

**KARYA ILMIAH**

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES  
PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK**

**OLEH**

**DRS. JOUKE J. LASUT, MSI**



**UNIVERSITAS SAM RATULANGI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK  
MANADO  
2012**

## LEMBAR PENGESAHAN KARYA ILMIAH

---

a. Nama : Drs. Jouke J. Lasut, MSi  
b. Jenis Kelamin : Laki-laki  
c. NIP : 19621006 199112 1 001  
d. Pangkat/Golongan Ruang : Pembina , IV/a  
e. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala  
f. Jurusan : Sosiologi  
g. Program Studi : Sosiologi  
h. Judul Karya Ilmiah : Partisipasi Masyarakat dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik.

---

Menyetujui :  
Ketua Jurusan Sosiologi,



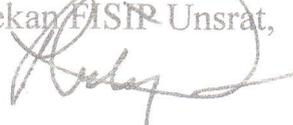
Drs. N. Kandowanko,MSi,-  
NIP. 19610705 198903 1 005.-

Penulis,



Drs. Jouke J. Lasut, MSi.-  
NIP. 19621006 199112 1 001.-

Mengetahui :  
Dekan FISIP Unsrat,



Drs. Philep Morse Regar,MS.-  
NIP. 19510503 198303 1 002.-

## KATA PENGANTAR

Dengan memanjat Puji dan Syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa karena hanya dengan berkat dan PenyertaanNya, maka penulisan Karya Ilmiah ini dapat diselesaikan.

Karya Ilmiah ini diberi judul :” PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK”.

Dalam mewujudkan partisipasi masyarakat bukanlah pekerjaan yang mudah hal ini terlihat dari berbagai konteks pembangunan di pedesaan.

Beberapa tantangan yang dihadapi adalah tingkat pendidikan rata-rata masyarakat yang rendah. Terbatasnya prasarana dan sarana pemerintahan serta sumberdaya aparatur pemerintah desa serta belum terpenuhinya infrastruktur. Mengakibatkan proses kebijakan publik tidak dapat berjalan secara maksimal. Partisipasi masyarakat secara langsung dalam proses perumusan kebijakan publik melalui Musrembang dan Jaring Asmara dalam rangka penyusunan APBD secara umum masih sangat rendah bila dibandingkan dengan daerah perkotaan .

Penulis menyadari bahwa Karya Ilmiah ini tentu masih banyak kekurangan dan kelemahannya oleh karena itu melalui kesempatan ini penulis mengharapkan saran dan kritik demi penyempurnaannya.

Penulis,

JJL

## DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	ii	
Daftar Isi.....	iii	
Kata Pengantar.....	iv	
<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1	
B. Perumusan Masalah .....	3	
<b>BAB II</b>	<b>TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Konsep Partisipasi Masyarakat .....	4	
B. Musyawarah Perencanaan Pembangunan.....	5	
C. Konsep Kebijakan Publik.....	7	
<b>BAB III</b>	<b>PEMBAHASAN</b>	
A. Partisipasi Masyarakat dalam proses perumusan Kebijakan Publik .....	9	
B. Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik.....	12	
C. Faktor-faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan public.....	14	
D. Model Perumusan Kebijakan Publik yang Ideal.....	15	
<b>BAB</b>	<b>A. KESIMPULAN.....</b>	<b>21</b>
<b>IV</b>	<b>B. SARAN.....</b>	<b>22</b>
Daftar Pustaka.....		23

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Permasalahan

Partisipasi merupakan ciri terpenting demokrasi. Rakyat berhak bahkan harus berpartisipasi. Dalam sistem demokrasi, partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu keniscayaan. Tidak ada sistem demokrasi tanpa ada partisipasi masyarakat. Keikutsertaan atau partisipasi masyarakat itu terjadi dalam berbagai bentuk dan tingkat, mulai dari proses penentuan bentuk negara, struktur dan susunan pemerintahan, hingga penentuan sistem penyelenggaraan pelayanan publik dan pembangunan serta pengawasan.

Perubahan-perubahan yang terjadi saat ini, yang dipicu oleh revolusi teknologi komunikasi dan globalisasi dunia, telah membawa dampak tersendiri bagi semakin menariknya studi kebijakan publik. Pertama, revolusi teknologi komunikasi dan globalisasi telah mendorong terjadinya proses demokratisasi di sebagian besar negara berkembang yang pada awalnya merupakan negara-negara otoriter. Kondisi ini mendorong keterlibatan aktor-aktor baru dalam perumusan kebijakan publik. Perumusan kebijakan tidak lagi didominasi oleh segelintir elit politik yang tidak dapat dikritik, namun kini telah melibatkan semakin banyak warga negara dan kelompok-kelompok kepentingan. Dengan demikian, pemerintah dihadapkan pada tuntutan-tuntutan yang semakin beragam. Kedua, paralel dengan kondisi tersebut adalah bahwa globalisasi informasi telah melahirkan tipe masyarakat yang semakin kritis. Akibatnya, warga negara sekarang ini semakin peduli terhadap kebijakan-kebijakan publik yang berpengaruh secara langsung terhadap kehidupan pribadinya, sehingga pemerintah harus semakin responsif dan akomodatif.

Studi kebijakan publik dalam konteks Indonesia menjadi semakin penting dan menarik jika dikaitkan dengan wacana otonomi daerah yang kini tengah dijalankan. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut diharapkan akan memberi kesejahteraan kepada sebagian besar rakyat, namun di balik harapan tersebut juga diliputi perasaan kekhawatiran. Otonomi daerah dicemaskan hanya akan melahirkan "raja-raja kecil" di daerah, yang tidak memedulikan kesejahteraan rakyat. Dengan asumsi demikian, maka studi kebijakan publik dengan alasan

profesional menjadi semakin dibutuhkan. Oleh karena itu, studi-studi kebijakan publik di Indonesia diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi perbaikan kebijakan publik. (Budi winarno.2007 : 2)

Dalam mewujudkan partisipasi masyarakat bukanlah pekerjaan yang mudah hal ini terlihat dari berbagai konteks pembangunan di Pedesaan.

Beberapa tantangan yang dihadapi adalah tingkat pendidikan rata-rata masyarakat yang rendah. Terbatasnya prasarana dan sarana pemerintahan serta sumberdaya aparatur pemerintahan desa serta belum terpenuhinya infrastruktur. Mengakibatkan proses kebijakan publik tidak dapat berjalan secara maksimal. Partisipasi masyarakat secara langsung dalam proses perumusan kebijakan publik melalui Musrenbang dan Jaring Asmara dalam rangka penyusunan APBD secara umum masih sangat rendah bila dibandingkan dengan daerah perkotaan. Pelibatan masyarakat hanya pada Jaring Asmara dan Musrenbang Desa sementara Musrenbang Kecamatan, Musrenbang Kabupaten dan Penetapan APBD masyarakat tidak dilibatkan secara langsung. Proses perumusan kebijakan publik masih terkesan didominasi oleh para elit "*The Power Elit*" penyelenggaraanya kurang melibatkan perwakilan masyarakat, LSM maupun perguruan tinggi yang ada.

