

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat di dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik merupakan hal penting sebagai cermin asas demokrasi di suatu negara. Hal ini menjadi sangat tepat ketika partisipasi masyarakat kemudian diangkat menjadi salah satu prinsip yang harus dijalankan oleh pemerintah dalam upaya mewujudkan *good governance* (kepemerintahan yang baik). Prinsip partisipasi dalam upaya mewujudkan *good governance* yang dilakukan melalui pembangunan infrastruktur jalan sangat sejalan dengan pandangan baru yang berkembang di dalam partisipasi masyarakat dengan cara melihat masyarakat tidak hanya sebagai penonton melainkan sebagai masyarakat yang memiliki jiwa membantu dan mau bekerja sama dalam pembangunan yang ada di dalamnya (*owner*). (Adisasmita, 2006:4).

Partisipasi masyarakat menurut Isbandi (2007: 27) adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.

Menurut pendapat Mubyarto (1997:35) bahwa mendefinisikan partisipasi sebagai kesediaan untuk membantu keberhasilan setiap program sesuai dengan kemampuan

setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri. Nelson, Bryant dan White (1982:206) menyebutkan bahwa keterlibatan kelompok atau masyarakat sebagai suatu kesatuan, dapat disebut partisipasi kolektif, sedangkan keterlibatan individual dalam kegiatan kelompok dapat disebut partisipasi individual. Partisipasi yang dimaksud ialah partisipasi vertikal dan horisontal masyarakat. Disebut partisipasi vertikal karena bisa terjadi dalam kondisi tertentu masyarakat terlibat atau mengambil bagian dalam suatu program pihak lain, dalam hubungan dimana masyarakat berada pada posisi sebagai bawahan, pengikut atau klien. Disebut partisipasi horisontal, karena pada suatu saat tidak mustahil masyarakat mempunyai kemampuan untuk berprakarsa, di mana setiap anggota/kelompok masyarakat berpartisipasi horisontal satu dengan yang lain, baik dalam melakukan usaha bersama, maupun dalam rangka melakukan kegiatan dengan pihak lain. Tentu saja partisipasi seperti itu merupakan suatu tanda permulaan tumbuhnya masyarakat yang mampu berkembang secara mandiri.

Dalam Undang-undangan Nomor. 23 tahun 2014 dalam pasal 1 ayat 3 bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Ayat 6 dijelaskan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam ayat 7 Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Pada ayat 8 Mempertegas kewenangan pemerintah daerah terkait dengan Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah

otonom berdasarkan Asas Otonomi.

Pasal 1 ayat 41 menyatakan bahwa : Partisipasi masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Peran serta atau partisipasi masyarakat merupakan salah satu prinsip otonomi daerah, dan Daerah Kabupaten/Kota harus mampu meningkatkan partisipasi masyarakat. Partisipasi tersebut diwujudkan dalam bentuk hak-hak, seperti hak menyampaikan pendapat, hak memperoleh informasi dan pelayanan yang sama serta adil.

Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Huraerah (2008:117) membagi partisipasi ke dalam lima macam, yaitu sebagai berikut:

1. Partisipasi langsung dalam kegiatan bersama secara fisik dan tatap muka.
2. Partisipasi dalam bentuk iuran uang atau barang dalam kegiatan partisipatori, dana dan sarana sebaiknya datang dari dalam masyarakat sendiri. Kalaupun terpaksa dari luar hanya bersifat sementara dan sebagai umpan.
3. Partisipasi dalam bentuk dukungan.
4. Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan.
5. Partisipasi resrepresentatif dengan memberikan kepercayaan dan mandat kepada wakil-wakil yang duduk dalam organisasi atau panitia.

Partisipasi dalam kaitan ini dilihat sebagai keikutsertaan masyarakat dalam proses konsultasi dan pengambilan keputusan disemua tingkat proyek, mulai dari

proses analisis kebutuhan pembangunan, proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi proyek pembangunan.

Menurut Ach. Wazir Ws., *et al.* (1999: 29) partisipasi bisa diartikan sebagai keterlibatan seseorang secara sadar ke dalam interaksi sosial dalam situasi tertentu. Dengan pengertian itu, seseorang bisa berpartisipasi bila ia menemukan dirinya dengan atau dalam kelompok, melalui berbagai proses berbagi dengan orang lain dalam hal nilai, tradisi, perasaan, kesetiaan, kepatuhan dan tanggungjawab bersama.

