

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM FORMULASI PERENCANAAN PROGRAM PENINGKATAN POPULASI DAN *PERFORMANCE* SAPI MADURA MELALUI INSEMINASI BUATAN

Arif Rahman Hakim, Sumartono, Bambang Santoso Haryono

Magister Administrasi Publik, Universitas Brawijaya, Jl. M.T. Haryono, Malang

e-mail : arif47d@gmail.com

***Abstract** : Beef and buffalo meat self-supporting program rolled out by Ministry of Agriculture which is planned to be reached in 2010 is in fact failed to be achieved, so that the targeted reset in 2014 but not reached either. It is a sad reality considering the potential of nature that we have that is rich in biodiversity. Proper planning is needed to overcome these problems. The role of Government, society and private sector in the planning process is expected to produce planning that is able to overcome the problems of meat self-supporting program. The research focused on the planning formulation process of madura cow population and performance escalation program including the stages of planning, actor involved in the planning, and the result of the planning, societal participation can be seen in the planning process, the form of participation and level of participation as well as the supporting and inhibiting factors to the societal participation. Societal participation in the planning process, specially on the village/district and subdistrict development planning deliberation forum become a proper means for the society to express their aspiration because on this stage of planning society is still able to deliver their aspiration directly.*

***Keywords:** planning, participation, actor*

Abstrak : Program swasembada daging sapi dan kerbau yang digulirkan oleh Kementerian Pertanian yang direncanakan tercapai pada tahun 2010 pada kenyataannya tidak tercapai sehingga ditargetkan ulang pada tahun 2014 juga belum tercapai. Kenyataan ini sangat miris bila melihat potensi alam yang kita miliki yang kaya akan keanekaragaman hayati. Perlu kiranya adanya perencanaan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Peran pemerintah, masyarakat dan swasta dalam proses perencanaan diharapkan menghasilkan perencanaan yang mampu mengatasi permasalahan swasembada daging. Penelitian berfokus pada proses formulasi perencanaan program peningkatan populasi dan performance sapi madura dimana didalamnya terdapat tahapan perencanaan, aktor perencanaan dan hasil perencanaan, partisipasi masyarakat dapat dilihat pada proses perencanaan, bentuk partisipasi dan tingkat partisipasi serta faktor-faktor pendukung dan penghambat partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan khususnya Musrenbang Desa/Kelurahan dan Musrenbang Kecamatan menjadi sarana yang baik bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi karena pada tahapan perencanaan ini masyarakat masih dapat menyampaikan aspirasinya secara langsung.

Kata kunci: perencanaan, partisipasi, aktor

PENDAHULUAN

Perencanaan di tingkat daerah masih banyak kekurangan. Secara program sudah terjadi sinkronisasi dengan kementerian terkait, tetapi secara operasional teknis belum sesuai. Program swasembada daging yang digulirkan oleh Kementerian Pertanian yang direncanakan tercapai pada tahun 2010, kenyataannya belum tercapai, sehingga direvisi menjadi tahun 2014. Hal ini berimbas pada visi-misi kepala daerah terpilih yang semula ditargetkan tahun 2010 akan bergeser. Keadaan lebih spesifik yaitu anggaran dukungan program yang semula hanya sampai 2010 direvisi menjadi tahun 2014 (Puslitbangnak, 2009). Kementerian Pertanian melalui Dirjen Peternakan dan Kesehatan Hewan menyatakan bahwa pemerintah mengakui target swasembada daging sapi pada 2014 tidak

tercapai karena saat ini ada kepentingan nasional yang lebih besar yang membuat *roadmap* swasembada daging sapi tidak lagi menjadi acuan. Cetak biru swasembada daging yang digagas oleh Kementerian Pertanian perlu mendapatkan perhatian lebih dari pemerintah daerah terutama daerah-daerah yang menjadi sentra penghasil sapi. Miris bila Indonesia sebagai negara agraris dengan keanekaragaman flora dan fauna di dalamnya masih kekurangan populasi dan produksi daging sapi. Perlu adanya teknologi-teknologi baru yang diterapkan dalam pengembangan bidang peternakan agar target yang hendak dicapai melalui swasembada daging dapat terpenuhi yang secara tidak langsung dapat meningkatkan pendapatan peternak.