Kebijakan publik dan program pembangunan yang dijalankan merupakan keinginan dari pemerintah daerah bersama SKPD dan DPRD, yang sudah tertuang dalam RPJMD dan RPJPD. Aspirirasi masyarakat yang terealisasi merupakan bagian dari rencana program skala prioritas pembangunan, sementara aspirasi yang tidak sesuai dengan prioritas pembangunan daerah tidak terealisasi dalam penetapan APBD, dan disesuaikan dengan kemampuan dana daerah yang ada.

Berbagai pengalaman daerah menunjukkan bahwa tanpa partisipasi warga maka : (1) pemerintah kekurangan petunjuk mengenai kebutuhan dan keinginan warganya. (2) investasi yang ditanamkan di daerah tidak mengungkapkan prioritas kebutuhan warga. (3) sumber-sumber daya publik yang langka tidak digunakan secara optimal (4) sumber-sumber daya masyarakat yang potensial untuk memperbaiki kualitas hidup daerah tidak terungkap.(5) standar-standar dalam merancang pelayanan dan parasarana yang tidak tepat. (6) fasilitas-fasilitas yang

ada digunakan di bawah kemampuan dan ditempatkan pada tempat yang salah. (hetifa Sj Sumarto :2004 : 127-129)

Dengan partisipasi masyarakat diharapkan: (1) Kebijakan daerah didasarkan terutama pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Berbagai kebijakan atau peraturan akan lebih sesuai dengan kenyataan dan lebih mungkin memenuhi harapan-harapan masyarakat lokal.(2) Mendorong masyarakat lokal untuk lebih mematuhi kebijakan atau peraturan dan bertanggung jawab secara sosial. (3) Masyarakat akan cenderung lebih patuh terhadap peraturan yang pembuatannya melibatkan mereka secara aktif. (4) Memberdayakan pemerintah daerah untuk mendemokratisasikan proses pembuatan kebijakan dan lebih bertanggung gugat kepada pemilih mereka. (5) Konsultasi terbuka dengan para pemangku kepentingan, seperti universitas, LSM, dan masyarakat umum, memungkinkan “pengawasan dan keseimbangan” menjadi bagian dalam proses. (hetifa Sj Sumarto :2004 : 127-129)

Bertolak dari pemikiran tersebut, ternyata bentuk partisipasi masyarakat sangatlah penting untuk dikaji dalam konteks proses perumusan kebijakan publik

## **B. Perumusan Masalah .**

Adapun perumusan masalah yang akan diuraikan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrembang) dan Penjaringan Aspirasi Masyarakat ?
2. Apa yang menjadi faktor-faktor penghambat dan pendukung partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik ?

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Konsep Partisipasi Masyarakat

Kata “partisipasi” dalam bahasa Inggris adalah “participation” yang oleh Poerwardamita (1980 : 243) diartikan sebagai hal yang mengambil bagian atau keikutsertaan. Dalam Eksiklopedia pendidikan oleh Poerbakawatja dan Harahap(1980 :25) dikatakan partisipasi adalah suatu fenomena demokrasi dimana peran diikutsertakan masyarakat dalam perencanaan serta pelaksanaan dari segala sesuatu yang berpusat pada kepentingannya dan ikut memikul tanggungjawabnya; partisipasi itu terjadi baik didalam fisik maupun dalam bidang mental serta dalam bidang penentuan kebijaksanaan.

Menurut Suparman dan Soejiono (1980: 91), Partisipasi masyarakat adalah sebagai keinginan, kemauan, keikutsertaan (keterlibatan aktif), kesanggupan, kesadaran dari setiap warga masyarakat untuk melaksanakan usaha-usaha pembangunan guna tercapainya tujuan pembangunan.

Cohen dan Uphoff (1977: 92) secara operasional lebih menekankan pada sifat khas partisipasi yang dikenal dengan gagasan inisiatif. Dimana suatu pihak gagasan itu datang dari atas atau secara *top down*, dan pihak lain adalah datang dari bawah atau secara *bottom up*. Prakarsa yang datang dari atas adalah prakarsa yang datang dari inisiatif pemerintah sedangkan partisipasi adalah yang datang dari inisiatif masyarakat itu sendiri. Dan menurut pendapat mereka partisipasi partisipasi *top-down* tindakannya melibatkan beberapa jenis paksaan sedangkan partisipasi yang *bottom-up* lebih bersifat sukarela daripada paksaan.

Disamping hal-hal tersebut diatas, dalam kaitan dengan uraian tentang partisipasi masyarakat ini, maka suatu hal penting yang perlu dikemukakan adalah menyangkut bentuk-bentuk atau wujud partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik. Dalam kaitan ini beberapa ahli (dalam Ndraha 1987 : 103) mengemukakan macam atau bentuk partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik. Antara lain Evelyn Wood (1962) mengemukakan partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan dapat berbentuk partisipasi dalam memperhatikan /menyerap dan memberitanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (menaati, memenuhi, melaksanakan),

mengiyakan, menerima dengan syarat, maupun dalam arti menilainya. Hoefteede (1971) mengemukakan partisipasi dalam perencanaan, termasuk dalam pengambilan keputusan juga termasuk partisipasi dalam keputusan politik yang menyangkut nasib mereka (Mubyarto, 1984) Secara terperinci Cohen dan Uphff (1975 : 5-6) mengemukakan partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik adalah menyangkut keterlibatan rakyat didalam proses *dicision making* (pengambilan keputusan), dalam implementastion (implementasi) dari program, dalam benefit dan atau usah-usaha evaluasi dari setiap program.