Dikaitkan dengan pelaksanaan pembangunan, maka pengertian partisipasi setidaknya-tidaknya mengandung tiga pokok pikiran, yaitu:

1. Titik berat partisipasi adalah keterlibatan dari mental dan emosional, kehadiran secara fisik semata-mata dalam suatu kelompok. Tanpa keterlibatan tersebut bukanlah merupakan partisipasi.
2. Kesiediaan memberikan kontribusi. Wujud kontribusi dalam pembangunan dapat bermacam-macam, misalnya: barang, uang, jasa, bahan-bahan, sebuah pikiran, ketrampilan dan sebagainya.
3. Ketersediaan untuk bertanggung jawab sepenuh hati.

Suksesnya partisipasi langsung berhubungan dengan syarat-syarat tertentu.

Kondisi seperti itu terjadi pada partisipasi yang ada dalam lingkungannya.

Perkerjaan partisipasi lebih baik situasinya dari pada lainnya. Syarat-syarat tersebut yaitu:

1. Diperlukan banyak waktu untuk berpartisipasi sebelum bertindak. Partisipasi

tidak akan terjadi dalam keadaan mendadak.

2. Biaya partisipasi tidak boleh melebihi nilai-nilai ekonomi dan sebagainya.
3. Subjek partisipasi harus relevan dengan organisasi, partisipasi sesuatu yang akan menarik perhatian partisipasi atau akan dianggapnya sebagai pekerjaan yang sibuk.
4. Partisipasi harus mempunyai kemampuan, kecerdasan dan pengetahuan untuk berpartisipasi secara efektif.
5. Partisipasi harus mampu berkomunikasi untuk saling bertukar gagasan.
6. Tidak seorangpun akan merasakan bahwa posisinya diancam dengan partisipasi; partisipasi untuk memutuskan arah tindakan padaseluruh organisasi hanya dapat menempatilingkungan kebebasan kerja kelompok.

Menurut Oos. M. Anwas (2014:92) Salah satu indikator dalam pemberdayaan masyarakat adalah seberapa besar tingkat partisipasi masyarakat. Partisipasi memiliki makna keterlibatan. Partisipasi masyarakat bukan sekedar keterlibatan masyarakat dalam pembangunan saja dan bukan juga bukan sekedar alat atau mobilisasi tertentu untuk mencapai tujuan individu atau kelompok tertentu. Partisipasi merupakan suatu proses dan tujuan dalam mencapai tujuan pembangunan. Partisipasi masyarakat terlibat secara aktif baik fisik maupun psikis. Partisipasi mengandung makna keterlibatan untuk berubah, terjadinya proses belajar menuju ke arah perbaikan dan peningkatan kualitas kehidupan yang lebih baik.

Dengan demikian konsepsi partisipasi dalam pembangunan memiliki perspektif yang sangat luas. Seorang dikatakan telah berpartisipasi apabila ia telah

terlibat secara utuh dalam proses pelaksanaan pembangunan baik secara fisik maupun mental. Keterlibatan individu dapat dimanifestasikan dalam berbagai bentuk kontribusi.

Pembangunan melalui partisipasi masyarakat merupakan salah satu upaya untuk memberdayakan potensi masyarakat dalam merencanakan pembangunan yang berkaitan dengan potensi sumber daya lokal berdasarkan kajian musyawarah, yaitu peningkatan aspirasi berupa keinginan dan kebutuhan nyata yang ada dalam masyarakat, peningkatan motivasi dan peran serta kelompok masyarakat dalam proses pembangunan, dan peningkatan rasa memiliki pada kelompok masyarakat terhadap program kegiatan yang telah disusun

Tingkat partisipasi yang tinggi akan memunculkan kemandirian masyarakat baik dalam bidang ekonomi, politik, sosial budaya, yang secara bertahap akan menimbulkan jati diri, harkat dan martabat masyarakat secara maksimal. Partisipasi sendiri diterapkan dalam tiga sektor antara lain; (a) Sektor ekonomi fokusnya adalah mekanisme pasar; (b) Sektor politik fokusnya adalah pengembangan demokrasi, (c) Sektor sosial dan budaya fokusnya adalah partisipasi sosial.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan pada dasarnya merupakan suatu bentuk keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat secara aktif dalam keseluruhan proses kegiatan yang bersangkutan. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan bukanlah mobilisasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah kerja sama antara masyarakat dengan pemerintah dalam merencanakan, melaksanakan dan membiayai pembangunan.

