

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Partisipasi Masyarakat

Dalam kamus bahasa Indonesia, partisipasi adalah keikutsertaan seseorang dalam suatu kegiatan atau turut berperan atau peran serta. Menurut Dr. Made Pidarta, partisipasi adalah keterlibatan seseorang atau beberapa orang dalam suatu kegiatan. Keterlibatan dapat berupa keterlibatan mental dan emosi serta fisik dalam menggunakan segala kemampuan yang dimilikinya (berinisiatif) dalam segala kegiatan yang dilaksanakan serta mendukung pencapaian tujuan dan tanggung jawab atas segala keterlibatan.

Partisipasi merupakan keterlibatan mental dan emosi dari seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk menyokong kepada pencapaian tujuan pada tujuan kelompok tersebut dan ikut bertanggung jawab terhadap kelompoknya. (Siti Irene, 2011:50)

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 menyebutkan bahwa partisipasi adalah keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses perencanaan pembangunan.

Partisipasi adalah penentuan sikap dan keterlibatan hasrat setiap individu dalam situasi dan kondisi organisasinya, sehingga pada akhirnya mendorong individu tersebut untuk berperan serta dalam pencapaian tujuan organisasi, serta ambil bagian dalam setiap pertanggungjawaban bersama. (Inu Kencana, 2002:132)

Partisipasi masyarakat atau partisipasi warga adalah proses ketika warga, sebagai makhluk individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan pelaksanaan dan pemantauan kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka. (Sumarto, 2003:17)

Menurut Pasaribu dan Simanjuntak, partisipasi masyarakat berarti masyarakat ikut serta, yaitu mengikuti dan menyertai pemerintah karena kenyataannya pemerintahlah yang sampai dewasa ini merupakan perancang, penyelenggara, dan pembayar utama dalam pembangunan. Masyarakat diharapkan dapat ikut serta, karena di seleggarakan dan dibiayai utama oleh pemerintah itu dimaksudkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat sendiri, untuk rakyat banyak. (dalam Siti Fatimah, 2012:10)

Gordon W. Allport berpendapat bahwa seseorang yang berpartisipasi sebenarnya mengalami keterlibatan dirinya/egonya yang sifatnya lebih daripada keterlibatan dalam pekerjaan atau tugas saja, yang berarti keterlibatan pikiran dan perasaannya. Sedangkan Keith Davis mengatakan bahwa partisipasi adalah keterlibatan mental pikiran dan emosi/perasaan seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan serta turut bertanggung jawab terhadap usaha yang bersangkutan.

Selain itu Alastair White, mengemukakan bahwa partisipasi adalah keterlibatan komunitas setempat secara aktif dalam pengambilan keputusan atau pelaksanaannya terhadap proyek-proyek pembangunan untuk masyarakat. (dalam Sunarti, 2003:76-77).

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak terlepas dari adanya partisipasi aktif anggota masyarakatnya. Masyarakat daerah, baik sebagai kesatuan sistem maupun sebagai individu, merupakan bagian integral yang sangat penting dari sistem pemerintahan, karena secara prinsip penyelenggaraan daerah ditujukan guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera di daerah yang bersangkutan.

Konsepsi partisipasi masyarakat terkait secara langsung dengan ide demokrasi, dimana prinsip dasar demokrasi “dari, oleh dan untuk rakyat”, akan: “memberikan pada setiap warga negara kemungkinan untuk menaiki jenjang skala sosial dan dengan demikian menurut hukum membuka jalan bagi hak-hak masyarakat untuk meniadakan semua hak istimewa yang dibawa sejak lahir, serta menginginkan agar perjuangan demi keunggulan dalam masyarakat ditentukan semata-mata oleh kemampuan seseorang”.

Bintoro Tjokroamidjojo menegaskan pembangunan yang meliputi segala segi kehidupan, politik, ekonomi dan sosial budaya itu baru akan berhasil apabila merupakan kegiatan yang melibatkan partisipasi dari seluruh rakyat di dalam suatu negara. (Josef Riwu, 2007:120-125)

Adapun pengertian pembangunan menurut W.W Rostow (Abdul Hakim, 2004:89) yaitu proses yang bergerak dalam sebuah garis lurus, yakni dari masyarakat terbelakang ke masyarakat negara yang maju. Selanjutnya menurut Rogers (Harun, 2011:3) pembangunan yaitu perubahan yang berguna menuju suatu sistem sosial dan ekonomi yang diputuskan sebagai kehendak suatu bangsa.

Dalam proses pembangunan di segala sektor, aparat negara acapkali mengambil kebijakan-kebijakan yang terwujud dalam pelbagai keputusan yang mengikat masyarakat umum dengan tujuan demi tercapainya tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi. Sesungguhnya, sudah saatnya bagi kita untuk lebih memperhatikan kehendak rakyat yang sebenarnya sekaligus mendidik mereka terlibat dalam gerak pembangunan dengan sepenuh hati. (Wahyudi, 2007:135)

Partisipasi menurut Huneryear dan Hecman adalah sebagai keterlibatan mental dan emosional individu dalam situasi kelompok yang mendorong memberikan sumbangan terhadap tujuan kelompok serta membagi tanggung jawab bersama mereka. (Siti Irene, 2011:51)

Bintoro Tjokroamidjojo (dalam Susantyo, 2007:15) mengemukakan pengertian partisipasi dalam hubungannya dengan proses pembangunan, bidang ekonomi khususnya, yaitu :

- a. Keterlibatan dalam menentukan arah, strategi dan kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Hal ini bukan saja berlangsung dalam proses politik, tetapi juga dalam proses sosial yaitu hubungan antara kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat.
- b. Keterlibatan dalam memikul beban dan tanggung jawab dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan dalam bentuk sumbangan dalam mobilisasi pembiayaan pembangunan, kegiatan produktif yang serasi, pengawasan sosial atas jalannya pembangunan, dan lainnya.
- c. Keterlibatan dalam memetik hasil dan manfaat pembangunan secara berkeadilan.