Didalamnya terdapat 3 (tiga) buah gagasan yang penting dalam partisipasi masyarakat yaitu :

- a) Bahwa partisipasi / keikutsertaan/ keterlibatan / peran serta, sesungguhnya merupakan suatu keterlibatan mental dan perasaan, lebih lagi pada semata-mata atau keterlibatan secara jasmaniah.
- b) Unsur kedua adalah kesediaan memberi suatu sumbangan kepada usaha mencapai tujuan kelompok, ini berarti bahwa terdapat rasa senang, kesukarelaan untuk membantu kelompok.
- c) Unsur ketiga adalah tanggung jawab. Unsur tersebut merupakan segi yang menonjol dari rasa menjadi anggota (*Keith Davids 1998.23*)

## **B. Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)**

Dalam rangka menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang berfungsi sebagai dokumen perencanaan tahunan, maka Daerah perlu menyelenggarakan forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) secara berjenjang, mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota hingga tingkat propinsi, termasuk menyelenggarakan Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah/Propinsi, Kabupaten dan Kota (Forum SKPD). Sedangkan untuk meyusun Rencana Kerja Pemerintah Pusat yang berfungsi sebagai dokumen perencanaan tahunan nasional, maka Pemerintah perlu menyelenggarakan Musrenbang Pusat, Musrenbang Propinsi dan Musrenbang Nasional. Semua masukan yang diperoleh dari Musrenbang secara berjenjang ini diperlukan karena akan mempengaruhi kegiatan pembangunan yang berkait dengan pendanaan atau anggaran kegiatan di daerah. Pada tahap perencanaan dan penganggaran ini harus

dipastikan adanya partisipasi masyarakat untuk menyuarakan kebutuhannya. Masyarakat atau kelompok masyarakat harus dipastikan ikut berpartisipasi dalam setiap Musrenbang agar kebutuhan dan kepentingannya dapat terwakili. (Adminwri : 2007)

Sistem perencanaan dan penganggaran nasional terbagi dalam beberapa tahapan dalam sistem perencanaan nasional yaitu : 1). Tahap Persiapan Perencanaan 2).Tahap Perencanaan dan Anggaran 3).Tahap Pelaksanaan Kegiatan Pembangunan dan Belanja Negara 4).Tahap Pelaporan dan Pertanggung-jawaban. Tahap Perencanaan terdiri dari 2 tahapan berikut yaitu, 1). Penjaringan aspirasi masyarakat melalui Musrenbang dari tingkat Desa/Kelurahan sampai tingkat Kecamatan. 2). Penentuan Arah dan Kebijakan melalui forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dari tingkat Kabupaten Kota sampai tingkat propinsi.

Penjaringan aspirasi masyarakat dilakukan melalui wadah Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan). Adapun tahapan Musrenbang adalah: 1). Musrenbang Desa/Kelurahan dilaksanakan pada bulan Januari, dimana aspirasi masyarakat dapat digali melalui dialog atau musyawarah antar kelompok-kelompok masyarakat. masyarakat harus ikut berpartisipasi untuk memasukkan agenda kebutuhannya dalam forum Musrenbangdes/Musrenbangkel tersebut. Keluaran dari Musrenbang di tingkat ini adalah penetapan prioritas kegiatan pembangunan tahun mendatang sesuai dengan potensi serta permasalahan di desa/kelurahan tersebut. Pada tahap ini juga ditetapkan daftar nama 3–5 orang delegasi dari peserta Musrenbang Desa/Kelurahan untuk menghadiri Musrenbang Kecamatan. 2). Musrenbang Kecamatan dilaksanakan pada bulan Februari, Keluaran dari Musrenbang di tingkat kecamatan ini menetapkan daftar prioritas kegiatan pembangunan di wilayah kecamatan. Prioritas kegiatan pembangunan ini disesuaikan menurut fungsi SKPD dan penetapan anggaran yang akan didanai melalui APBD dan sumber pendanaan lainnya.

Musrenbang Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan sepanjang bulan Maret. Keluaran dari Musrenbang Kabupaten/Kota ini adalah: 1). Arah kebijakan, prioritas pembangunan dan pagu dana berdasarkan fungsi SKPD. 2). Daftar prioritas yang sudah dibahas pada forum SKPD. 3). Daftar usulan kebijakan/regulasi pada tingkat pemerintahan Kabupaten/Kota, Propinsi dan

Pusat. 4). Rancangan pendanaan untuk Alokasi Dana Desa. Untuk menjaga konsistensi keluaran dalam bentuk Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) maka dilakukan beberapa forum multi stakeholders Paska Musrenbang antara delegasi masyarakat, pemerintah daerah dan DPRD. Selain itu forum tersebut juga bertugas untuk memberikan penjelasan alasan diterima atau ditolaknya sejumlah kegiatan yang sudah diusulkan.

Penentuan Arah Kebijakan melalui Forum SKPD berdasarkan, 1). RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah), RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah). 2). Pokok-pokok pikiran DPRD. 3). RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional). 4) Masukan dari masyarakat melalui dengar pendapat, lobby, dan kampanye. Kriteria Penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) APBD berdasarkan :1). Sesuai visi, misi, tujuan, sasaran dan kebijakan yang sesuai dengan RPJMD dan RKPD serta dokumen perencanaan lainnya. 2). Memuat arah dan kebijakan umum yang disepakati sebagai pedoman menyusun strategi dan prioritas APBD. 3.) Perlu fleksibel dalam penyusunannya dengan penjabaran yang memberikan peluang pengembangan bagi pelaksanaannya. Penentuan strategi dan prioritas APBD, yang merupakan perumusan kebijakan anggaran disusun berdasarkan arah kebijakan APBD.

### **C. Konsep Kebijakan Publik (*Public Policy*)**

Kebijakan publik atau *Public Policy* atau Kebijakan Pemerintah dapat diartikan sebagai (dalam M. Irfan Islamy, 2001:18-20) : Thomas R. Dye mendefinisikan *Public Policy* sebagai “*is whatever governments choose to do or not to do*’ apapun yang di pilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. George C. Edwards III dan Ira Sharkansky mengartikan *Public Policy* sebagai “*...is what governments say and do or o not do. It is the goals or purpose of government programs* “...adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan oleh pemerintah”. Kebijakan negara itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau bentuk program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah. *Public Policy* itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah.

James E. Anderson mengatakan *Public Policy* adalah kebijaksanaan yang

dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah. Menurut Anderson, implikasi dari pengertian kebijakan Pemerintah tersebut adalah : (1) bahwa kebijakan Pemerintah itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan; (2) bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah; (3) bahwa kebijaksanaan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah. jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu; (4) bahwa kebijakan Pemerintah itu bisa bersifat positif-dalam arti : merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; (5) bahwa Kebijakan Pemerintah-setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Dengan pengertian Public Policy tersebut di atas maka penulis berasumsi

- 1) Bahwa Public Policy itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah
- 2) Bahwa Public Policy itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata.
- 3) Bahwa Public Policy baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- 4) Bahwa publik Policy itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

## BAB III

### PEMBAHASAN

#### A. Partisipasi Masyarakat Dalam proses perumusan kebijakan Publik

Menurut Hartmut Gustmann (2006) dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat maka pemerintah seharusnya ; (1) Mengeluarkan informasi yang dapat diakses oleh publik, (2) Menyelenggarakan proses konsultasi untuk menggali dan mengumpulkan masukan, (3) Keterlibatan aparat melalui terciptanya nilai dan Komitmen diantara aparat (4) Adanya forum untuk menampung partisipasi masyarakat yang representatif, (5) jelas arahnya dan dapat dikontrol bersifat terbuka dan inklusif, (6) harus ditempatkan sebagai mimbar masyarakat mengekspresikan keinginannya.