Konsep swasembada daging sapi adalah terpenuhinya konsumsi daging sapi masyarakat yang berasal dari sumber daya lokal sebesar 90%, sehingga 10% disisakan untuk impor baik sapi bakalan maupun daging. Program swasembada daging sapi dan kerbau tahun 2014 (PSDSK-2014) merupakan salah satu dari 21 program utama Kementerian Pertanian terkait upaya mewujudkan ketahanan pangan hewani asal ternak berbasis sumber daya lokal. Pemerintah melalui Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan, terus berupaya dalam pencapaian program PSDSK 2014 melalui berbagai program seperti optimalisasi inseminasi buatan dan kawin alami, pengembangan Rumah Potong Hewan (RPH) dan pengendalian pemotongan betina produktif, perbaikan mutu dan penyediaan bibit, penanganan gangguan reproduksi dan kesehatan hewan serta pengembangan SDM dan Kelembagaan.

Kementerian Pertanian memproyeksikan kebutuhan daging sapi tahun 2013 sebesar 549,7 ribu ton, dari jumlah itu, 474,4 ribu ton mampu dipenuhi dari populasi ternak sapi domestik, sedangkan sisanya sekitar 80 ribu ton (14,6 persen) harus diimpor. Rincian impor tersebut terdiri dari 32 ribu ton dalam bentuk daging sapi beku dan 267 ribu ekor sapi bakalan yang setara dengan 48 ribu ton daging sapi. Hal ini sangat jauh dari road map program swasembada daging 2014 dimana target penyediaan daging sapi lokal sebesar 384,2 ribu ton ditambah impor sapi bakalan setara dengan 20,3 ribu ton daging sapi dan daging sapi sebesar 45,9 ribu ton. Berdasarkan kenyataan bahwa Indonesia masih import sapi potong dan daging sapi maka diperlukan peran serta pemerintah untuk menyelesaikan masalah import sapi potong dan daging sapi. Pemerintah pusat sebagai pemegang kebijakan hendaknya segera dapat menanggulangi masalah ini dan peran pemerintah daerah hendaknya turut serta berperan aktif untuk menggerakkan lagi peternakan rakyat.

Populasi sapi potong di Kabupaten Sampang berdasarkan data yang ada menunjukkan bahwa pada tahun 2012 jumlah sapi potong sebanyak 196.807 ekor ada kenaikan dibandingkan tahun 2011 dimana jumlah populasi sebesar 196.414 ekor, walaupun secara target tidak tercapai karena kenaikan jumlah populasi yang diharapkan adalah sebesar 2% dari jumlah populasi sapi yang ada. Kenyataan di lapangan adalah pada tahun 2013 terjadi penurunan jumlah populasi sapi di Kabupaten Sampang dibandingkan tahun 2012 dimana jumlah sapi potong sebesar 180.849 ekor sehingga secara langsung berpengaruh pada populasi sapi ditingkat provinsi Jawa Timur dan nasional. Hal ini perlu mendapat perhatian lebih khususnya Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan (DKPP) sebagai SKPD penanggung jawab bidang peternakan bagaimana populasi tersebut dapat mencapai target pertumbuhan sesuai yang diharapkan. Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan (DKPP) Kabupaten Sampang siap mendukung program swasembada daging secara berkelanjutan. Untuk mendukung program nasional tersebut telah dimasukkan program peningkatan jumlah populasi dan *performance* sapi madura dalam Renstra Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan (DKPP) Kabupaten Sampang.

Sapi Madura tergolong sapi berukuran kecil. Tinggi sapi jantan berkisar 120 cm dan betina 105 cm. Bobot hidup berkisar 220-250 kg, dengan berat karkas berkisar 50,96%-51,72%. Bibit sapi Madura yang baik adalah berwarna merah bata atau merah coklat dengan warna putih dengan batas tidak jelas pada pantat, tanduk kecil pendek mengarah keluar. Pada sapi jantan, gumba berkembang dengan baik sedangkan sapi betina, gumba tidak tampak jelas. Tubuh kecil, kaki pendek.