Menurut Parwoto, partisipasi masyarakat merupakan keterlibatan anggota masyarakat dalam pembangunan dan pelaksanaan (implementasi) program atau proyek pembangunan yang dilakukan dalam masyarakat lokal. (Siti Irene, 2011:56)

Partisipasi dalam kehidupan politik menyebabkan pengembangan kapasitas pribadi. Dalam ukuran moral partisipasi dalam praktiknya sebagai jalan menuju kebebasan dan pengembangan diri. Partisipasi sebagai salah satu dimensi dalam demokrasi juga dikembangkan di dalam lembaga-lembaga sosial dan ekonomi.

Gaventa dan Valderma mengidentifikasi tiga tradisi konsep partisipasi bila dikaitkan dengan praktis pembangunan masyarakat yang demokratis, yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga.

a. Partisipasi politik

Partisipasi politik sering kali dihubungkan dengan proses politik yang demokratis, yang melibatkan interaksi perseorangan dan organisasi. Partisipasi politik dihubungkan dengan demokrasi politik yang mengedepankan prinsip perwakilan dan partisipasi tidak langsung.

b. Partisipasi sosial

Partisipasi sosial lebih berorientasi pada perencanaan dan implementasi pembangunan. Partisipasi ini ditempatkan sebagai keterlibatan masyarakat terutama yang terkait dengan proses pembangunan dalam konsultasi data dan pengambilan keputusan pada semua tahapan siklus proyek pembangunan, dari evaluasi sampai penilaian, implementasi, pemantauan, dan evaluasi.

Beberapa asumsi yang dipakai untuk mendorong partisipasi sosial, yaitu :

1. Rakyatlah yang paling tau kebutuhannya, karena rakyat mempunyai hak untuk mengidentifikasi dan menentukan kebutuhan pembangunan di lokalnya.
2. Partisipasi sosial dapat menjamin kepentingan dan suara-suara kelompok yang selama ini dimarjinalkan dalam berbagai aspek pembangunan.
3. Partisipasi sosial dalam pengawasan terhadap proses pembangunan dapat menjamin tidak terjadinya berbagai penyimpangan, penurunan kualitas dan kuantitas pembangunan.

c. Partisipasi masyarakat

Partisipasi masyarakat menekankan pada “partisipasi” langsung warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan.

Gaventa dan Valderma menegaskan bahwa partisipasi masyarakat telah mengalihkan konsep partisipasi menuju suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikut-sertaan warga dalam pembuatan kebijaksanaan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan warga masyarakat.

Pengembangan konsep dan asumsi dasar untuk meluaskan gagasan dan praktik tentang partisipasi masyarakat meliputi :

- a. Partisipasi merupakan hak politik yang melekat pada warga sebagaimana hak politik lainnya.
- b. Partisipasi langsung dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan publik di lembaga-lembaga formal dapat untuk menutupi kegagalan demokrasi perwakilan.

- c. Partisipasi masyarakat secara langsung dalam pengambilan keputusan publik dapat mendorong partisipasi lebih bermakna.
- d. Partisipasi dapat dilakukan secara sistematis, bukan hal yang insidental.
- e. Berkaitan dengan diterimanya desentralisasi sebagai instrumen yang mendorong tata pemerintahan yang baik (*good governance*).
- f. Partisipasi masyarakat dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan dan lembaga pemerintah. (Siti Irene, 2011:55)

Dalam partisipasi masyarakat terdapat dua dimensi penting. Dimensi pertama adalah siapa yang berpartisipasi. Untuk itu Cohne dan Uphoff mengklasifikasikan masyarakat berdasarkan latar belakang dan tanggung jawabnya, yaitu :

- a. Penduduk setempat
- b. Pemimpin masyarakat.
- c. Pegawai pemerintah
- d. Pegawai asing yang mungkin dipertimbangkan memiliki peran penting dalam suatu atau kegiatan tertentu.

Moeljanto menyatakan bahwa dalam konteks partisipasi lokal, semua mitra pelaksana suatu program merupakan persyaratan murni, artinya pelaksanaan harus memaksimalkan partisipasi masyarakat dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum mereka.

Terdapat beberapa langkah yang dapat diambil untuk mendorong partisipasi lokal kearah tercapainya program pemerintah :

- a. Berorientasi kearah hubungan yang lebih efektif dengan masyarakat melalui pembangunan koalisi dan jaringan komunikasi.

- b. Peningkatan rasa tanggung jawab masyarakat untuk pembangunan mereka sendiri dan peningkatan kesadaran mereka akan kebutuhan mereka, masalah mereka, kemampuan mereka dan potensi mereka.
- c. Memperlancar komunikasi antar berbagai potensi lokal sehingga masing – masing dapat lebih menyadari perspektif partisipasi lain.
- d. Penerapan prinsip tertentu, yaitu tentang hidup, belajar merencanakan dan bekerja bersama – sama dengan rakyat.