Kemampuan masyarakat untuk terlibat *public hearing* pertemuan kelompok masyarakat (*stakeholders meeting*) jajak pendapat umum laporan penelitian dan kajian (*constituent surveys*) media massa *simple voting in referendum* diskusi publik *e-participation policy conference policy round tables* masukan dari stakeholders termasuk aktivitas warga negara dalam kegiatan public, mendelegasikan otoritas tertentu kepada pengguna jasa layanan publik seperti perencanaan dan penyediaan panduan bagi kegiatan masyarakat dalam pelayanan public (*Hartmut Gustmann 2001. 102*)

Pemerintahan partisipatif bercirikan : (1) fokusnya adalah pada memberikan arah dan mengundang orang lain untuk berpartisipasi. (2) basis konstitusional dan mandate demokratis yang berhubungan dengan situasi akhir adalah menjadi tujuan (3) pemerintah hanya menentukan isi (*determine content*) (4) sasaran adalah ditujukan dalam kekuatan gabungan antara pemerintah dan aktor lain dalam masyarakat aktif dan bagian pertengahan dalam lingkaran *governance* adalah penting, tetapi walaupun petunjuk umum diberikan-akhir eksplisit sangat terbuka (5) visi dan pengembangan berdasarkan consensus sangat penting (6) pemerintah hanya berperan sebagai *chairperson* (7) fokusnya adalah pada “*managing outcomes as shared result*” (*Michael Hill & Peter Hupe. (USA : Sage Publication, : 2002 161 – 197)*)

Asumsi dasar dari partisipasi adalah “semakin dalam keterlibatan individu dalam tantangan berproduksi, semakin produktif individu tersebut.” Ada dua bentuk kegiatan : (1) mendorong partisipasi secara formal melalui komite atau dewan, yang mendorong masyarakat komunitas lokal untuk memberikan pandangan mereka tentang isu-isu kebijakan yang akan mempengaruhi pekerjaan maupun kesejahteraan mereka. (2) mendorong partisipasi dengan institusi partisipasi sangat berguna bagi pemerintah dalam proses pembuatan keputusan fokus pemerintah adalah pada memberikan arah dan mengundang orang lain untuk berpartisipasi, visi dan pengembangan berdasarkan pada konsensus antara pemerintah dan masyarakat, akses bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan didalam memvalidasi premis-premis dari mana sebuah program berasal dan karena itu akan berkontribusi terhadap efektivitas program. Dengan hadirnya isu partisipasi, kelompok tersebut akan berpindah dari orientasi pada input kepada manajemen program dan penekanan pada output. Menurut penelitian “*Building Leadership for Forest Reforms of the Future*” yang diselenggarakan atas kerjasama CIFOR dan Ford Foundation Jakarta 2005. Dalam Paper dengan judul “Naskah Akademik Perda tentang Mekanisme Partisipasi Masyarakat Dalam Pembuatan Kebijakan”. Partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik dapat dilaksanakan melalui cara: (1) Rekomendasi-rekomendasi penelitian kebijakan dan naskah akademik. (2) Diskusi terbuka seperti seminar, lokakarya dan FGD (diskusi kelompok terfokus). (3) Memo kebijakan atau ringkasan kebijakan, dikembangkan dengan para pemangku kepentingan lokal dan disebarkan secara luas. (4) Penerbitan kebijakan daerah dalam media cetak dan elektronika. (5) Dengar pendapat (public hearing) di DPRD. (6) Menyebarkan rancangan peraturan kepada berbagai pemangku kepentingan, untuk meminta masukan sebagai bahan perumusan kebijakan akhir.

Tanggung jawab pihak perancang meminta kembali masukan masyarakat setelah rancangan tersebut sudah melalui proses perbaikan atau revisi. Dibutuhkan kebijakan baru yang secara tegas mengatur bagaimana partisipasi masyarakat terakomodasi di segala tahapan, dari proses perancangan hingga pelaksanaan kebijakan sebagai jaminan hukum bagi berbagai pihak untuk sebanyak mungkin

memberikan masukan tentang berbagai isu dan memberikan tanggung jawab pada pemerintah daerah untuk pelaksanaannya.

Kebijakan daerah partisipatif perlu memuat aturan-aturan pokok seperti : Ketentuan umum dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat : (1) Hak dan Kewajiban. Hak masyarakat perlu diakui secara tegas/ eksplisit sebagai hak yang melekat pada masing-masing individu baik sebagai *stakeholder* atau *shareholder*. Hak masyarakat dalam pembuatan kebijakan adalah hak diinformasikan, hak memberi masukan, hak komplain, dan hak mengawasi pelaksanaan. Konsekuensi pengakuan hak tersebut, penyelenggara pemerintahan berkewajiban mendengar, memperhatikan dan menjawab pendapat masyarakat serta menjamin terlaksananya hak-hak masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan. (2) Asas dan Tujuan Partisipasi. Asasnya adalah kebebasan berpendapat mengeluarkan pikiran secara lisan dan tulisan secara rasional, efisien, tepat guna dan tepat sasaran. Sedangkan tujuannya yaitu meningkatkan kualitas dan keefektifan kebijakan yang dirumuskan dan ditetapkan dalam membangun pemerintahan yang demokratis dan partisipatif. Tujuan lainnya adalah meningkatkan kesadaran masyarakat akan makna penting peran dan tanggung jawab bersama guna ikut menentukan arah masa depan kehidupannya sesuai dengan nilai-nilai budaya lokal maupun kebijakan nasional.

Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat dapat dilakukan melalui : (1) Bidang-bidang pelibatan masyarakat. Perumusan visi, misi dan rencana strategis; penyusunan program pembangunan daerah; penyusunan APBD; penyusunan/revisi tata ruang; penyusunan peraturan daerah; pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan atau program; dan lain-lain perumusan kebijakan daerah berkaitan dengan kepentingan rakyat banyak. (2) Substansi pelibatan masyarakat. Pelibatan masyarakat minimal harus menjamin terlaksananya hak masyarakat, sehingga mekanisme partisipasi ini setidaknya mengatur hal-hal sebagai berikut :(a) Penyampaian informasi tentang kebijakan yang akan diambil termasuk jadwal dan prosedur pelibatan masyarakat; (b) Tanggapan terhadap aspirasi masyarakat; (c) Hasil akomodasi aspirasi masyarakat dan keberatan.(3) Jadwal penyampaian dan tanggapan pelibatan masyarakat. Tenggang waktu informasi dan jadwal pelibatan masyarakat diatur sedemikian rupa sehingga cukup