Partisipasi adalah meningkatnya kemampuan (pemberdayaan) setiap orang yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam sebuah program pembangunan dengan cara melibatkan mereka dalam pengambilan keputusan dan kegiatan-kegiatan selanjutnya dan untuk jangka yang lebih panjang. Adapun prinsip-prinsip partisipasi tersebut, sebagaimana tertuang dalam Panduan Pelaksanaan Pendekatan Partisipatif yang disusun oleh *Department for International Development* (DFID) (dalam Monique Sumampouw, 2004: 106-107) adalah:

- a) Cakupan. Semua orang atau wakil-wakil dari semua kelompok yang terkena dampak dari hasil-hasil suatu keputusan atau proses proyek pembangunan.
- b) Kesetaraan dan kemitraan (*Equal Partnership*). Pada dasarnya setiap orang mempunyai keterampilan, kemampuan dan prakarsa serta mempunyai hak untuk menggunakan prakarsa tersebut terlibat dalam setiap proses guna membangun dialog tanpa memperhitungkan jenjang dan struktur masing-masing pihak.
- c) Transparansi. Semua pihak harus dapat menumbuhkembangkan komunikasi dan iklim berkomunikasi terbuka dan kondusif sehingga menimbulkan dialog.
- d) Kesetaraan kewenangan (*Sharing Power/Equal Powership*). Berbagai pihak yang terlibat harus dapat menyeimbangkan distribusi kewenangan dan kekuasaan untuk menghindari terjadinya dominasi.
- e) Kesetaraan Tanggung Jawab (*Sharing Responsibility*). Berbagai pihak mempunyai tanggung jawab yang jelas dalam setiap proses karena adanya

kesetaraan kewenangan (*sharing power*) dan keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan dan langkah-langkah selanjutnya.

- f) Pemberdayaan (*Empowerment*). Keterlibatan berbagai pihak tidak lepas dari segala kekuatan dan kelemahan yang dimiliki setiap pihak, sehingga melalui keterlibatan aktif dalam setiap proses kegiatan, terjadi suatu proses saling belajar dan saling memberdayakan satu sama lain.
- g) Kerjasama. Diperlukan adanya kerja sama berbagai pihak yang terlibat untuk saling berbagi kelebihan guna mengurangi berbagai kelemahan yang ada, khususnya yang berkaitan dengan kemampuan sumber daya manusia.

Tahap paling ideal dari partisipasi masyarakat adalah tahap dimana masyarakat selain dapat memilih dan menentukan dengan kemampuannya sendiri terhadap segala bentuk kegiatan yang sesuai dan menentukan apa yang terbaik bagi kesejahteraan hidupnya, masyarakat juga mampu melakukan kontrol terhadap pelaksanaannya. Pada tahap ideal ini, kegiatan direncanakan, dilaksanakan, serta dinilai bersama masyarakat. Dan untuk mendapatkan partisipasi yang baik diperlukan sebuah pendekatan dan teknik-teknik partisipasi yang sesuai dengan karakter masyarakat.

Tujuan dari pendekatan partisipatif adalah adanya perubahan sosial, dimana masyarakat mampu menentukan yang terbaik bagi dirinya. Masyarakat memberikan segenap kemampuannya, baik fisik, pemikiran dan harta untuk kebutuhan memperkuat dan mengembangkan kapasitasnya (*capacity building*).

Dengan demikian, pendekatan partisipatif merupakan bagian dari penguatan *civil society*.

Dari Definisi partisipasi yang diungkapkan oleh para pakar tersebut di atas, dapat dibuat kesimpulan bahwa partisipasi adalah keterlibatan aktif dari seseorang, atau sekelompok orang (masyarakat) secara sadar untuk berkontribusi secara sukarela dalam program pembangunan dan terlibat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring sampai pada tahap evaluasi.

Untuk mencapai keberhasilan pembangunan, partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan sangat diperlukan. Pembangunan dapat berjalan terus menerus tetapi hasilnya akan sangat berbeda apabila pembangunan tersebut didukung dengan partisipasi masyarakat. Partisipasi dalam pembangunan harus dilaksanakan sebagai bagian penting dari pembangunan itu sendiri.

2.2. Pengertian Otonomi Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah harus sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus kepentingan sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan khususnya suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Pasal 1 ayat 11 tentang

kewenangan Pemerintah Daerah, “Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi”. Dijelaskan kembali pada ayat 12 bahwa “Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Konsep pembangunan daerah dalam daerah otonom, pada hakikatnya adalah upaya-upaya yang terencana untuk meningkatkan kapasitas suatu pemerintahan daerah sehingga dapat tercipta suatu kemampuan yang handal dan profesional dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan mengelola sumber daya ekonomi yang ada di daerah.

Selain itu, pembangunan daerah juga merupakan upaya-upaya untuk memberdayakan seluruh masyarakat yang ada di suatu daerah sehingga dapat tercipta lingkungan di daerah yang memungkinkan masyarakat untuk menikmati kualitas kehidupan yang lebih baik, maju dan tenteram, serta memperluas pilihan-pilihan bagi masyarakat dalam upaya meningkatkan harkat, martabat dan harga diri masyarakat di daerah.

Pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah daerah terkadang menemukan kendala dan hambatan yang perlu dirumuskan segera

penyelesaiannya. Terkadang pula pelaksanaan pembangunan daerah dilaksanakan secara amburadul dan tidak terencana sehingga menimbulkan akibat-akibat yang tidak diharapkan. Pembangunan daerah yang demikian tidak menciptakan kemajuan tetapi justru menimbulkan kemunduran di daerah. Kita perlu belajar banyak dari pengalaman-pengalaman daerah lainnya di Indonesia untuk mendukung proses pembangunan daerah yang dilaksanakan di daerah masing-masing.

Pasal 13 undang-undang 23 tahun 2014 terkait dengan Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Pembagian daerah Indonesia atas daerah-daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahan yang ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintah negara dan hak asal-usul yang bersifat istimewa seperti marga dan dusun. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menghormati kedudukan daerah-daerah yang bersifat istimewa tersebut dengan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan asal-usul daerah tersebut

Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi Daerah menurut Ateng Syarifuddin, adalah: “Otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan melainkan kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu terwujud pemberian kesempatan yang harus dapat dipertanggungjawabkan”¹

Pendapat lain dikemukakan oleh Benyamin Hoesein (1993)² bahwa otonomi daerah adalah pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu Negara secara informal berada di luar pemerintah pusat. Sedangkan Philip Mahwood (1983) mengemukakan bahwa otonomi daerah adalah suatu pemerintah daerah yang mempunyai kewenangan sendiri yang keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber sumber material yang substansial tentang fungsi-fungsi yang berbeda.

Dengan otonomi daerah tersebut, menurut Mariun (1979) bahwa dengan kebebasan yang dimiliki pemerintah daerah memungkinkan untuk membuat inisiatif sendiri, mengelola dan mengoptimalkan sumber daya daerah. Adanya kebebasan untuk berinisiatif merupakan suatu dasar pemberian otonomi daerah, karena dasar pemberian otonomi daerah adalah dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan setempat.

Kebebasan yang terbatas atau kemandirian tersebut adalah wujud kesempatan pemberian yang harus dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, hak dan kewajiban serta kebebasan bagi daerah untuk menyelenggarakan urusan-urusannya sepanjang sanggup untuk melakukannya dan penekanannya lebih

¹ <https://noviewahyuningtias.wordpress.com/2013/06/27/otonomi-daerah/>

² www.dosenpendidikan.com/7-pengertian-otonomi-daerah-menurut-para...

31 Mar 2015 - 7 Pengertian Otonomi Daerah Menurut Para Ahli – Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur ...

bersifat otonomi yang luas. Pendapat tentang otonomi di atas, juga sejalan dengan yang dikemukakan Vincent Lemius (1986)³ bahwa otonomi daerah merupakan kebebasan untuk mengambil keputusan politik maupun administrasi, dengan tetap menghormati peraturan perundang-undangan. Meskipun dalam otonomi daerah ada kebebasan untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah, tetapi dalam kebutuhan daerah senantiasa disesuaikan dengan kepentingan nasional, ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terlepas dari itu pendapat beberapa ahli yang telah dikemukakan di atas, dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 dinyatakan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Beranjak dari rumusan di atas, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah pada prinsipnya mempunyai tiga aspek, yaitu :

1. Aspek Hak dan Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Aspek kewajiban untuk tetap mengikuti peraturan dan ketentuan dari pemerintahan di atasnya, serta tetap berada dalam satu kerangka pemerintahan nasional.

³ www.dosenpendidikan.com/7-pengertian-otonomi-daerah-menurut-para...
31 Mar 2015 - 7 Pengertian Otonomi Daerah Menurut Para Ahli – Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur ...

3. Aspek kemandirian dalam pengelolaan keuangan baik dari biaya sebagai perlimpahan kewenangan dan pelaksanaan kewajiban, juga terutama kemampuan menggali sumber pembiayaan sendiri.

Selain pengertian otonomi daerah sebagaimana disebutkan diatas, kita juga dapat menelisik pengertian otonomi daerah secara harfiah. Otonomi daerah berasal dari kata otonomi dan daerah. Dalam bahasa Yunani, otonomi berasal dari kata autos dan nomos. Autos berarti sendiri dan nomos berarti aturan atau undang-undang, sehingga dapat dikatakan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah.

Undang-Undang otonomi daerah di Indonesia merupakan dasar hukum pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. UU otonomi daerah di Indonesia merupakan payung hukum terhadap seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pelaksanaan otonomi daerah di bawah UU otonomi daerah seperti, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan seterusnya.

