip jenis kelamin yang membedakan secara jelas bahwa peran perempuan berlawanan dengan peran laki-laki yang mengacu pada kepercayaan yang dianut masyarakat luas tentang karakteristik masing-masing jenis kelamin (Supriyantini.2002.<http://library.usu.ac.id/download/fk/psiko-sri.pdf>. diakses tanggal 14 November 2014).

Sedangkan menurut Myers (1996), peran *gender* merupakan suatu set perilaku-perilaku yang diharapkan (norma-norma) untuk laki-laki dan perempuan. Bervariasinya peran *gender* diantara berbagai budaya serta jangka waktu menunjukkan bahwa budaya memang membentuk peran *gender* (Naully.2002.Konflik Peran *Gender* pada Pria.<http://library.usu.ac.id/download/fk/psikologi-meutia.pdf>. Diakses tanggal 14 November 2014).

Berdasarkan definisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan peran *gender*(*gender role*) adalah peran laki-laki dan perempuan yang dirumuskan oleh masyarakat berdasarkan polarisasi *stereotype* seksual maskulinitas-feminitas atau sekumpulan pola-pola tingkah laku atau sikap-sikap yang dituntut oleh lingkungan dan budaya tempat individu itu berada untuk ditampilkan secara berbeda sesuai jenis kelamin masing-masing.

2. Perempuan dan Politik

Dalam bukunya yang berjudul Dasar-dasar Ilmu Politik, Miriam Budiardjo (2009 : 13) mengatakan bahwa:

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik (politics) adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau Negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan itu. Pengambilan keputusan (*decision making*) mengenai apakah yang menjadi tujuan dari sistem politik itu menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas dari tujuan-tujuan yang telah dipilih itu.

Lebih lanjut menurut Dewayanti (2004), politik dalam cakupan yang luas adalah pola hubungan dan jaringan kekuasaan (*power relation*) yang melibatkan tawar-menawar dari kedua pihak yang berkuasa dan dikuasai. Pola hubungan kekuasaan tersebut dapat diterapkan dalam berbagai konteks budaya, sosial, ekonomi dan politik dalam arti yang lebih sempit tentang bagaimana kenegaraan dipraktikkan. Dalam konteks yang beragam ini, pola hubungan dan jaringan tersebut sangat dipengaruhi oleh tingkat kesadaran yang dimiliki oleh kedua belah pihak. Secara umum pola hubungan tersebut didasarkan pada dua kelompok yaitu yang berkuasa dan dikuasai, Negara (*state*) dan masyarakat sipil (*civil society*) serta dalam kadar tertentu mencakup laki-laki dan perempuan. Kesadaran yang melandasi pola hubungan tersebut dipasok ideologi tertentu yang menetapkan suatu standar kehormatan bagi kedua pihak.

Konvensi tentang hak sipil dan politik tanggal 16 Desember 1966 yang dikeluarkan oleh Majelis Umum PBB pada butir 25, menyatakan bahwa setiap warga Negara mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun, untuk ikut serta dalam menjalankan kepentingan umum baik secara langsung maupun

melalui wakil-wakil yang mereka pilih secara bebas. Ia pun berhak untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan-pemilihan berkala umum.

Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan dalam pasal 7 memuat bahwa Negara-negara peserta wajib membuat peraturan-peraturan yang tepat untuk penghapusan diskriminasi terhadap perempuan dalam kehidupan politik dan kehidupan kemasyarakatan negaranya, khususnya menjamin bagi perempuan atas dasar persamaan dengan pria, hak:

1. untuk memilih dan dipilih;
2. untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah dan implementasinya, memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintahan disemua tingkat;
3. untuk berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan-perkumpulan non-pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik Negara.