waktu bagi masyarakat untuk mempersiapkan secara baik pikiran dan pendapatnya sebelum proses penetapan kebijakan. (4) Dokumentasi proses partisipasi. Semua dokumen terkait proses partisipasi seperti konsep, rancangan, hasil akhir kebijakan, publikasi, tanggapan, keberatan masyarakat dan notulensi pembuatan kebijakan harus didokumentasikan dan menjadi dokumen terbuka untuk umum. (5) Pengaduan Jika prosedur pelibatan masyarakat tidak dilaksanakan, penting penyiapan pengaturan pengaduan sebagai upaya untuk menjamin diperhatikannya prosedur pelibatan masyarakat oleh penyelenggara pemerintahan karena masyarakat akan dapat menggugat kebijakan yang dihasilkan tanpa prosedur pelibatan masyarakat. (6) Sanksi. Dalam memberikan kekuatan aturan maka perlu dicantumkan sanksi. Tidak dilaksanakannya ketentuan yang diatur dalam kebijakan lebih merupakan pelanggaran bukan kejahatan. Sanksi harus diatur sedemikian rupa agar dapat dicapai efek jera tetapi juga harus dipertimbangkan sanksi yang mungkin diterapkan.

#### **B. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik.**

Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik : (1) Faktor Sosial Ekonomi. Kondisi sosial ekonomi meliputi tingkat pendapatan, tingkat pendidikan dan jumlah keluarga. (2) Faktor Politik. peran serta politik masyarakat didasarkan kepada politik untuk menentukan suatu produk akhir *Arnstein S.R (1969)*. Faktor politik meliputi : (a). Komunikasi Politik. Komunikasi politik adalah suatu komunikasi yang mempunyai konsekuensi politik baik secara aktual maupun potensial, yang mengatur kelakuan manusia dalam keberadaan suatu konflik. (Nimmo, 1993:8). Komunikasi politik antara pemerintah dan rakyat sebagai interaksi antara dua pihak yang menerapkan etika (Surbakti, 1992:119). (b). Kesadaran Politik. Kesadaran politik menyangkut pengetahuan, minat dan perhatian seseorang terhadap lingkungan masyarakat dan politik (*Eko, 2000:14*). Tingkat kesadaran politik diartikan sebagai tanda bahwa warga masyarakat menaruh perhatian terhadap masalah kenegaraan dan atau pembangunan (*Budiarjo, 1985:22*). (c) Pengetahuan Masyarakat terhadap Proses Pengambilan Keputusan. Pengetahuan

masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan akan menentukan corak dan arah suatu keputusan yang akan diambil (Ramlan Surbakti 1992:196).(d) Kontrol Masyarakat terhadap Kebijakan Publik. Kontrol masyarakat terhadap kebijakan publik yakni masyarakat menguasai kebijakan publik dan memiliki kewenangan untuk mengelola suatu obyek kebijakan tertentu (Arnstein, 1969:215). Kontrol untuk mencegah dan mengeliminir penyalahgunaan kewenangan dalam keputusan politik (Setiono,2002:65). Arnstein1969:215), kontrol masyarakat dalam kebijakan publik adalah *the power of directing*. Juga mengemukakan ekspresi politik, memberikan aspirasi atau masukan (ide, gagasan) tanpa intimidasi yang merupakan problem dan harapan rakyat (Widodo, 2000:192), untuk meningkatkan kesadaran kritis dan keterampilan masyarakat melakukan analisis dan pemetaan terhadap persoalan aktual dan merumuskan agenda tuntutan mengenai pembangunan (Cristina, 2001:71).(3).

Faktor Fisik Individu dan Lingkungan. Faktor fisik individu sebagai sumber kehidupan termasuk fasilitas serta ketersediaan pelayanan umum. Faktor lingkungan adalah kesatuan ruang dan semua benda, daya, keadaan, kondisi dan makhluk hidup, yang berlangsungnya berbagai kegiatan interaksi sosial antara berbagai kelompok beserta lembaga dan pranatanya (K. Manullang dan Gitting, 1993:13). (4) Faktor Nilai Budaya. Gabriel Almond dan Sidney Verba (1999:25), Nilai budaya politik atau *civic culture* merupakan basis yang membentuk demokrasi, hakekatnya adalah politik baik etika politik maupun teknik (Soemitro 1999:27) atau peradapan masyarakat (Verba, Sholozman, Bradi, 1995). Faktor nilai budaya menyangkut persepsi, pengetahuan, sikap, dan kepercayaan politik.

### **C. Faktor-faktor Penghambat partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik**

#### **1. Pendidikan.**

Partisipasi masyarakat Dalam proses perumusan kebijakan publik dalam Musrenbang dan Jaring Asmara mengalami hambatan dalam pelaksanaannya karena tingkat pendidikan masyarakat yang rendah.

Masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya kadang kala kurang tanggap dan tepat sasaran atau sinergi dengan apa yang menjadi tuntutan dan program pembangunan dari pemerintah.

Tingkat pendidikan masyarakat yang rendah berakibat juga pada rasa kurang percaya diri dalam penyampaian aspirasinya dalam Musrenbang.

#### **2, Letak Geografis**

Letak geografis yang sulit dijangkau tentu akan menyulitkan dalam menentukan tingkat keberhasilan dalam penentuan kebijakan publik, apalagi bila ditemui pada beberapa desa yang terisolir khususnya pada masyarakat desa yang berada di pulau-pulau terpencil.

#### **3. Kurangnya Sosialisasi dan Komunikasi Pemerintah.**

Pemerintah daerah Kabupaten seringkali belum memiliki media masa maupun media elektronik. Sehingga segala bentuk prodak kebijakan daerah belum dapat disosialisasikan dan dikomunikasikan kepada masyarakat. Segala prodak kebijakan diterbitkan secara terbatas, hanya dimiliki oleh pemerintah daerah dan DPRD sementara masyarakat tidak mendapat akses untuk mendapatkan arsip kebijakan yang ada.

Dengan kurangnya kominikasi dan sosialisasi kebijakan RPJMD dan RPJP kepada masyarakat, maka dalam pelaksanaan Musrenbang masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya tidak sinergi dengan keinginan dari kebijakan yang ada.