UU otonomi daerah itu sendiri merupakan implementasi dari ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menyebutkan otonomi daerah sebagai bagian dari sistem tata negara Indonesia dan pelaksanaan pemerintahan di Indonesia. Ketentuan mengenai pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia tercantum dalam pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa: "*Pemerintahan daerah provinsi, daerah*

kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Selanjutnya Undang-Undang Dasar 1945 memerintahkan pembentukan UU Otonomi Daerah untuk mengatur mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (7), bahwa: *“Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”.*

Ketentuan tersebut diatas menjadi payung hukum bagi pembentukan UU otonomi daerah di Indonesia, sementara UU otonomi daerah menjadi dasar bagi pembentukan peraturan lain yang tingkatannya berada di bawah undang-undang menurut hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Otonomi daerah di Indonesia dilaksanakan setelah gerakan reformasi 1998. Tepatnya pada tahun 1999 UU otonomi daerah mulai diberlakukan. Pada tahap awal pelaksanaannya, otonomi daerah di Indonesia mulai diberlakukan berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Setelah diberlakukannya UU ini, terjadi perubahan yang besar terhadap struktur dan tata laksana pemerintahan di daerah-daerah di Indonesia.

Dari beberapa pengertian otonomi daerah yang diberikan diatas, dapat dilihat bahwa secara umum definisi yang diberikan oleh para ahli atau pakar mengenai otonomi daerah memiliki kesamaan satu sama lain. Jika seluruh pengertian tersebut dirangkum, maka akan tampak unsur-unsur sebagai berikut: *Pertama* adanya kewenangan atau kebebasan yang dimiliki oleh pemerintah

daerah untuk mengurus atau mengatur sendiri daerahnya. *Kedua* kebebasan atau kewenangan tersebut, merupakan pemberian dari pemerintah pusat dan karenanya harus tunduk pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau secara nasional. *Ketiga* kebebasan atau kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah bertujuan untuk kemudahan pemanfaatan potensi lokal dalam rangka mensejahterakan masyarakat.

2.3. Konsep Keluarga Berencana

Menurut WHO⁴ Keluarga Berencana adalah program yang bertujuan membantu pasangan suami isteri untuk, (1), Menghindari kelahiran yang tidak diinginkan, (2) Mendapatkan kelahiran yang diinginkan, (3) Mengatur interval diantara kehamilan, (4) Mengontrol waktu saat kelahiran dalam hubungan dengan umur suami dan isteri, (5) Menentukan jumlah anak dalam keluarga. Keluarga Berencana adalah pencegahan konsepsi atau pencegahan terjadinya pertemuan antara sel mani dari laki-laki dan sel telur dari wanita sekitar senggama. Sedangkan menurut Djoko Roesmoro⁵ Keluarga Berencana adalah upaya peningkatan kepedulian dan peran serta masyarakat melalui pendewasaan usia perkawinan, pengaturan kelahiran, pembinaan ketahanan keluarga, peningkatan kesejahteraan keluarga untuk mewujudkan keluarga kecil bahagia dan sejahtera. Sedangkan Keluarga Berencana menurut Mc Kenzie adalah sebagai proses

⁴ Hartanto, H, 2004. *Keluarga Berencana dan Kontrasepsi*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

⁵ Juliantoro, D, 2000. *30 Tahun Cukup, Keluarga Berencana dan Hak Konsumen*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

penetapan jumlah dan jarak anak yang diinginkan dalam keluarga seseorang dan pemilihan cara yang tepat untuk mencapai keinginan tersebut. Tujuan Keluarga Berencana adalah meningkatkan kesejahteraan ibu dan anak serta mewujudkan norma keluarga kecil bahagia dan sejahtera yang menjadi dasar bagi terwujudnya masyarakat yang sejahtera melalui pengendalian kelahiran dan pengendalian pertumbuhan penduduk Indonesia.

Pelaksanaan program Keluarga Berencana nasional bertujuan untuk mewujudkan keluarga berkualitas memiliki visi, sejahtera, maju, bertanggung jawab, bertakwa dan mempunyai anak ideal, dengandemikian diharapkan :

1. Terkendalnya tingkat kelahiran dan penambahan penduduk.
2. Meningkatnya Jumlah peserta KB atas dasar kesadaran, sukarela dengan dasar pertimbanganmoral dan agama.
3. Berkembangnya usaha-usaha yang membantu peningkatan kesejahteraan ibu dan anak, sertakematian ibu pada masa kehamilan dan persalinan.
4. Sasaran dan target yang ingin dicapai dengan program Keluarga Berencana adalah bagaimana supaya segera tercapai dan melembaganya Norma Keluarga Kecil yang Bahagia dan Sejahtera (NKKBS) pada masyarakat Indonesia.