Perkembangan tuntutan politik kaum perempuan telah terjadi dalam empat tahap: pertama, isu tentang perempuan dibawa karena politik yang akan menyebabkan partai dipaksa untuk memberi respon; kedua, untuk menghindari tuduhan bahwa gerakan perempuan adalah gerakan yang seksionalis, maka perempuan mencoba merubah isu tuntutan perempuan kedalam dimensi yang lebih luas, yaitu masalah hak asasi manusia, dan dalam hal ini partai dapat merespon lebih lanjut dalam tiga bentuk tindakan, yaitu *rethoric*, *affirmative action*, atau *positive discrimination*; ketiga, gerakan perempuan mengambil strategi ganda, yaitu bekerja dengan jaringan perempuan dan bekerja dalam dunia politik partai yang didominasi laki-

laki; dan keempat, perempuan memberi perhatian lebih dekat terhadap aturan main politik yang berarti merubah hubungan gender dari dalam partai yaitu merubah struktur dan program partai. Secara singkat selalu akan terjadi hubungan yang dinamis antara tuntutan perwakilan politik perempuan dengan tanggapan dari partai-partai.

Kemudian Murniati (2004 :79) menyatakan ada empat faktor yang menjadi kendala partisipasi perempuan dalam urusan public, yaitu:

- 1) Perempuan menjalankan dua peran sekaligus, yaitu peran reproduktif serta peran produktif, didalam maupun diluar rumah. Adanya beban ganda ini, serta terbatasnya kontrol perempuan terhadap kehidupan reproduktifnya, membatasi waktu dan pilihan-pilihan perempuan untuk berpartisipasi dalam aktivitas-aktivitas lain, yang bisa mengganggu beban ganda mereka.
- 2) Perempuan memiliki pendidikan relative lebih rendah daripada laki-laki. Akibatnya jumlah perempuan yang tidak dapat mengakses informasi tentang peluang-peluang bisnis, kesempatan kerja dan partisipasi dalam kehidupan politikpun menjadi tinggi.
- 3) Adanya hambatan budaya yang terkait dengan pembagian kerja secara seksual dan pola interaksi perempuan dengan laki-laki yang membatasi gerak perempuan. Selain itu, pembatasan terhadap mobilitas perempuan yang didasarkan pada pertimbangan keamanan, juga merupakan hambatan yang sering muncul.
- 4) Adanya hambatan legal bagi perempuan, seperti larangan kepemilikan tanah, atau larangan berpartisipasi dalam pendidikan atau program keluarga berencana, tanpa persetujuan dari suami atau ayahnya.

3. Partisipasi Politik Perempuan

Dalam analisa politik modern partisipasi politik merupakan suatu masalah yang penting, yang banyak dipelajari terutama dalam hubungannya dengan Negara-negara yang sedang berkembang (Miriam Budiardjo, 1980: 1). Dalam bukunya yang berjudul “Partisipasi dan Partai Politik Sebuah Bunga Rampai”, Miriam Budiardjo mengatakan bahwa partisipasi politik adalah:

Kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pimpinan Negara dan secara langsung atau tidak langsung, mempengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*)". Kegiatan ini mencakup tindakan yang memberikan suara dalam pemilihan umum, menghadiri rapat umum, menjadi anggota suatu partai atau kelompok kepentingan, mengadakan hubungan (*contacting*) dengan pejabat pemerintah atau anggota parlemen dan sebagainya".

Hal yang diteropong terutama adalah "tindakan-tindakan yang bertujuan untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah" sekalipun fokus sebenarnya lebih luas tetapi abstrak, yaitu usaha-usaha untuk mempengaruhi "alokasi nilai secara otoritatif untuk masyarakat" (*the authoritative allocation of values for a society*).

Di negara-negara demokratis pemikiran yang mendasari konsep partisipasi politik ialah bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat, yang melaksanakannya melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan-tujuan serta masa depan masyarakat itu dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan untuk masa berikutnya. Jadi partisipasi politik adalah merupakan suatu pengejawantahan dari penyelenggaraan kekuasaan politik yang absah oleh rakyat.

Dalam kehidupan setiap manusia maka tidak akan terlepas dari budaya-budaya yang mengikat manusia itu sendiri, salah satu yang menjadi penyebab minimnya partisipasi politik perempuan adalah akibat budaya yang dianut oleh sebagian masyarakat yaitu budaya patriarkhi, dimana budaya tersebut yaitu budaya kelelakian yang cenderung menguntungkan bagi kebanyakan laki-laki, karena dalam budaya ini laki-laki mempunyai peran utama dibandingkan dengan perempuan (Mansour Fakhri, 2002 :151).