Peraturan Menteri Pertanian Nomor : 36/Permentan/OT.140/8/2006 tentang Sistem Perbibitan Ternak Nasional mengamanatkan bahwa untuk menjamin tersedianya bibit ternak yang memenuhi kebutuhan dalam hal jumlah, standar mutu, syarat kesehatan, syarat keamanan hayati, serta terjaga keberlanjutannya yang dapat menjamin terselenggaranya usaha budidaya peternakan, diperlukan arahan perumusan sistem perbibitan nasional. Berdasarkan kondisi dan ciri-ciri sapi madura tersebut perlu adanya upaya untuk meningkatkan populasi dan peningkatan *performance*, selain untuk mendukung program pemerintah diharapkan dengan peningkatan populasi dan *performance* sapi madura dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat dalam hal ini peternak. Peningkatan *performance* sapi madura dapat diperoleh melalui seleksi induk sapi madura dan melalui pembenahan manajemen pemeliharaan sapi madura. Seleksi induk sapi madura jelas sangat mempengaruhi hasil anakan. Bibit sapi yang baik dapat diperoleh melalui metode kawin alami dengan seleksi induk sapi dan inseminasi buatan.

Program peningkatan populasi ternak di Kabupaten Sampang melalui kegiatan Inseminasi Buatan telah dilakukan sejak tahun 1994 dan telah terdapat dapat Renstra Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan (DKPP) Kabupaten Sampang. Namun sampai saat ini pelaksanaan Inseminasi Buatan berdasarkan data yang ada baru berkisar pada angka 15% dari jumlah betina produktif. Angka ini sangat kecil apabila program tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan populasi dan *performance* sapi madura. Dari 14 kecamatan yang ada di Kabupaten Sampang hanya 2 kecamatan yang tingkat pelaksanaan Inseminasi Buatannya tinggi yaitu di Kecamatan Sampang dan Kecamatan Torjun (Laporan Tahunan DKPP). Data di lapangan menunjukkan bahwa program pelaksanaan inseminasi buatan telah ada program pendampingnya seperti sosialisasi atau pembinaan kepada peternak. Sosialisasi atau pembinaan peternak juga dimaksudkan untuk mengetahui kemauan peternak tentang formulasi perencanaan yang tepat dalam pelaksanaan program peningkatan populasi dan *performance* sapi madura melalui inseminasi buatan di lapangan. Oleh karena itu diperlukan partisipasi masyarakat yang lebih jauh lagi dalam formulasi perencanaan agar dihasilkan suatu program yang diinginkan oleh peternak karena selama ini partisipasi masyarakat dalam formulasi perencanaan masih terwakilkan oleh tokoh-tokoh masyarakat atau hanya sebagian kecil masyarakat dan belum mencerminkan keinginan masyarakat yang sesungguhnya. Selama program ini berjalan telah seringkali dilakukan sosialisasi ataupun pelayanan Inseminasi Buatan gratis untuk merangsang daya minat masyarakat untuk selanjutnya lebih tertarik lagi dalam mensukseskan program ini. Salah satu sosialisasi yang dilakukan adalah melalui kontes ternak sapi hasil Inseminasi Buatan.

Tujuan dari penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan program peningkatan populasi dan *performance* sapi madura melalui inseminasi buatan, partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan, dan mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat partisipasi masyarakat dalam formulasi perencanaan.

METODE

Penelitian dilaksanakan di Kelurahan Gunung Sekar Kecamatan Sampang, Desa Sumber Kecamatan Tambelangan, Desa Paopale Laok Kecamatan Ketapang, Desa Labang Kecamatan Sreseh dan Desa Asem Jaran Kecamatan Banyuates di Kabupaten Sampang. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengungkapkan proses perencanaan program peningkatan populasi dan *performance* sapi madura melalui inseminasi buatan dimana data dan informasi diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi dan studi dokumen. Informan yang dipilih merupakan orang yang dianggap memiliki data atau informasi yang berhubungan dengan fokus penelitian yang akan dilakukan. Informan kunci (*key informan*) dipilih secara sengaja (*purposive*), yang terdiri dari Kepala Bidang Pengembangan dan Usaha Peternakan, Kasi Perbibitan, Kasubag Program di Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan (DKPP) dan Kasubag Program Bappeda Kabupaten Sampang. Pelaksanaan

penelitian yang meliputi proses pengumpulan data dan analisa data dilakukan secara terus-menerus sampai pada akhirnya keseluruhan masalah dalam penelitian akan terjawab.