Dimesi dua, bagaimana partisipasi itu berlangsung. Dimensi ini penting diperhatikan terutama untuk mengetahui hal – hal seperti :

- a. Apakah inisiatif itu datang dari administrator ataukah dari masyarakat setempat.
- b. Apakah dorongan partisipasi itu sukarela atau paksaan.
- c. Saluran partisipasi itu apakah berlangsung dalam berisikan individu atau kolektif dalam organisasi formal ataukah informal dan apakah partisipasi itu secara langsung atau melibatkan wakil.
- d. Durasi partisipasi
- e. Ruang lingkup partisipasi, apakah sekali untuk seluruhnya, sementara atau berkelanjutan dan meluas.
- f. Memberikan kekuasaan yang meliputi bagaimana keterlibatan efektif masyarakat dalam mengambil keputusan dan pelaksanaan yang mengarah pada hasil yang diharapkan. (Siti Irene, 2011:59)

Partisipasi masyarakat dapat terjadi pada empat jenjang yaitu *pertama*, partisipasi dalam pengambilan keputusan. *Kedua*, partisipasi dalam pelaksanaan. *Ketiga*, partisipasi dalam pemanfaatan. *Keempat*, partisipasi dalam evaluasi.

- a. Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan. Setiap proses penyelenggaraan, terutama dalam kehidupan bersama masyarakat, pasti melewati tahap penentuan kebijaksanaan. Partisipasi masyarakat pada tahap ini sangat mendasar sekali, terutama karena yang di ambil menyangkut nasib mereka secara keseluruhan yang menyangkut kepentingan bersama. Partisipasi dalam hal pengambilan keputusan ini bermacam-macam, seperti kehadiran rapat, diskusi, sumbangan pemikiran, tanggapan atau penolakan terhadap program yang ditawarkan.
- b. Partisipasi dalam pelaksanaan. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program merupakan lanjutan dari rencana yang telah disepakati sebelumnya. Dalam hal ini Uphoff menegaskan bahwa partisipasi dalam pembangunan ini dapat dilakukan melalui keikutsertaan masyarakat dalam memberikan kontribusi guna menunjang pelaksanaan pembangunan yang berwujud tenaga, uang, barang, material, maupun informasi yang berguna bagi pelaksanaan pembangunan.
- c. Partisipasi dalam pengambilan manfaat. Partisipasi ini tidak terlepas dari kualitas maupun kuantitas dari hasil pelaksanaan program yang bisa dicapai. Dari segi kualitas, keberhasilan suatu program akan ditandai dengan adanya peningkatan output, sedangkan dari segi kuantitas dapat dilihat seberapa besar persentase keberhasilan program yang

dilaksanakan, apakah sesuai dengan target yang telah ditetapkan. Partisipasi dalam menikmati hasil dapat dilihat dari tiga segi, yaitu dari aspek manfaat materialnya, manfaat sosialnya dan manfaat pribadi.

- d. Partisipasi dalam evaluasi. Partisipasi dalam evaluasi ini berkaitan dengan masalah pelaksanaan program secara menyeluruh. Partisipasi ini bertujuan untuk mengetahui apakah pelaksanaan program telah sesuai dengan yang ditetapkan atau ada penyimpangan. (Josef Riwu, 2007:127)

Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan untuk mewujudkan pembangunan sangat diperlukan, karena pembangunan yang berhasil harus didukung oleh semua komponen bangsa, agar masyarakat memiliki rasa memiliki dan rasa tanggung jawab terhadap pelaksanaan pembangunan itu sendiri.

Pembangunan sebenarnya merupakan suatu proses perubahan yang direncanakan dan dikehendaki. Setidaknya pembangunan pada umumnya merupakan kehendak masyarakat yang terwujud dalam keputusan-keputusan yang diambil oleh para pemimpinnya, yang kemudian disusun dalam suatu perencanaan yang selanjutnya dilaksanakan. Pembangunan mungkin hanya menyangkut suatu bidang kehidupan saja, namun mungkin dilakukan secara simultan terhadap pelbagai bidang kehidupan yang saling berkaitan. (Harun, 2011:249)

Macam tipologi partisipasi masyarakat yaitu :

- a. Partisipasi pasif/manipulatif dengan karakteristik masyarakat diberitahu apa yang sedang atau telah terjadi, pengumuman sepihak oleh pelaksana proyek tanpa memperhatikan tanggapan masyarakat dan informasi yang diperlukan terbatas pada kalangan profesional di luar kelompok sasaran.

- b. Partisipasi informatif memiliki karakteristik dimana masyarakat menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian, masyarakat tidak diberi kesempatan untuk terlibat dan mempengaruhi proses penelitian dan akurasi hasil penelitian tidak dibahas bersama masyarakat.
- c. Partisipasi konsultatif dengan karakteristik masyarakat berpartisipasi dengan cara konsultasi, tidak ada peluang membuat keputusan bersama, dan profesional tidak berkewajiban untuk mengajukan pandangan (sebagai masukan) atau tindak lanjut.
- d. Partisipasi intensif memiliki karakteristik masyarakat memberikan korbanan atau jasanya untuk memperoleh imbalan berupa intensif/upah. Masyarakat tidak dilibatkan dalam proses pembelajaran atau eksperimen yang dilakukan dan masyarakat tidak memiliki andil untuk melanjutkan kegiatan-kegiatan setelah intensif dihentikan.
- e. Partisipasi fungsional memiliki karakteristik masyarakat membentuk kelompok untuk mencapai tujuan proyek, pembentukan kelompok biasanya setelah ada keputusan-keputusan utama yang disepakati, pada tahap awal masyarakat tergantung terhadap pihak luar namun secara bertahap menunjukkan kemandiriannya.
- f. Partisipasi interaktif memiliki ciri dimana masyarakat berperan dalam analisis untuk perencanaan kegiatan dan pembentukan penguatan kelembagaan dan cenderung melibatkan metode interdisipliner yang mencari keragaman perpesktif dalam proses belajar mengajar yang terstruktur dan sistematis. Masyarakat memiliki peran untuk mengontrol