Budaya inilah yang dijadikan alat untuk mengekang partisipasi perempuan dalam politik, yang menganggap bahwa perempuan tidak cocok untuk ikutserta dalam politik, dimana keikutsertaan perempuan tersebut dianggap sebagai hal yang negative. Kostruksi sosial budaya tentang politik akhirnya berimplikasi pada terciptanya dominasi laki-laki atas perempuan dalam politik. Dominasi ini menyebabkan segala tatanan kehidupan didefinisikan berdasarkan standar yang dipakai oleh laki-laki. Tidak gampang bagi perempuan untuk turun dalam dunia politik, tidak hanya karena politik dianggap sebagai wilayah laki-laki, namun lebih dari itu, lingkungan sosial tidak sepenuhnya memperbolehkan perempuan untuk ikut serta.

Hal tersebutlah yang kemudian mempengaruhi partisipasi perempuan dalam politik, bahkan bisa dikatakan berpengaruh secara personal, sebab timbul keengganan dari perempuan untuk aktif dalam aktivitas-aktivitas politik. Karena telah terbiasa dengan budaya yang ada, sehingga sulit untuk merubahnya. Bisa juga dikatakan bahwa budaya politik yang ada pada perempuan saat ini adalah, parokial partisipan, sebagian masyarakatnya turut serta aktif dalam pemerintahan/politik negaranya, sedangkan sebagian lainnya tidak peduli. Sebagian yang tidak peduli itu, mungkin dikarenakan sudah jenuh, sebab hasil yang mereka inginkan ternyata tidak sesuai harapan, bahkan merasa tidak didukung sepenuhnya oleh stakeholder-stakeholder yang ada.

F. Peraturan Daerah No 09 Tahun 2011 Tentang Sistem Pengelolaan Pembangunan Partisipatif Daerah

Bab III Pengelolaan Pembangunan Partisipatif

Bagian Kesatu Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan

Pasal 3

1. Setiap orang baik individu maupun kelompok berkewajiban berpartisipasi dalam proses perencanaan pembangunan daerah yang teknis pengaturannya diatur dalam petunjuk teknis operasional.
2. Partisipasi sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dalam hal :
 - a. menyampaikan masalah-masalah prioritas yang dihadapi dan dialami masyarakat untuk dikaji menjadi agenda prioritas pembangunan daerah;
 - b. menyampaikan usui, saran atau aspirasi untuk menjadi agenda prioritas pembangunan daerah:
 - c. terlibat, secara aktif dalam proses pengambilan keputusan tentang rencana pembangunan daerah;
3. Petunjuk teknik operasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1), merupakan penjelasan lebih lanjut tentang pelaksanaan SP3D yang diberi nama Program Sai Bumi Serasan Segawe yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.
- 4 . Penyampaian masalah-masalah, usul dan saran sebagaimana dimaksud ayat (2) harus disertai dengan alasan-alasan yang rasional dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan mekanisme penyaluran aspirasi publik melalui proses musrenbang secara berjenjang.
5. Partisipasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan melalui:
 - a. forum sosialisasi tingkat daerah;

- b. forum sosialisasi tingkat Kecamatan;
- c. forum sosialisasi tingkat Kampung/Kelurahan;
- d. forum penggalian gagasan tingkat Suku/Lingkungan;
- e. forum musyawarah khusus perempuan tingkat Kampung/Kelurahan;
- f. forum musrenbang tingkat Kampung/Kelurahan;
- g. forum musrenbang tingkat Kecamatan
- h. forum SKPD tingkat Kabupaten;
- i. forum diskusi SKPD-DPRD/ Semiloka DPRD; dan
- j. forum musrenbang Kabupaten.