Sasaran yang mesti digarap untuk mencapaitarget tersebut adalah:

- a) Pasangan Usia Subur (PUS) yaitu pasangan suami istri yang hidup bersama dimana istrinya berusia 15-49 tahun, yang harus dimotivasi terus-menerus sehingga menjadi pesrta KeluargaBerencana Lestari.

- b) Non PUS, yaitu anak sekolah, orang yang belumb kawin, pemuda-pemudi, pasangan diatas 45 tahun, tokoh masyarakat, dan
- c) Institusional yaitu berbagai organisasi, lembaga masyarakat, pemerintah dan swasta.

Memasuki daerah otonom, pelaksanaan program KB menjadi urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Dalam UU Nomor 56 tahun 2014 dalam Bab I Pasal 1 ayat 15 jelas merupakan kewenangan “Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah” lebih lanjut pada pasal 20 bahwa “Untuk mewujudkan penduduk tumbuh seimbang dan keluarga berkualitas, Pemerintah menetapkan kebijakan keluarga berencana melalui penyelenggaraan program keluarga berencana” Pelimpahan kewenangan kesehatan dari pusat kedaerah dilakukan sejak otda dengan terbitnya 23 tahun 2014 UU tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 2 bahwa “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

Dalam Undang-Undang 36 tahun 2009 Pasal 2 bahwa “Pembangunan kesehatan diselenggarakan dengan berasaskan perikemanusiaan, keseimbangan, manfaat, perlindungan, penghormatan terhadap hak dan kewajiban, keadilan, gender dan nondiskriminatif dan norma-norma agama”

Pembangunan Kependudukan dalam unndang-undang nomor 52 tahun

2014 pasal 1 ayat 2 menyatakan bahwa : Kependudukan adalah hal ihwal yang berkaitan dengan jumlah, struktur, pertumbuhan, persebaran, mobilitas, penyebaran, kualitas, dan kondisi kesejahteraan yang menyangkut politik, ekonomi, sosial budaya, agama serta lingkungan penduduk setempat, dan pada ayat 3 Perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga adalah upaya terencana untuk mewujudkan penduduk tumbuh seimbang dan mengembangkan kualitas penduduk pada seluruh dimensi penduduk.

2.4. Program Kependudukan dan Keluarga Berencana

Pembangunan kesehatan diarahkan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar peningkatan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dapat terwujud. Peningkatan derajat kesehatan masyarakat dapat diukur dengan adanya peningkatan umur harapan hidup, penurunan angka kematian (*mortalitas*) khususnya ibu, bayi dan balita, penurunan angka kesakitan (*morbiditas*) dan peningkatan status gizi masyarakat.

Sesuai dengan penjabaran di dalam Sistem Kesehatan Nasional (SKN) Tahun 2009, pembangunan kesehatan diselenggarakan berdasarkan pada perikemanusiaan, pemberdayaan dan kemandirian, adil dan merata serta pengutamakan manfaat dengan perhatian khusus pada masyarakat rentan antara lain ibu, bayi, anak, lanjut usia dan keluarga miskin.

Kabupaten Pringsewu sebagai Daerah Otonomi Baru yang di sahkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008, pada tahun ke-1 dan ke-2

sebelum dilantiknya Bupati dan Wakil Bupati terpilih, telah melaksanakan berbagai program pembangunan kesehatan untuk meningkatkan akses, pemerataan dan kualitas pelayanan kesehatan. Berbagai Program Prioritas yang dilaksanakan diarahkan untuk pencapaian target indikator SPM dan MDG's yang meliputi meliputi program peningkatan kesehatan ibu dan anak, program revitalisasi sarana kesehatan, program peningkatan jaminan kesehatan khususnya bagi masyarakat rentan dan keluarga miskin, program peningkatan gizi masyarakat, program pencegahan dan penanggulangan penyakit, program promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat, program pelayanan kesehatan dasar dan rujukan dan program peningkatan kebijakan, manajemen dan pelayanan administrasi.

Pemerintah Kabupaten Pringsewu sesuai dengan amanat Undang-Undang setelah dilantiknya Bupati dan Wakil Bupati Pringsewu Periode 2011 – 2016, telah menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pringsewu Tahun 2011 – 2016. RPJMD Kabupaten Pringsewu Tahun 2011 - 2016 disusun berdasarkan Visi dan Misi Bupati Pringsewu sekaligus sebagai dokumen perencanaan yang mengakomodasi berbagai aspirasi masyarakat.

2.5. Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Kependudukan

Pembangunan kependudukan diarahkan untuk meningkatkan kesehatan, kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar

peningkatan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dapat terwujud. Peningkatan derajat kesehatan masyarakat dapat diukur dengan adanya peningkatan umur harapan hidup, penurunan angka kematian (mortalitas) khususnya ibu, bayi dan balita, penurunan angka kesakitan (morbiditas) dan peningkatan status gizi masyarakat.