atas (pelaksanaan) keputusan-keputusan mereka, sehingga memiliki andil dalam keseluruhan proses kegiatan.

- g. Self mobilization (mandiri) memiliki karakter masyarakat mengambil inisiatif sendiri secara bebas untuk mengubah sistem dan nilai-nilai yang mereka miliki. Masyarakat mengembangkan kontak dengan pihak-pihak lain untuk mendapatkan bantuan-bantuan teknis dan sumberdaya yang diperlukan. Masyarakat memegang kendali atas pemanfaatan sumberdaya yang ada dan atau digunakan. (dalam Siti Fatimah, 2012:21)

Partisipasi masyarakat juga berarti adanya keterlibatan langsung bagi warga dalam proses pengambilan keputusan dan kontrol serta koordinasi dalam mempertahankan hak-hak sosialnya. Jika dikaitkan dengan tingkat kekuasaan yang diberikan kepada masyarakat dikaitkan dengan partisipasi sebagaimana dijelaskan oleh Shery Arstein, maka peran serta masyarakat dalam perencanaan dapat dibedakan ke dalam anak tangga sebagai berikut :

a. Citizen power

Pada tahap ini terjadi pembagian hak, tanggung jawab, dan wewenang antara masyarakat dan pemerintah dalam pengambilan keputusan. Tingkatan meliputi kontrol masyarakat, pelimpahan, dan kemitraan.

b. Tokenism

Pada tahap ini hanya sekedar formalitas yang memungkinkan masyarakat mendengar dan memiliki hak untuk member suara, tetapi pendapat mereka belum menjadi bahan dalam pengambilan keputusan.

Tingkatan meliputi penetraman, konsultasi, dan informasi.

c. Non participation

Pada tahap ini masyarakat hanya menjadi objek.

Tingkatan ini meliputi terapi dan manipulasi.

Berdasarkan anak tangga dapat diasumsikan bahwa partisipasi yang mampu menggerakkan dinamika masyarakat adalah partisipasi yang diklasifikasikan ke dalam *citizen power*, karena dalam konteks inilah terdapat ketelibatan masyarakat sipil sebagai pilar penting dalam menggerakkan masyarakat demokratis. Secara khusus lagi Peter Oakley mencoba memetakan partisipasi dalam tujuh tingkatan sebagaimana dijelaskan sebagai berikut :

a. Manipulation

Tingkat paling rendah mendekati situasi tidak ada partisipasi, cenderung berbentuk indotrinasi.

b. consultation

Stakeholder mempunyai peluang untuk memberikan saran akan digunakan seperti yang mereka harapkan.

c. Consensus building

Pada tingkat ini stakeholder berinteraksi untuk saling memahami dan dalam posisi saling bernegosiasi, toleransi dengan seluruh anggota kelompok.

d. Decision-making

Consensus terjadi disarkan pada keputusan kolektif dan bersumber pada rasa tanggung jawab untuk menghasilkan sesuatu.

e. Risk-taking

Proses yang berlangsung dan berkembang tidak hanya sekedar menghasilkan keputusan, tetapi memikirkan akibat dari hasil yang menyangkut keuntungan, hambatan, dan implikasi.

f. Partnership

Memerlukan kerja secara equal menuju hasil yang mutual. Equal tidak hanya sekedar dalam bentuk struktur dan fungsi tetapi dalam tanggung jawab.

g. Self-management

Puncak dari partisipasi masyarakat. Stakeholder berinteraksi dalam proses saling belajar untuk mengoptimalkan hasil dan hal-hal yang menjadi perhatian. (Siti Irene, 2011:66)

Partisipasi menurut effendi, terbagi atas partisipasi vertikal dan partisipasi horizontal. Disebut partisipasi vertikal karena terjadi dalam bentuk kondisi tertentu masyarakat terlibat atau mengambil bagian dalam suatu program pihak lain, dalam hubungan dimana masyarakat berada sebagai status bawahan, pengikut, atau klien. Adapun dalam partisipasi horizontal, masyarakat mempunyai prakarsa dimana setiap anggota atau kelompok masyarakat berpartisipasi horizontal satu dengan yang lainnya. Partisipasi semacam ini merupakan tanda permulaan tumbuhnya masyarakat yang mampu berkembang secara mandiri. (Siti Irene, 2001:58)

Menurut Keith Davis (dalam Intan dan Mussadun, 2013:34) dikemukakan bahwa bentuk-bentuk dari partisipasi masyarakat adalah berupa :

- a. Pikiran, merupakan jenis partisipasi dimana partisipasi tersebut merupakan partisipasi dengan menggunakan pikiran seseorang atau kelompok yang bertujuan untuk mencapai sesuatu yang diinginkan.