Pasal 4

1. Pemerintah daerah melalui SKPD, berkewajiban memberikan kesempatan Kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam setiap tahapan perencanaan pembangunan.
2. Pemberian kesempatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui cara:
 - a. merespon, menilai dan mengevaluasi agenda pembangunan yang diusulkan masyarakat melalui forum musyawarah tingkat Kampung/Kelurahan, Kecamatan dan Kabupaten sesuai dengan dokumen RPJM Kampung/Renstra kelurahan dan RKP Kampung/Kelurahan tahun berjalan;
 - b. mengakomodir kebutuhan prioritas masyarakat hasil musrenbang kecamatan untuk menjadr usulan program prioritas masing-masing SKPD pada forum musrenbang kabupaten sesuai dengan persyaratan teknis dan fungsi SKPD;

- c. menetapkan usulan program prioritas masyarakat untuk menjadi agenda prioritas pembangunan daerah pada forum musrenbang kabupaten.
3. Penetapan usulan program prioritas masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c harus diikuti dengan pengalokasian dana melalui SKPD.
 4. Ketentuan tentang tata cara pelaksanaan musrenbang diatur lebih lanjut dengan Keputusan Bupati.

G. Kerangka Pikir

Perencanaan pembangunan di daerah, khususnya di level desa dan kecamatan masih mengalami banyak kendala dan kelemahan. Sebagai contoh, ketika pelaksanaan perencanaan pada program PNPM-Mpd, banyak tahapan musyawarah-musyawarah yang harus dilaksanakan dalam satu tahun anggaran, walaupun output yang dihasilkan relatif sama antara tahun berjalan dengan tahun berikutnya, sehingga kondisi ini berdampak terhadap kejenuhan masyarakat untuk hadir dan berpartisipasi dalam kegiatan musyawarah.

Masyarakat juga sering diundang dalam musyawarah perencanaan reguler (musyawarah perencanaan pembangunan desa/ Musrenbangdes dan musyawarah perencanaan pembangunan kecamatan/ Musrencam). Kemudian pada program lain, baik program skala nasional maupun daerah, masyarakat kembali diundang untuk melakukan musyawarah perencanaan pembangunan. Tingginya intensitas musyawarah-musyawarah perencanaan mencerminkan bahwa pola perencanaan yang ada di daerah, khususnya di desa belum efektif bahkan kadangkala sering tumpang tindih. Kondisi juga menyebabkan tidak terpadunya usulan kegiatan antara usulan yang didanai APBD dengan usulan kegiatan yang bersumber dari