#### D. Model Perumusan Kebijakan Publik Ideal.

Dalam perumusan kebijakan elitis menurut Budi Winarno (2007) mengatakan bahwa semua lembaga politik dan lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya tidak bisa dielakkan didominasi oleh sekelompok individu yang sangat kuat yang memanipulasi instrumen-instrumen kekuasaan bagi kepentingan mereka. Kebijakan merupakan produk produk elit, yang merefleksikan nilai-nilai mereka untuk penguatan kepentingan-kepentingan mereka. Menurut Dye teori elit merupakan : "Rakyat" mempunyai perilaku apatis, dan tidak memiliki informasi yang baik tentang kebijakan publik oleh karena itu, sebenarnya para elit membentuk opini masyarakat luas mengenai persoalan-persoalan kebijakan dan bukan masyarakat luas yang membentuk opini elit. Jadi, kebijakan-kebijakan publik itu bukan berasal dari tuntutan dari masyarakat luas". Sehubungan dengan itu maka Zeigler berpendapat bahwa : "Kebijakan publik merupakan preferensi nilai-nilai dari para elit yang berkuasa, sering dikatakan bahwa kebijakan publik merefleksikan tuntutan-tuntutan dari "rakyat" namun apa yang dikatakan itu adalah mitos, bukan merupakan realitas kehidupan masyarakat demokratis". C. Wright Mills dalam bukunya, *The Power Elit*, mengatakan bahwa semua kebijakan besar dan penting ditentukan oleh sekelompok elite individu, yang memiliki kedudukan sangat kuat. Agrumen dasar Millis bahwa tidak semua orang mempunyai derajat kedudukan yang setara.

Thomas Dye dan Harmon Robert Dahl dalam *The Irony of Democracy (2007)* memberikan suatu ringkasan mengenai model elit sebagai berikut :

1. Masyarakat terbagi dalam beberapa kelompok kecil yang mempunyai kekuasaan (*power*) dan massa yang tidak mempunyai kekuasaan. Hanya sekelompok kecil saja yang mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat sementara massa tidak memutuskan kebijakan.
2. Kelompok kecil yang memerintah itu bukan tipe massa yang dipengruhi. Para elit ini (*the rullyng class*) biasanya berasal dari lapisan masyarakat yang ekonominya tinggi.
3. Perpindahan dari bukan non-elit ke elit sangat pelan dan sangat berkesinambungan untuk memelihara stabilitas dan menghindari

revolusi. Hanya kalangan non-elit yang telah menerima konsensus elit yang mendasar yang dapat diterima kedalam lingkaran yang memerintah.

4. Elit memberikan konsensus pada nilai-nilai dasar sistem sosial dan pemeliharaan sistem.
5. Kebijakan publik tidak merefleksikan tuntutan-tuntutan massa, tetapi nilai-nilai elit yang berlaku.
6. Para elit secara relatif memperoleh pengaruh langsung yang kecil dari massa yang apatis. Sebaliknya, para elit mempengaruhi massa yang lebih besar.

Selain proses perumusan kebijakan didominasi oleh para elit fenomena proses perumusan kebijakan publik di Kabupaten Buru menunjukkan juga bahwa proses perumusan kebijakan publik dilaksanakan secara institusional. Dimana mengacu pada peraturan perundang-undangan dalam sistem pemerintah dan sistem politik yang berlaku. Menurut model perumusan kebijakan Institusional atau disebut juga dengan model kelembagaan merupakan model formulasi kebijakan yang berangkat dari tuntutan politik tradisional yang mengatakan bahwa tugas formulasi kebijakan merupakan tugas sentral lembaga-lembaga pemerintahan secara otonom tanpa perlu melakukan interaksi dengan lingkungannya. Secara sederhana model ini sebenarnya hendak mengatakan bahwa tugas membuat kebijakan adalah tugas pemerintah dan publik selaku pelaksanaan yang dibuat oleh instansi pemerintah. Dalam khazanah ilmu politik perilaku ini memang tidak bertentangan dengan teori kekuasaan dan kewenangan politik. Dalam teori kekuasaan dan wewenang politik dikatakan bahwa pemerintah memang terlegitimasi untuk membuat kebijakan oleh karena memang salah satu tugas dari banyak tugas pemerintah adalah membuat keputusan-keputusan politik, yang salah satunya berupa kebijakan publik. (Leo Agustino.2006.133)

Fokus pada pusat perhatian model institusional ini terletak lembaga dan struktur lembaga pemerintahan, baik lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif, maupun pada jenjang pemerintahan pusat (nasional). Kebijakan publik itu bersifat universal dalam arti bahwa kebijakan-kebijakan publiklah yang dapat disebar

luaskan pada seluruh warga negara, sedangkan kebijakan-kebijakan yang lain (bukan dibuat oleh negara) hanya dapat mencapai sebagian kecil dari anggota masyarakat. Hanya pemerintahlah yang memegang hak monopoli untuk memaksakan secara sah kebijakan-kebijakannya kepada anggota masyarakat, sehingga ia dapat memberikan sanksi kepada mereka yang tidak mentaatinya. (Welly Pesoth .2006.)

Terdapat beberapa bentuk formulasi kebijakan publik yang idial dalam suatu proses perumusan kebijakan publik yaitu. a).Model formulasi kebijakan model rasional konprehensif, b). model pilihan publik, c).model pluralis dan d). Model Pendekatan peran serta warga negara.

Prinsip dasar dari model formulasi kebijakan model rasional konprehensif adalah bagaimana keputusan diambil oleh pemerintah harus sudah dipertimbangkan secara rasionalitas *cost and benefits*-nya bagi warga masyarakat. Ada beberapa tahap cara yang disusun agar bermafaat optimal bagi publik dapat terwujud dalam keputusan-keputusan yang dapat diambil : (1) mengetahui pilihan-pilihan dan kecenderungan-kecenderungan yang diinginkan oleh warga, (2) menemukan pilihan-pilihan kebijakan yang mungkin untuk diimplementasikan (3) menilai konsekwensi masing-masing pilihan kebijakan (4) menilai perbandingan perhitungan keuntungan-keuntungan dan kerugian-kerugian yang akan diperoleh apabila kebijakan tersebut diimplementasikan; (5) memilih alternatif kebijakan yang paling efisien dan ekonomis. (Leo Agustino.2006.135).

Model pilihan publik. Model ini menyatakan bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah haruslah kebijakan yang memang berbasis pada *publik choies* (pilihan yang mayoritas). Hal ini sangat masuk akal karena dalam konteks negara yang demokratis, yang mengendepankan *one-man-one-vote*, maka siapa yang dapat menghimpun suara terbanyak dialah yang akan menjadi pemegang kekuasaan/keputusan. Sama juga halnya dengan formulasi kebijakan publik yang berprinsip pilihan publik. Bahwa kebijakan publik yang mayoritas merupakan konstruksi rancangan teori kontrak sosial, sehingga ketika kebijakan akan diputuskan akan sangat tergantung pada preferenasi publik atas pilihan-pilihan yang ada. Ketika

satu dari banyak pilihan yang ditawarkan oleh pemerintah dipilih oleh mayoritas warga negara/publik, maka dengan semerta-merta pilihan publik tadilah yang akan menjadi kebijakan. (Leo Agustino.2006.137)