- b. Tenaga, merupakan jenis partisipasi dimana partisipasi tersebut dengan mendayagunakan seluruh tenaga yang dimiliki secara kelompok maupun individu untuk mencapai sesuatu yang diinginkan.
- c. Pikiran dan Tenaga, merupakan jenis partisipasi dimana tingkat partisipasi tersebut dilakukan bersama-sama dalam suatu kelompok dalam mencapai tujuan yang sama.
- d. Keahlian, merupakan jenis partisipasi dimana dalam hal tersebut keahlian menjadi unsur yang paling diinginkan untuk menentukan suatu keinginan
- e. Barang, merupakan jenis partisipasi dimana partisipasi dilakukan dengan sebuah barang untuk membantu guna mencapai hasil yang diinginkan.
- f. Uang, merupakan jenis partisipasi dimana partisipasi tersebut menggunakan uang sebagai alat guna mencapai sesuatu yang diinginkan. Biasanya tingkat partisipasi tersebut dilakukan oleh orang-orang kalangan atas.

2.2 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat

Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dapat dijelaskan sebagai berikut :

Faktor internal adalah faktor yang berasal dari dalam diri individu itu sendiri yang dapat mempengaruhi individu tersebut untuk berpartisipasi dalam suatu kegiatan. Menurut Slamet (dalam Sunarti, 2003:79), secara teoritis tingkah laku individu berhubungan erat atau ditentukan oleh ciri-ciri sosiologis seperti umur, jenis kelamin, pendidikan, pekerjaan, penghasilan, lamanya menjadi anggota masyarakat.

Menurut Mohtar dan Chollin (2011:41), di samping pendidikan, perbedaan jenis kelamin dan status sosial-ekonomis juga mempengaruhi keaktifan seseorang dalam berpartisipasi.

Menurut Rush dan Althoff (2005:167), karakteristik sosial seseorang seperti penghasilan, pendidikan, kelompok ras atau etnis, usia, jenis kelamin, lamanya tinggal dan agamanya, baik ia hidup di daerah perdesaan atau di kota, maupun ia termasuk dalam organisasi sukarela tertentu dan sebagainya, semua mempengaruhi partisipasi politiknya.

Selain itu, sejumlah faktor lingkungan juga mempengaruhi hasil tingkat partisipasi seperti apakah pemilihan itu berlangsung pada satu saat krisis, sejauh mana kebijakan pemerintah itu relevan bagi individu, luasnya kesempatan individu dapat mempergunakan informasi yang relevan, sejauh mana individu tunduk pada kelompok penekan (golongan berpengaruh) dalam pemberian suara, dan sejauh mana individu mengalami tekanan yang berlawanan.

Menurut Plumer (dalam Yulianti, 2012:10), beberapa faktor yang mempengaruhi masyarakat untuk mengikuti proses partisipasi adalah:

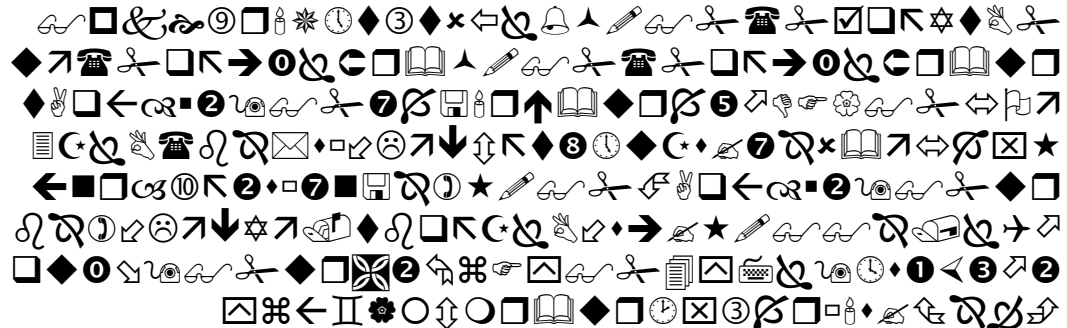
- a. *Pengetahuan dan keahlian.* Dasar pengetahuan yang dimiliki akan mempengaruhi seluruh lingkungan dari masyarakat tersebut. Hal ini membuat masyarakat memahami ataupun tidak terhadap tahap-tahap dan bentuk dari partisipasi yang ada;
- b. *Pekerjaan masyarakat.* Biasanya orang dengan tingkat pekerjaan tertentu akan dapat lebih meluangkan ataupun bahkan tidak meluangkan sedikitpun waktunya untuk berpartisipasi pada suatu proyek tertentu. Seringkali

alasan yang mendasar pada masyarakat adalah adanya pertentangan antara komitmen terhadap pekerjaan dengan keinginan untuk berpartisipasi;

- c. *Tingkat pendidikan dan buta huruf.* Faktor ini sangat berpengaruh bagi keinginan dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi serta untuk memahami dan melaksanakan tingkatan dan bentuk partisipasi yang ada.
- d. *Jenis kelamin.* Sudah sangat diketahui bahwa sebagian masyarakat masih menganggap faktor inilah yang dapat mempengaruhi keinginan dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi beranggapan bahwa laki-laki dan perempuan akan mempunyai persepsi dan pandangan berbeda terhadap suatu pokok permasalahan;
- e. *Kepercayaan terhadap budaya tertentu.* Masyarakat dengan tingkat heterogenitas yang tinggi, terutama dari segi agama dan budaya akan menentukan strategi partisipasi yang digunakan serta metodologi yang digunakan. Seringkali kepercayaan yang dianut dapat bertentangan dengan konsep-konsep yang ada.