Pengumpulan data penelitian dilakukan melalui teknik wawancara secara mendalam (*indepth interview*). Informan selanjutnya diperoleh berdasarkan informasi yang diperoleh dari informan kunci siapa saja kira-kira yang dianggap memiliki informasi dan data pendukung kemudian secara bergulir (*snowball*) informan diperoleh dari informan sebelumnya. Pada tahapan wawancara dilakukan secara *semi-structured* atau *unstructured*. *Indepth interview* ini dilakukan pada waktu dan konteks yang dianggap paling tepat guna mendapatkan data yang rinci, sejujurnya dan mendalam serta dapat dilakukan beberapa kali sesuai dengan keperluan peneliti yang berkaitan dengan kejelasan dan kemantapan masalah yang sedang diteliti.

Analisis data dilakukan sejak awal sampai proses penelitian berlangsung dengan menggunakan analisis data model interaktif yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1992) yang meliputi reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan/verifikasi. Keabsahan data dilakukan dengan uji kepercayaan, keteralihan, kebergantungan, dan kepastian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses formulasi perencanaan program peningkatan populasi dan *performance* sapi madura melalui inseminasi buatan

Perencanaan pembangunan daerah merupakan gambaran dari perumusan kepentingan suatu daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah itu sendiri dalam kerangka otonomi daerah. Abe (2005) mengemukakan perencanaan daerah merupakan proses menyusun langkah-langkah yang akan diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, dalam rangka menjawab kebutuhan masyarakat untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Riyadi dan Bratakusumah (2004) mengartikan Perencanaan Pembangunan Daerah (PPD) adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber-sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial pada suatu lingkungan/daerah dalam jangka waktu tertentu.

Proses perencanaan program peningkatan populasi dan *performance* sapi madura melalui inseminasi buatan didalamnya memuat tahapan-tahapan perencanaan, aktor beserta peranannya dan hasil dari perencanaan itu sendiri. Tahapan perencanaan pada penelitian ini lebih difokuskan pada tahap Musrenbang Desa/Kelurahan dan Musrenbang Kecamatan karena pada tahap inilah partisipasi masyarakat masih bisa terlihat jelas dalam menyampaikan aspirasi. Tahapan-tahapan pada proses perencanaan telah ditetapkan oleh Bappeda melalui siklus perencanaan.

Siklus perencanaan merupakan siklus tahunan yang secara berulang dilaksanakan dalam rangka penyusunan APBD di Kabupaten Sampang. Proses perencanaan yang didalamnya memuat tahap-tahap perencanaan dilaksanakan dalam rangka menghasilkan sebuah perencanaan yang baik. Tahapan-tahapan tersebut dimaksudkan untuk menghasilkan dokumen perencanaan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan sejalan dengan kebijakan pemerintah. Tjokroamidjojo (1989) menjelaskan bahwa perencanaan adalah mempersiapkan proses yang sistematis kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan dengan memanfaatkan sumber daya yang ada. Siagian (2004) menjelaskan bahwa perencanaan merupakan keseluruhan proses pemikiran dan penentuan hal-hal yang ingin dicapai di masa datang dalam mencapai tujuan. Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh kedua tokoh tersebut bahwa perencanaan akan melalui proses dalam pelaksanaannya menurut tahapan-tahapan perencanaan yang ada. Perencanaan yang dilaksanakan melalui tahapan-tahapan tersebut dengan memanfaatkan segala sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai melalui perencanaan tersebut.

Perencanaan pembangunan daerah adalah perencanaan untuk suatu daerah yang memuat kebutuhan masyarakat yang ada di daerah tersebut. Perencanaan pembangunan daerah dalam hal ini perencanaan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah yang dikoordinasikan oleh Badan Perencanaan Daerah (BAPPEDA) yang dalam penyusunannya melibatkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) selaku pelaksana teknis di lapangan. Perencanaan pembangunan daerah berkaitan erat dengan Perencanaan Strategis (RENSTRA) Pemerintah Daerah. SKPD dalam perencanaannya juga akan mengacu pada Renstra yang ada dan akan disesuaikan dengan skala prioritas yang telah ditentukan. Renstra yang berisikan visi, misi, tujuan, sasaran, kebijaksanaan, program dan kegiatan tentunya akan menjadi dasar perencanaan program dan kegiatan tiap-tiap SKPD. Renstra pemerintah daerah yang berisikan perencanaan setiap unsur pemerintahan dapat saling mendukung atau bersinergi untuk mensukseskan pembangunan daerah. Perencanaan tersebut tentunya disesuaikan dengan tingkat kebutuhan masyarakat dan yang tidak kalah pentingnya adalah kemampuan keuangan suatu daerah dalam melaksanakan sebuah program dan kegiatan.