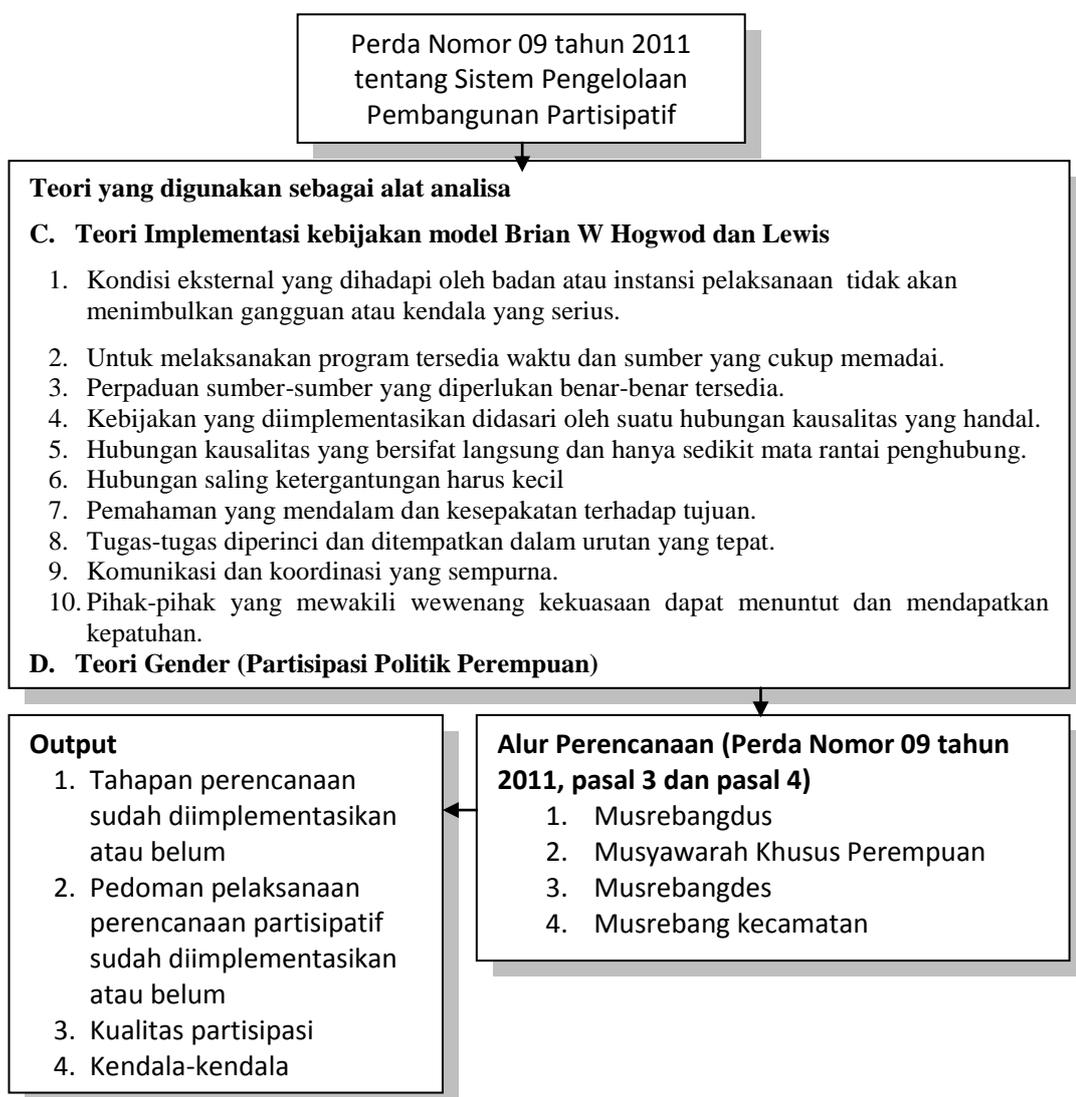
biaya-biaya lainnya. Respon terhadap berbagai kelemahan tersebut memunculkan kebutuhan untuk mengintegrasikan sistem pembangunan yang lebih terpadu dan partisipatif, yaitu dengan mengintegrasikan seluruh tahapan perencanaan program-program yang ada di desa dan kecamatan kedalam sistem pembangunan Reguler. Hal ini mendorong Pemerintah meluncurkan *Pilot Project* Program Pengembangan Sistem Pembangunan Partisipatif (P2SPP).

Berdasarkan program P2SPP tersebut, Pemerintah Kabupaten Mesuji, DPRD Kabupaten Mesuji dan Fasilitator Kabupaten PNPM Mandiri Perdesaan mengimplementasikan konsep perencanaan partisipatif dan integrasi proses perencanaan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) Nomor 09 tahun 2011 Tentang Sistem Pengelolaan Pembangunan Partisipatif Daerah.

Perda Daerah No 09 tahun 2011 Tentang Sistem Pengelolaan Pembangunan Partisipatif Daerah memuat tentang partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan bahwa setiap orang baik individu maupun kelompok berkewajiban berpartisipasi dalam proses perencanaan pembangunan daerah yang teknis pengaturannya diatur dalam petunjuk teknis operasional. Perda ini mulai diimplementasikan pada tahun 2012. Dalam pelaksanaannya tentu masih mengalami berbagai kendala, karena konsep ini memang sesuatu hal yang baru dalam pola perencanaan pembangunan, sehingga membutuhkan proses sosialisasi yang massif serta kerjasama yang terpadu antar banyak pelaku atau stakeholder.

Dalam menganalisa implementasi Perda Nomor 09 tahun 2011 tersebut, peneliti menggunakan pendekatan teori implementasi model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun dalam bukunya Solichin Abdul Wahab (2004:70-78). Model ini,

cukup relevan karena dari syarat-syarat yang harus terpenuhi dalam implementasi kebijakan model ini, dapat menghubungkan dengan indikator tahapan dan sumberdaya manusia yang ada. Selain itu, peneliti juga menggunakan teori gender dalam menganalisa kualitas partisipasi, karena dalam Perda tersebut, juga disebutkan tentang pentingnya partisipasi perempuan dalam proses perencanaan. Berikut ini gambaran mengenai bagan kerangka pikir penelitian ini



Gambar5. Bagan Kerangka Pikir