Menurut Sunarti (dalam Jurnal Tata Loka, 2003:9), faktor eksternal yang mempengaruhi partisipasi masyarakat ini dapat dikatakan petaruh (*stakeholder*), yaitu semua pihak yang berkepentingan dan mempunyai pengaruh terhadap program ini. Petaruh kunci adalah siapa yang mempunyai pengaruh signifikan, atau mempunyai posisi penting guna kesuksesan program.

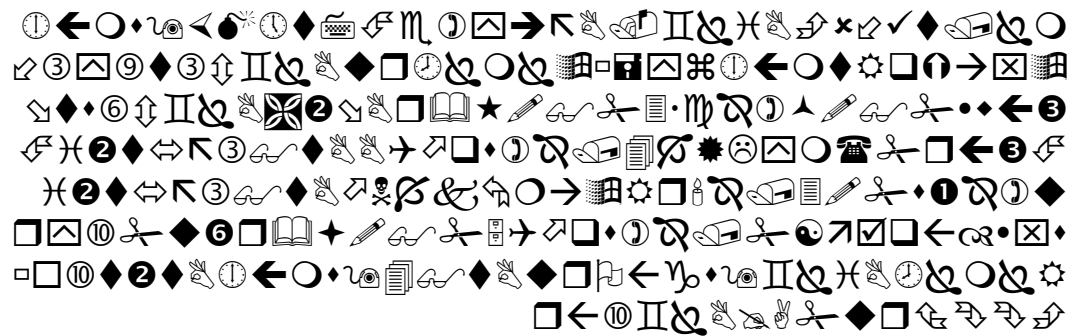
2.3 Partisipasi Menurut Pandangan Islam



Artinya : “ Hai orang-orang yang beriman, ta’atilah Allah dan ta’atilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Qur’an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”(An Nisaa : 59)

Dalam konteks penelitian ini, seperti yang artikan dalam surah diatas bahwa manusia diperintah untuk menaati Allah SWT dan Rasulullah SAW, yakni tunduk dan patuh pada segala ketentuan dalam al-Quran dan as-Sunnah. Ketetapan ini meniscayakan, semua hukum dan undang-undang yang diberlakukan wajib bersumber dari keduanya. Memang benar, selain diperintahkan taat kepada Allah Swt dan Rasul-Nya, kaum muslim juga diperintahkan taat kepada uli al-amri. Sehingga sudah seharusnya masyarakat untuk turut berpartisipasi terhadap program-program yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Kemudian dalam hal ini, Program Kemitraan dan Bina Lingkungan merupakan program pemberdayaan dan peningkatan/perbaikan kondisi ekonomi dan sosial masyarakat. Di dalam alquran

surah Ar-Ra'd ayat 11, juga ditegaskan bahwa Allah SWT tidak akan merubah keadaan suatu kaum sebelum mereka merubah keadaan diri mereka sendiri.



Artinya : “ *Baginya (manusia) ada malaikat-malaikat yang selalu menjaganya bergiliran, dari depan dan belakangnya. Mereka menjaganya atas perintah Allah. Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah keadaan suatu kaum sebelum mereka mengubah keadaan diri mereka sendiri. Dan apabila Allah menghendaki keburukan terhadap suatu kaum, maka tidak ada yang dapat menolaknya dan tidak ada pelindung bagi mereka selain Dia*”

2.4 Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL) PT. Perkebunan Nusantara V

Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL) pada dasarnya adalah wujud kepedulian perusahaan terhadap kondisi masyarakat sekitar, khususnya untuk pengembangan usaha mikro, kecil, dan koperasi dari laba disisihkan. Melalui PKBL, perusahaan merasa terpanggil untuk turut memberdayakan masyarakat sekitar dengan mendorong kegiatan produktif dan perluasan kesempatan berusaha sehingga dapat diperoleh kemajuan bersama. Program

Kemitraan dan Bina Lingkungan memungkinkan hubungan antara perusahaan dan masyarakat menjadi lebih harmonis. (Laporan Manajemen PKBL 2012:1)

Program Kemitraan dan Bina Lingkungan yang dilaksanakan PT. Perkebunan Nusantara V adalah program untuk pemberdayaan ekonomi kerakyatan dan pengembangan/perbaikan kondisi sosial masyarakat sebagai wujud kepedulian BUMN di sekitar wilayah kerja, khususnya untuk daerah sekitar kebun yang terletak di Kabupaten/Kota Propinsi Riau.

Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya meningkatkan kemampuan dan potensi yang dimiliki masyarakat, sehingga masyarakat dapat mewujudkan jati diri, harkat dan martabatnya secara maksimal untuk bertahan dan mengembangkan diri secara mandiri baik dibidang ekonomi, sosial, agama dan budaya. (Wijaya, 2005:169-170)

Pelaksanaan pembinaan usaha kecil oleh BUMN mulai tertata setelah terbitnya Keputusan Menteri Keuangan No: 1232/KMK.013/1989. Pada saat itu program ini dikenal dengan nama program Pegelkop (Pembina pengusaha golongan ekonomi lemah dan koperasi) dan pada tahun 1994 dengan terbitnya Keputusan Menteri Keuangan No.: 316/KMK.016/1994 nama program diganti menjadi program PUKK (Pembina Usaha Kecil dan Koperasi).