Tahapan Musrenbang Desa/Kelurahan dan Musrenbang Kecamatan dalam prosesnya melibatkan aktor-aktor yang terlibat beserta perannya. Secara umum aktor-aktor yang terlibat dalam tahapan perencanaan dapat dibagi menjadi pemerintah, masyarakat dan swasta. Pemerintah (Bupati, DPRD, Bappeda, SKPD, Camat, Lurah, Kades dll); Pemerintah sebagai regulator memberikan payung hukum dalam proses perencanaan agar sesuai dengan peraturan perundangan yang ada. Pemerintah berperan dalam penentu arah kebijakan pembangunan dalam perencanaan dan hasilnya dalam bentuk program dan kegiatan. Pemerintah juga berperan mewujudkan aspirasi masyarakat dalam sebuah program dan kegiatan. Pemerintah dalam hal ini Bappeda selaku koordinator perencanaan di kabupaten juga berfungsi sebagai fasilitator pelaksanaan tahapan perencanaan sesuai siklus perencanaan yang ada. Masyarakat (organisasi pemuda, kelompok ternak, kelompok tani, tokoh masyarakat, masyarakat dll); Pada perencanaan partisipatif peran masyarakat sangat diperlukan sebagai mandat Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004. Peran masyarakat diperlukan pada saat formulasi perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi program dan kegiatan. Masyarakat diharapkan dapat berperan aktif dalam proses perencanaan untuk dapat diketahui oleh pemerintah apa sebenarnya yang dibutuhkan oleh masyarakat. Swasta (Asosiasi pengusaha dll); Peranan pihak swasta sebagai mitra pemerintah daerah dalam pembangunan dapat berfungsi sebagai pendorong dalam mensukseskan program-program pembangunan pemerintah daerah. Pengusaha juga dapat berperan sebagai investor dalam kaitannya untuk mendukung pembangunan di daerah.

Hasil proses perencanaan melalui tahapan musrenbang adalah Dokumen Pelaksanaan Musrenbang Tahun 2014 dalam Rangka Penyusunan RKPD Tahun 2015 Kabupaten Sampang. Dokumen RKPD yang ditetapkan melalui Peraturan Bupati No. 23 Tahun 2014. Hasil akhir proses perencanaan adalah Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) serta penetapan Perda APBD.

Partisipasi masyarakat dalam formulasi perencanaan program peningkatan populasi dan *performance* sapi madura melalui inseminasi buatan

Partisipasi masyarakat dalam formulasi perencanaan program pada penelitian ini dikaji berdasarkan proses partisipasi masyarakat, bentuk partisipasi masyarakat dan tingkat partisipasi masyarakat. Menurut Abe (2005), proses perencanaan pembangunan daerah agar dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan hendaknya melalui beberapa tahapan. Tahapan-tahapan perencanaan yang ditemukan pada penelitian ini adalah (1) memberikan informasi kepada suatu wilayah melalui petugas kecamatan dan inseminator bahwa akan dilaksanakan suatu proses formulasi perencanaan; (2) mengundang masyarakat yang dirasa mampu memberikan kontribusi terhadap formulasi perencanaan/menginventarisir masyarakat yang akan diundang; (4) mengidentifikasi kelebihan dan kelemahan yang ditemui oleh masyarakat atau peternak; (5) berusaha mencari pemecahan bersama

antara pihak dinas dan masyarakat terhadap masalah-masalah yang ditemui; (6) merumuskan hasil sosialisasi atau pembinaan.