Model Pluralis, model ini merupakan kebalikan dari pada model elit dimana model pluralis lebih percaya pada peran serta subsistem-subsistem yang berada dalam sistem demokrasi. Menurut pandangan model pluralis oleh ilmuawan Robert Dahl dan David Truman dalam Budi Winarno (2007 :46). Pandangan pluralis ini dapat dirangkumkan dalam uraian sebagai berikut :

1. Kekuasaan merupakan atribut individu dalam hubungannya dengan individu-individu yang lain dalam proses pembuatan keputusan.
2. Hubungan-hubungan tidak perlu berlangsung, namun hubungan-hubungan kekuasaan lebih dibentuk untuk keputusan-keputusan khusus. Setelah keputusan ini dibuat maka hubungan-hubungan kekuasaan tersebut tidak akan tampak, hubungan ini akan digantikan oleh seperangkat hubungan kekuasaan yang berbeda ketika keputusan selanjutnya hendak dibuat.
3. Tidak ada perbedaan yang tetap di antara “elit” dan “massa” .Individu-individu yang berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dalam suatu waktu tidak dibutuhkan oleh individu yang sama yang berpartisipasi dalam waktu yang lain. Individu yang masuk dan keluar dalam partisipasi sebagai pembuat keputusan digolongkan menjadi aktif atau tidak aktif dalam politik.
4. Kepemimpinan yang bersifat cair dan mempunyai mobilitas yagn tinggi, kekayaan merupakan aset dalam politik, tetapi hanya merupakan salah satu dari sekian banyak aset politik yang ada.
5. Terdapat banyak pusat kekuasaan di antara komunitas. Tidak ada kelompok tunggal yang mendomonasi pembuatan keputusan untuk semua masalah kebijakan.
6. Kompetisi dapat dianggap berada di antara pemimpin. Kebijakan publik lebih lanjut dipandang merefleksikan tawaran-tawaran atau kompromi yang dicapai diantara kompetisi pemimpin-pemimpin politik.

Beberapa penelitian berkenaan dengan peran serta warga negara mengungkapkan bahwa para pembuat kebijakan lebih responsif terhadap warga negara yang mempunyai peran serta daripada warga negara yang tidak mempunyai peran serta. Di samping itu, mereka cenderung menerima tuntutan-tuntutan dan pilihan-pilihan agenda yang diusulkan oleh kelompok warga negara yang berperan serta dalam rangka memecahkan masalah. Para pembuat keputusan juga lebih responsif dalam suatu masyarakat yang mempunyai tingkat peran serta yang tinggi, dengan tanggapan utama pada masyarakat aktivis, yang biasanya mempunyai tingkat pendapatan yang tinggi dan pencapaian pendidikan yang lebih baik, namun demikian mereka itu tidak mewakili masyarakat bawah. Sementara itu, respon para pembuat kebijakan pada lapisan masyarakat bawah akan lebih besar, jika terdapat konsensus yang tinggi antar kelompok yang berperan serta dan kelompok yang tidak berperan serta, tetapi dengan ketidaksesuaian antara kelompok-kelompok itu, para pembuat keputusan menjadi kurang responsif. Sedangkan kelompok masyarakat yang tidak berperan serta akan memperoleh tanggapan yang lebih besar dari para pembuat keputusan, jika dalam masyarakat tersebut terdapat konsensus yang tinggi.

Berbagai pengalaman daerah menunjukkan bahwa tanpa partisipasi warga maka : (1) pemerintah kekurangan petunjuk mengenai kebutuhan dan keinginan warganya. (2) investasi yang ditanamkan di daerah tidak mengungkapkan prioritas kebutuhan warga. (3) sumber-sumber daya publik yang langka tidak digunakan secara optimal (4) sumber-sumber daya masyarakat yang potensial untuk memperbaiki kualitas hidup daerah tidak terungkap. (5) standar-standar dalam merancang pelayanan dan sarana yang tidak tepat. (6) fasilitas-fasilitas yang ada digunakan di bawah kemampuan dan ditempatkan pada tempat yang salah. (Heti S. Sumarto :2004 : 127-129).

Dengan partisipasi masyarakat diharapkan: (1) Kebijakan daerah didasarkan terutama pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Berbagai kebijakan atau peraturan akan lebih sesuai dengan kenyataan dan lebih mungkin memenuhi harapan-harapan masyarakat lokal. (2) Mendorong masyarakat lokal untuk lebih mematuhi kebijakan atau peraturan dan bertanggung jawab secara sosial. (3) Masyarakat akan cenderung lebih patuh terhadap peraturan yang

pembuatannya melibatkan mereka secara aktif. (4) Memberdayakan pemerintah daerah untuk mendemokratisasikan proses pembuatan kebijakan dan lebih bertanggung gugat kepada pemilih mereka. (5) Konsultasi terbuka dengan para pemangku kepentingan, seperti universitas, LSM, dan masyarakat umum, memungkinkan “pengawasan dan keseimbangan” menjadi bagian dalam proses. (hetifa Sj Sumarto :2004 : 127-129)

Dari pembahasan diatas maka penulis berasumsi bahwa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses perumsuan kebijakan publik dalam penyelenggaraan Musrenbang serta perumusan kebijakan lainnya kedepan harus memiliki Perda Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik. Sehingga dapat memacu percepatan pembangunan.

## BAB IV

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. KESIMPULAN.

1. Partisipasi dalam proses perumusan kebijakan publik dalam penyusunan APBD secara umum memang sudah sangat tinggi. Representasi keterwakilan masyarakat dalam penyelenggaraan Musrenbang Desa sudah memadai. Sementara Representasi kehadiran dan keterwakilan masyarakat dalam Musrenbang Kecamatan, Musrenbang Kabupaten dan Pembahasan APBD hanya dihadiri oleh perwakilan. Dalam penyelenggaraanya tidak melibatkan tokoh masyarakat, LSM maupun perguruan tinggi. Proses perumusan kebijakan publik masih terkesan didominasi oleh para elit "*The Power Elit*" yang terdiri dari Pemerintah Daerah bersama SKPD dinas terkait dan DPRD.
2. Seluruh hasil kebijakan publik dan program pembangunan merupakan keinginan dari pemerintah daerah bersama SKPD dan DPRD, yang sudah tertuang dalam RPJMD dan RPJPD. Aspirasi masyarakat yang terealisasi merupakan bagian dari rencana program prioritas pembangunan, sementara aspirasi yang tidak sesuai dengan prioritas pembangunan daerah tidak terealisasi dalam penetapan APBD. dan disesuaikan dengan kemampuan dana daerah yang ada.
3. Penyelenggaraan Musrenbang secara umum belum mengacu pada Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang .
4. Faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik adalah. Letak Geografis, Iklim/cuaca, tingkat pendidikan masyarakat yang masih rendah, belum adanya tenaga fasilitator pendamping masyarakat dan keterbatasan SDM aparatur pemerintah Desa ,Kecamatan, dan Kabupaten serta masih kurangnya sosialisasi pemerintah tentang RPJMD, RPJP dan Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang kepada masyarakat.
5. Faktor pendukung partisipasi masyarakat adalah adanya *political will* pemerintah daerah untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam

penyelenggaraan Jaring Asmara dan Musrenbang Desa dan adanya RPJMD dan RPJPD sebagai panduan perencanaan pembangunan.