Seiring dengan perkembangan kegiatan ekonomi masyarakat yang sangat pesat dan dinamis, peraturan-peraturan tersebut beberapa kali mengalami perubahan, terakhir melalui Peraturan Menteri Negara BUMN No.: Per-05/MBU/2007 tanggal 27 April 2007 nama program diganti menjadi Program

Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan (disingkat PKBL)

Adapun maksud dan tujuan didirikannya Unit Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL)PT. Perkebunan Nusantara V adalah :

- a. Merupakan wujud kepedulian sosial terhadap masyarakat dan lingkungan sekitarnya atau lebih dikenal dengan Corporate social Responsibility (CSR). Dengan pelaksanaa PKBL diharapkan hubungan dengan para stakeholders menjadi baik dan langgeng sehingga kelangsungan usaha perusahaan dapat terjaga.
- b. Untuk meningkatkan tarap hidup Pengusaha Kecil, Menengah dan Koperasi yang pada gilirannya mampu mengurangi kesenjangan sosial sekaligus dapat menciptakan iklim usaha yang sehat dan dinamis.
- c. Untuk menciptakan hubungan yang harmonis antara PT Perkebunan Nusantara V, dengan Pemerintah Daerah melalui Dinas Koperasi & UKM dan saling menunjang didalam pelaksanaan penyaluran dana Program Kemitraan yang efektif dan dapat meningkatkan tarap hidup masyarakat dilingkungan wilayah kerja Perusahaan serta terwujud ekonomi kerakyatan tanpa mengabaikan peran usaha dari Perusahaan.
- d. Membantu masyarakat setempat yang berdomisili disekitar lingkungan wilayah kerja perusahaan.
- e. Perbaiki kualitas SDM masyarakat disekitar lingkungan Perusahaan melalui Program Kemitraan dan Bina Lingkungan.(Laporan Manajemen PKBL PTPN V, 2012:2)

2.4.1 Program Kemitraan (PK)

Program Kemitraan adalah program untuk meningkatkan kemampuan usaha kecil agar menjadi tangguh dan mandiri melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN maksimal sebesar 2 %. Selain itu melalui Program Kemitraan, perusahaan juga memberikan bantuan pembinaan berupa bantuan pendidikan, pelatihan, bantuan pemasaran (promosi/pameran) dan lain-lain. Program Kemitraan ini juga memberikan pinjaman modal kerja kepada masyarakat dengan jumlah bunga yaitu 6% pertahun.

Program ini bertujuan untuk meningkatkan kompetensi usaha mikro dan kecil (UMK) yang dijalankan masyarakat, sehingga menjadi usaha yang tangguh dan mandiri. Melalui program ini maka setiap UMK yang telah berkembang diharapkan juga bisa menyerap tenaga kerja dari masyarakat lokal, sehingga mereka mendapatkan penghasilan. Dengan demikian masyarakat sekitar yang tidak bisa bekerja di lingkungan perusahaan, tetap bisa merasakan manfaat dari kehadiran Perusahaan.

Usaha kecil adalah kegiatan ekonomi rakyat yang berskala kecil dan memenuhi kriteria kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan serta kepemilikan sebagaimana diatur dalam Keputusan ini. Mitra Binaan adalah Usaha Kecil yang mendapatkan pinjaman dari Program Kemitraan.

Usaha Kecil yang dapat ikut serta dalam Program Kemitraan adalah sebagai berikut :

- a. Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp.200.000.000,- (dua ratus juta rupiah), tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
- b. Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah);
- c. Milik Warga Negara Indonesia;
- d. Berdiri sendiri, bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau berafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Menengah atau Usaha Besar;
- e. Berbentuk usaha orang perseorangan, badan usaha yang tidak berbadan hukum, atau badan usaha yang berbadan hukum, termasuk koperasi.
- f. Telah melakukan kegiatan usaha minimal 1 (satu) tahun serta mempunyai potensi dan prospek usaha untuk dikembangkan.
- g. Belum memenuhi persyaratan perbankan (*non bankable*)

Mitra Binaan mempunyai kewajiban sebagai berikut :

- a. Melaksanakan kegiatan usaha sesuai dengan rencana yang telah disetujui oleh BUMN Pembina.
- b. Membayar kembali pinjaman secara tepat waktu sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati.
- c. Menyampaikan laporan perkembangan usaha secara periodik kepada BUMN Pembina.

Adapun Tata cara pemberian pinjaman dana Program Kemitraan sebagai berikut :

- a. Calon Mitra Binaan menyampaikan rencana penggunaan dana pinjaman dalam rangka pengembangan usahanya untuk diajukan kepada BUMN Pembina atau BUMN Penyalur atau Lembaga Penyalur, dengan memuat sekurang-kurangnya data sebagai berikut:
 1. Nama dan Alamat Unit Usaha
 2. Nama dan alamat pemilik/pengurus unit usaha
 3. Bukti identitas diri pemilik/pengurus
 4. Bidang Usaha
 5. Izin usaha atau surat keterangan usaha dari pihak yang berwenang
 6. Perkembangan kinerja usaha
 7. Rencana Usaha dan Kebutuhan Dana
- b. BUMN Pembina atau BUMN Penyalur atau Lembaga Penyalur melaksanakan evaluasi dan seleksi atas permohonan yang diajukan oleh calon Mitra Binaan
- c. Calon Mitra Binaan yang layak Bina menyelesaikan proses administrasi pinjaman dengan BUMN Pembina atau BUMN Penyalur atau Lembaga Penyalur Bersangkutan
- d. Pemberian pinjaman kepada Calon Mitra Binaan dituangkan dalam surat perjanjian/kontrak sekurang-kurangnya memuat:
 1. Nama dan alamat BUMN Pembina atau BUMN Penyalur atau Lembaga Penyalur dan Mitra Binaan
 2. Hak dan kewajiban BUMN Pembina atau BUMN Penyalur atau Lembaga Penyalur dan Mitra Binaan