Bentuk partisipasi masyarakat sebagaimana diungkapkan oleh Ndraha (1990) yang membagi bentuk partisipasi menjadi 6 (enam) bentuk partisipasi. Bentuk partisipasi masyarakat yang ditemukan pada penelitian ini adalah (1) partisipasi melalui kontak langsung dengan penanggung jawab program dan kegiatan, petugas kecamatan, inseminator yaitu dengan penyampaian aspirasi sebagai tanda adanya partisipasi dalam formulasi perencanaan yang nantinya disampaikan dalam musrenbang atau dapat menyampaikannya secara langsung dalam forum tersebut atau dapat juga melalui anggota DPRD yang menyerap aspirasi masyarakat; (2) melaksanakan program dan kegiatan hasil dari perencanaan program peningkatan populasi dan performance sapi madura melalui inseminasi buatan ditandai dengan turut berperan aktif mensukseskan pelaksanaan kegiatan inseminasi buatan; (3) partisipasi dengan menyampaikan aspirasi yang dapat berupa masukan, saran dan kritik serta penilaian terhadap hasil pelaksanaan program atau kegiatan sebagai dasar perencanaan berikutnya.

Tingkat partisipasi masyarakat sebagaimana diungkapkan oleh Arnstein (1969) yang membagi tingkat partisipasi masyarakat menjadi 8 (delapan) tangga tingkat partisipasi berdasarkan kadar kekuatan masyarakat dalam memberikan pengaruh perencanaan. Tingkat partisipasi tersebut adalah (1) *manipulation* (manipulasi); (2) *theraphy* (terapi/penyembuhan); (3) *informing* (informasi); (4) *consultation* (konsultasi); (5) *placation* (penentraman/perujukan); (6) *Partnership* (kerjasama); (7) *delegated power* (pelimpahan kekuasaan); dan (8) *citizen control* (kontrol masyarakat). Tingkat partisipasi masyarakat dari hasil penelitian ini adalah bahwa masyarakat dilibatkan dalam proses formulasi perencanaan terlepas dari aspirasi yang mereka sampaikan bersifat langsung dalam forum resmi semisal musrenbang atau tidak langsung (diwakilkan oleh orang lain). Masyarakat diharapkan dapat memberikan aspirasi baik itu berupa informasi, ide, saran, kritik atau penilaian pada program tersebut sebagai dasar perencanaan. Partisipasi masyarakat dalam tahap-tahap perencanaan khususnya pada tahapan musrenbang dapat diketahui berdasarkan tingkat partisipasi. Aktor yang terlibat dalam hal ini masyarakat akan dinilai berdasarkan tingkat partisipasinya. Tingkatan ini nantinya akan digunakan untuk menganalisa apakah partisipasi masyarakat dalam formulasi perencanaan sudah tercapai atau tidak.

Hasil penelitian ditemukan bahwa tingkat partisipasi masyarakat berada pada tingkat ke-5 (lima) yaitu *placation* (penentraman/perujukan) dimana tingkat partisipasi pada tingkat ini masyarakat mulai mempunyai beberapa pengaruh meskipun beberapa hal masih tetap ditentukan oleh pihak yang memiliki kekuasaan. Dalam pelaksanaannya beberapa anggota masyarakat dianggap mampu dimasukkan sebagai anggota dalam badan-badan kerjasama pengembangan kelompok masyarakat yang anggota-anggotanya wakil dari berbagai instansi pemerintah. Usulan dari masyarakat diperhatikan sesuai dengan kebutuhannya, namun suara masyarakat seringkali tidak didengar karena kedudukannya relatif rendah atau jumlah mereka terlalu sedikit dibanding anggota dari instansi pemerintah. Pada anak tangga ini masyarakat sebenarnya telah diberikan kesempatan untuk menyampaikan aspirasi kepada pihak terkait berdasarkan informasi yang mereka terima mengenai perencanaan dan pelaksanaan program peningkatan populasi dan *performance* sapi madura melalui inseminasi buatan. Belum adanya kepastian apakah aspirasi yang mereka sampaikan dapat diterima atau tidak karena keputusan akhir perencanaan tetap berada pada pemerintah atau golongan masyarakat tertentu yang dianggap mewakili pemerintah.

Forum perencanaan misalnya Musrenbang sebenarnya telah mengakomodir partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan baik itu ikut berpartisipasi dalam musrenbang ataupun melalui penyampaian aspirasi melalui pihak lain. Komunikasi yang terjadi menunjukkan bahwa masyarakat telah terlibat secara langsung dalam proses formulasi perencanaan terlepas apakah nantinya aspirasi mereka akan diterima atau tidak. Arnstein (1969) menyatakan bahwa anak tangga ke-4,5 dan 6

merupakan tingkat partisipasi dengan derajat tanda partisipasi sudah terjadi (partisipasi semu) dibandingkan dengan tingkat partisipasi pada anak tangga ke-1 dan 2 dimana derajat partisipainya adalah non partisipasi atau tidak adanya partisipasi masyarakat dalam formulasi perencanaan.