## B. SARAN

Berdasarkan hasil penelitian dalam kesimpulan yang diuraikan, maka adapun yang menjadi saran yang dapat dijadikan rekomendasi antara lain :

1. Partisipasi dan keterwakilan masyarakat harus representatif dalam berbagai tingkatan proses perumusan kebijakan publik baik dalam Jaring Asmara maupun Musrenbang dan pembahasan APBD. Sehingga tidak terkesan bersifat elitis, tetapi harus demokratis.
2. Aspirasi masyarakat yang disampaikan dalam Jaring Asmara dan Musrenbang harus ditindak lanjuti dalam penetapan APBD. Sehingga ada keseimbangan antara program pembangunan pemerintah yang terdapat dalam RPJMD dan RPJP dengan keinginan masyarakat sesuai dengan kondisi kontekstual masyarakat.
3. Penyelenggaraan Musrenbang harus konsekwen dan mengacu yang pada Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang.
4. Untuk menjaga sinergi program antara kebijakan pembangunan pemerintah dan keinginan masyarakat maka butuh ada komunikasi dan sosialisasi kebijakan Pemerintah tentang RPJMD/RPJPD dan mekanisme Juknis Musrenbang kepada masyarakat.
5. Pembantuan Fasilitator Pendamping Masyarakat dan Penguatan Aparatur Pemerintah pada tingkat Desa, Kecamatan dan Kabupaten untuk dapat memfasilitasi penyelenggaraan Musrenbang secara profesional.
6. Pengadaan Sarana dan Prasarana yang memadai terutama alat komunikasi, transportasi, dan akses jalan raya untuk mempermudah aksesibilitas ke daerah terisolir. Sehingga masyarakat dapat mengikuti kegiatan Musrenbang setiap tahunnya dengan baik.
7. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik maka perlu untuk membentuk Peraturan Daerah Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Budi Winarno. 2007 *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Cetakan pertama. Jakarta : PT. Buku Kita.
- Babang A. Sipayung. Dkk. 2005. *Seribu Impian Perempuan Buru*. Cetakan pertama Jogjakarta : Jesuit Refugee Service (JRS) Indonesia.
- Dahlan M. Yacub Al-Barry. 2001. *Kamus antropologi*, Cetakan April 2001, Surabaya: Penerbit Indah.
- Hatifag Sj Sumarto. 2004 *Inovsasi, Partisipasi dan Good Governance 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Cetakan Kedua Januari. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- Fadilah Putra. 2005. *Kebijakan Tidak Untuk Publik*. Penerbit. Riset Book Yogyakarta.
- Gaventa, John dan Camilo Valderama. 200. *Partisipasi, Kewagaan, dan Pemerintah Daerah, sebagai pengantar buku Mewujudkan Partisipasi : Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21*, The British Council dan New Econmcs Foundition.
- H.M. Burhan Bugin. 2007 *Penelitian Kualitatif* Cetakan pertama April .Kencana Prenada Media Grup.
- John M. Cohen and Norman T. 1977 *Uphoff Rural Development Participation : Concepts and Maesures For Project Desigen, Implementation, and Evaluation*. Cornnel University, Ithaca. New York.
- Karel. A. Rahahalu. 2008 *The Wonderful Island Maluku*. Penerbit : Gibon Kooks dan Pemerintah Provinsi Maluku. Jakarta-Ambon
- Lexy J. Moleong. 2007 *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Cetakan kedupuluh empat, Juli . PT. Remaja Rosdakarya.
- Leo Agustino. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* .Cetakan pertama Februari 2006 : CV. Alfabeta Bandung.
- Rahardjo Adisasmita. *Membangun Desa Partisipatif*. Cetakan pertama, 2006. Graha Ilmu.
- Reiner Emyot Ointoe dan M. Isnaeni. 2005. *Menciptakan Gagasan Mendorong Gerakan Pengalaman Mendorong Partisipasi Publik*. Cetakan Pertama : Yayasan SERAT kerjasama CSSP/USAID.
- Raint Nugroho D. 2007 *Analisa Kebijakan*. Cetakan pertama Juli 2007 Jakarta : PT. Elex Madia Komputindo Kelompok Gramedia – Jakarta.
- Ridwan. 2003 *Metode dan Teknik Menyusun Tesis*. Cetakan ketiga, November 2003. CV. Alvabeta
- Robinson Rarigan. 2006. *Perencanaan Pembangunan Wilayah* Cetakan kedua 2006. PT. Bumi Aksara.
- Said Zainal Abidin, Ph.D. 2006. *Kebijakan Publik*, Cetakan ke tiga Januari 2006 , Jakarta : Suara Bebas
- Solchin Abdul Wahab. 2005 *Analisis Kebijaksanaan*. Cetakan kelima Juli 2005. Jakarta : Bumi Aksara.
- Wayne Parsons. 2006. *Public Policy* Cetakan kedua September 2006. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- William N. Dunn. 2000 *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Cetakan ketiga Februari 2000 Jogjakarta : Gaja Mada University Prees.

**Bahan-bahan lain :**

Buru Dalam Angka (*Buru In Figures*).Cetakan ke dua. 2007: BPS Kabupaten Buru Provinsi Maluku.

“Building Leadership for Forest Reforms of the Future” yang diselenggarakan atas kerjasama *CIFOR dan Ford Foundation* Jakarta 2005 *Naskah Akademik Perda tentang Mekanisme Partisipasi Masyarakat Dalam Pembuatan Kebijakan.*

Harian Mrimu Bupolo.*Wahana Informasi Resmi Pemerintah Kabupaten Buru.*Edisi 1 Januari 2008.Namlea.

Peraturan Bupati Buru Nomor 18 Tahun 2007 *Tentang Rencana Pembangunan Daerah Kabupaten Buru Tahun 2007-2012.*Cetakan Kedua 2007: Pemerintah Kabupaten

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan Nasional.

Undang-undang nomor 17 tahun 2007 tentang rencanan pembangunan Jangka Panjang 2005-2025.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2006.Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun 2007

Peraturan menteri dalam negeri pemerintah nomor 16 tahun 2006 tentang Prosedur penyusunan produk hukum daerah.

Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2007.(Surat Edaran Bersama Meneg PPN/Kepala Bappenas Dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 0008/M.PPN/01/2007 050/264A/SJ)