3. Jumlah pinjaman dan peruntukannya

4. Syarat-syarat pinjaman (jangka waktu pinjaman, jadwal angsuran pokok dan jasa administrasi pinjaman)

- e. BUMN Pembina atau BUMN Penyalur atau Lembaga Penyalur dilarang memberikan pinjaman kepada calon mitra binaan yang menjadi Mitra Binaan BUMN Pembina atau BUMN Penyalur atau Lembaga penyalur lain.

Sektor Usaha yang dapat diberikan bantuan pinjaman adalah Industri, Jasa, Perdagangan, Peternakan, Perikanan, Pertanian, Perkebunan dan Jasa lainnya. (Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-05/MBU/2007)

2.4.2 Bina Lingkungan (BL)

Program Bina Lingkungan (BL) adalah program pemberdayaan kondisi sosial masyarakat oleh BUMN di wilayah usaha BUMN tersebut melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN maksimal sebesar 2 %.

Obyek Bantuan yang dapat diberikan bantuan dana Program Bina Lingkungan adalah Korban Bencana Alam, Pendidikan dan atau Pelatihan, Peningkatan Kesehatan Masyarakat, Pengembangan Prasarana dan Sarana

Umum, Bantuan Sarana Ibadah serta Pelestarian Alam. (Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-05/MBU/2007)

2.5 Penelitian Terdahulu

Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini akan dicantumkan beberapa hasil penelitian terdahulu oleh beberapa peneliti yang pernah penulis baca diantaranya :

Penelitian yang dilakukan oleh Edi Gurnawan tahun 2011 dengan judul analisis faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan di Kepenghuluan Tanjung Leban Kecamatan Kubu Kabupaten Rokan Hilir, pada penelitian ini menunjukkan kurang berpengaruhnya faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat. Karena masyarakat sibuk bekerja untuk mencari kehidupan sehari-hari dan juga masyarakat kepenghuluan tanjung leban beranggapan pembangunan adalah tugas pemerintahan daerah kabupaten. Sehingga mereka merasa dimanjakan oleh pembangunan yang sudah ada.

Penelitian yang dilakukan oleh Sugih Mulyana tahun 2013 dengan judul partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa di desa banjar panjang kecamatan kerumutan kabupaten pelalawan, pada penelitian tersebut menunjukan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat yaitu : usia

dimana usia yang dominan berdasarkan penelitian yaitu usia, jenis kelamin, pendidikan, pekerjaan/penghasilan, dan lamanya tinggal.

Penelitian yang dilakukan oleh Sutami tahun 2009 dengan judul partisipasi masyarakat pada pembangunan prasarana lingkungan melalui Program Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (ppmk) di Kelurahan Marunda Jakarta Utara pada penelitian tersebut menunjukkan adanya antusiasme keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan pembangunan prasarana lingkungan dalam berbagai bentuk. Keikutsertaan responden pada setiap tahapan pembangunan prasarana lingkungan menunjukkan bahwa responden sudah melakukan kerjasama yang baik dengan pemerintah sebagai penggagas adanya program ppmk. Indikasi adanya kerjasama ini, menunjukkan bahwa bentuk partisipasi masyarakat telah berada pada tingkat kemitraan (partnership), sedang keberadaan Program Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (PPMK) di Kelurahan Marunda Jakarta Utara berada pada tingkat therapy.

2.6 Definisi Konsep

Adapun definisi konsep yang diajukan peneliti untuk memudahkan dan memahami serta menyamakan persepsi terhadap konsep-konsep yang digunakan, perlu dijelaskan dan dijabarkan sebagai berikut :

- a. Partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam program-program yang diselenggarakan secara bersama untuk mencapai tujuan tertentu.

- b. Program Kemitraan dan Bina Lingkungan PT. Perkebunan Nusantara V adalah program untuk pemberdayaan ekonomi kerakyatan dan pengembangan/perbaikan kondisi sosial masyarakat sebagai wujud kepedulian BUMN di sekitar wilayah kerja, khususnya untuk daerah sekitar kebun yang terletak di Kabupaten/Kota Propinsi Riau.
- c. Program Kemitraan PT. Perkebunan Nusantara V adalah program untuk meningkatkan kemampuan usaha kecil masyarakat agar menjadi tanggung dan mandiri melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN.
- d. Program Bina Lingkungan PT. Perkebunan Nusantara V adalah program pemberdayaan kondisi sosial masyarakat oleh BUMN melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN.
- e. Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat terdiri dari faktor dari dalam masyarakat (internal) dan faktor dari luar masyarakat (eksternal).

2.7 Konsep Operasional

Adapun indikator-indikator yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Variabel	Dimensi	Indikator
Partisipasi Masyarakat	1. Internal (Slamet, dalam sunarti 2003)	a. Umur b. Jenis Kelamin c. Pekerjaan d. Pendidikan e. Penghasilan

		f. Lamanya tinggal
	2. Eksternal (Sunarti, 2003)	a. Stakeholder