Sesuai dengan penjabaran di dalam Sistem Kesehatan Nasional (SKN) Tahun 2009, pembangunan kesehatan diselenggarakan berdasarkan pada perikemanusiaan, pemberdayaan dan kemandirian, adil dan merata serta pengutamakan manfaat dengan perhatian khusus pada masyarakat rentan antara lain ibu, bayi, anak, lanjut usia dan keluarga miskin.

Kabupaten Pringsewu sebagai Daerah Otonomi Baru yang di sahkan berdasarkan Undang – Undang Nomor 48 Tahun 2008, pada tahun ke-1 dan ke-2 sebelum dilantiknya Bupati dan Wakil Bupati terpilih, telah melaksanakan berbagai program pembangunan kesehatan untuk meningkatkan akses, pemerataan dan kualitas pelayanan kesehatan. Berbagai Program Prioritas yang dilaksanakan diarahkan untuk pencapaian target indikator SPM dan MDG's yang meliputi meliputi program peningkatan kesehatan ibu dan anak, program revitalisasi sarana kesehatan, program peningkatan jaminan kesehatan khususnya bagi masyarakat rentan dan keluarga miskin, program peningkatan gizi masyarakat, program pencegahan dan penanggulangan penyakit, program promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat, program pelayanan kesehatan dasar dan rujukan dan program peningkatan kebijakan, manajemen dan pelayanan administrasi.

Pemerintah Kabupaten Pringsewu sesuai dengan amanat Undang-Undang setelah dilantiknya Bupati dan Wakil Bupati Pringsewu Periode 2011 – 2016, telah menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Pringsewu Tahun 2011 – 2016. RPJMD Kabupaten Pringsewu Tahun 2011 - 2016 disusun berdasarkan Visi dan Misi Bupati Pringsewu sekaligus sebagai dokumen perencanaan yang mengakomodasi berbagai aspirasi masyarakat.

Dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2011-2016 telah dijabarkan Visi “Pringsewu Unggul, Dinamis dan Agamis Berbasis Ekonomi Kerakyatan” yang salah satu misi ke-3 nya adalah meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang produktif dan berdaya saing, dimana pembangunan kesehatan bagian integral dalam misi tersebut. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, maka sebagai salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Kabupaten Pringsewu, Dinas Kesehatan telah menyusun Rencana Strategis (Renstra) Dinas Kesehatan Tahun 2011-2016.

Dalam Rencana Strategis Dinas Kesehatan Kabupaten Pringsewu merupakan dokumen perencanaan yang bersifat indikatif memuat program-program pembangunan kesehatan yang akan dilaksanakan Dinas Kesehatan Kabupaten Pringsewu maupun mendorong aktif kemandirian dan pemberdayaan masyarakat kurun waktu tahun 2011-2016. Pendekatan perencanaan dalam penyusunan renstra Dinas Kesehatan adalah (1) Keterpaduan dan sinergitas

program (2) Koordinasi dan sinkronisasi (3) Berbasis Data Riil (*Evidence Based*), (4) pendekatan bawah atas (*Bottom Up*), (5) Partisipasif, Pemberdayaan dan kemandirian masyarakat.

Pelaksanaan pembangunan akan tepat mengenai sasaran, terlaksana dengan baik dan bermanfaat hasilnya jika dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. pembangunan haruslah dilaksanakan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Pandangan ini menunjukkan asas demokrasi dalam konsep pembangunan nasional. Masyarakat perlu dilibatkan secara langsung bukan karena mobilisasi, melainkan sebagai bentuk partisipasi yang dilandasi oleh kesadaran. Dalam proses pembangunan, masyarakat tidak semata-mata diperlakukan sebagai obyek, tetapi lebih sebagai subyek dan aktor atau pelaku.

Hoofsteede dalam Khairudsdin (1992:125), membagi partisipasi menjadi tiga tingkatan :

1. Partisipasi inisiasi (*inisiation participation*) adalah partisipasi yang mengundang inisiatif dari pemimpin desa, baik formal maupun informal, ataupun dari anggota masyarakat mengenai suatu proyek, yang nantinya proyek tersebut merupakan kebutuhan bagi masyarakat.
2. Partisipasi legitimasi (*legitimation participation*) adalah partisipasi pada tingkat pembicaraan atau pembuatan keputusan tentang proyek tersebut.
3. Partisipasi eksekusi (*execution participation*) adalah partisipasi pada tingkat pelaksanaan.

Ada dua hal yang harus dilaksanakan oleh pemerintah, **Pertama** : perlu aspiratif terhadap aspirasi yang disampaikan oleh masyarakatnya, dan perlu sensitif terhadap kebutuhan rakyatnya. Pemerintah perlu mengetahui apa yang dibutuhkan oleh rakyatnya serta mau mendengarkan apa kemauannya. **Kedua** : pemerintah perlu melibatkan segenap kemampuan yang dimiliki oleh masyarakat dalam melaksanakan pembangunan. Dengan kata lain pemerintah perlu menempatkan rakyat sebagai subjek pembangunan, bukan hanya sebagai objek pembangunan.

2.6. Kerangka Pemikiran

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program ketahanan keluarga berencana menjadi isu penting dalam era otonomi daerah, hal ini karena didalamnya terdapat suatu proses pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada daerah. Berdasarkan PP 25 Tahun 2000, pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk melakukan penetapan kebijakan pengendalian angka kelahiran dan penurunan angka kematian ibu, bayi, dan anak, serta kewenangan untuk menetapkan pedoman pengembangan kualitas keluarga. Sementara kewenangan selain yang diatur PP 25/2000 merupakan kewenangan Daerah.

Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 Pasal 43 disebutkan bahwa BKKBN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam melaksanakan tugas tersebut, BKKBN menyelenggarakan fungsi; 1) pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang keluarga berencanakan keluarga sejahtera; 2).

koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BKKBN;3) fasilitasi dan pembinaan terhadap kegiatan Instansi pemerintah, swasta, Lembaga Sosial dan Organisasi Masyarakat dan masyarakat di bidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera; 4) penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan, dan rumah tangga.

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan desentralisasi di bidang penyelenggaraan Keluarga Berencana, memperhatikan Pasal 114 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 48 Tahun 2002 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, bahwa sebagian tugas pemerintahan yang dilaksanakan oleh BKKBN di Daerah tetap dilaksanakan oleh Pemerintah, dan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan, dialihkan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan ketentuan peraturan per-Undang-Undangan yang berlaku. Oleh karena itu, komitmen pemerintah daerah tentang program KB sangat variatif, dan pemerintah pusat tidak memiliki otoritas untuk mengatur pemerintah daerah agar meningkatkan komitmennya. Itulah sebabnya, maka strategi pengelolaan KB pada era desentralisasi bukan lagi berlandaskan pada hubungan hirarkhis, tetapi lebih diarahkan pada pendekatan yang bersifat pembinaan dan koordinatif. Untuk lebih menjamin keberlangsungan program KB, dibutuhkan komitmen yang kuat dari

pimpinan tertinggi di Pemerintahan mulai dari Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sampai pimpinan di lini lapangan.

Dalam kerangka keberlangsungan program KB di daerah maka partisipasi masyarakat akan sangat membantu keberhasilan program ketahanan keluarga dalam era otonomi daerah. Dengan kata lain, suksesnya program KB tergantung aktif atau tidak aktifnya partisipasi masyarakat untuk mensukseskan program tersebut. Sehingga dalam posisi ini peran aktif masyarakat sangat penting bagi kelancaran dan keberhasilan program ketahanan keluarga. Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan program KB diperlukan karena dengan keterbatasan anggaran membuat sosialisasi KB harus dapat memanfaatkan berbagai elemen masyarakat.

Kata partisipasi mengandung makna "*keikutsertaan*" atau "*peran serta*" seseorang, masyarakat atau lembaga dalam sebuah kegiatan. Keikutsertaan ini timbul berdasarkan "*kesadaran*" yang tumbuh dengan sendirinya *tanpa ada rasa terpaksa, rasa tertekan dari pihak manapun*. Keikutsertaan secara sukarela inilah yang menjadi target utama bagi individu atau lembaga yang melakukan kegiatan-kegiatan pengembangan masyarakat. Dengan "peran serta" semacam ini, kegiatan pengembangan masyarakat dapat lebih mudah berjalan dan mencapai tujuan yang diinginkan.

Bentuk-bentuk partisipasi (keikutsertaan, peran serta) masyarakat tidak selalu dalam bentuk sumbangan materi saja (seperti uang, benda, lahan dan sebagainya), tetapi dapat pula berupa non materi (seperti tenaga, waktu, fikiran/ide, tindakan dan sebagainya) bahkan kadang-kadang dukungan dalam

bentuk non materi lebih banyak membantu daripada dukungan dalam bentuk materi. Namun nika pada kenyataannya kita dapat mewujudkan dukungan materi dan non materi sekaligus, hal ini tentu akan menghasilkan kerja yang lebih baik lagi.

Bertolak dari tinjauan paparan di atas, maka kerangka pikir penelitian ini dapat disusun sebagaimana diilustrasikan pada Gambar berikut

Alur Kerangka Pemikiran