Tingkat partisipasi masyarakat dapat diukur dengan tingkat partisipasi individu dalam kegiatan bersama-sama dengan skala yang dikemukakan oleh Chapin sebagaimana dikutip oleh Slamet (1993) yaitu: keanggotaan dalam organisasi, kehadiran didalam pertemuan, sumbangan-sumbangan yang diberikan dalam partisipasi tersebut, keanggotaan didalam kepengurusan dan kedudukan anggota didalam kepengurusan. Penentuan anak tangga partisipasi berdasarkan penelitian ini selain berdasarkan skala tersebut juga berdasarkan kenyataan yang ada serta kesamaan dengan teori Arnstein tersebut bahwa pada tingkat ke-5 (lima) partisipasi masyarakat telah terjadi namun belum dapat dipastikan apakah aspirasi mereka akan diterima atau tidak oleh pemerintah karena proses perencanaan masih terus berjalan sampai pada proses penganggaran dan masih memungkinkan adanya campur tangan pihak lain yang berkuasa.

Tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan khususnya pada program peningkatan populasi dan *performance* sapi madura melalui inseminasi buatan sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa partisipasi masyarakat telah tampak pada proses perencanaan tersebut berdasarkan usulan-usulan yang disampaikan kaitannya dengan program tersebut. Masyarakat telah diberikan kesempatan turut serta secara aktif dalam proses perencanaan walaupun kenyataannya tidak semua aspirasi masyarakat dapat diakomodir oleh pemerintah daerah karena keterbatasan anggaran yang ada.

Faktor Pendukung dan Penghambat Partisipasi Masyarakat Dalam Formulasi Perencanaan Program Peningkatan Populasi Dan *Performance* Sapi Madura Melalui Inseminasi Buatan

Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat ada beberapa hal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat tersebut antara lain faktor jenis kelamin, usia, tingkat pendidikan, tingkat penghasilan dan mata pencaharian sebagai faktor internal dan faktor *stakeholder* sebagai faktor eksternal seperti yang diungkapkan oleh Slamet (1993). Faktor-faktor tersebut didapatkan melalui wawancara, observasi dan kajian dokumen selama penelitian. Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat tersebut nantinya akan dibedakan pada faktor pendukung dan faktor-faktor penghambat. Faktor-faktor pendukung dan penghambat lain juga ditemukan selama penelitian dalam partisipasi masyarakat pada formulasi perencanaan.

Faktor pendukung partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan yang ditemukan selama penelitian lebih banyak karena faktor internal. Faktor internal memiliki peran yang begitu besar dalam kaitannya dengan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan. Masyarakat sebagai salah satu aktor dalam proses perencanaan akan lebih berperan aktif bila memiliki faktor-faktor pendukung tersebut. Faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan juga ditemukan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa faktor internal masih memiliki peran yang besar didalamnya sebagaimana juga terdapat pada faktor penghambat. Faktor penghambat partisipasi masyarakat tersebut secara langsung akan mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan. Masyarakat yang memiliki ciri-ciri faktor-faktor penghambat tersebut bila turut diundang dalam proses perencanaan akan kurang berkontribusi atau tidak berkontribusi sama sekali.

Faktor pendukung partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan program peningkatan populasi dan *performance* sapi madura melalui inseminasi buatan: (1) Jenis kelamin (Pria); Pria lebih banyak berpartisipasi dalam formulasi perencanaan. Hal ini disebabkan masyarakat sampang khususnya pria memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari wanita dalam status sosial apalagi yang sudah berumah tangga. Pria memiliki tanggung jawab yang lebih besar dalam keluarga. Partisipasi dalam perencanaan program peningkatan populasi dan *performance* sapi madura melalui inseminasi

buatan semakin memperlihatkan partisipasi pria lebih tinggi dari wanita. Pria sebagai seorang yang lebih banyak berurusan dengan ternak secara tidak langsung lebih paham mengenai seluk beluk cara beternak dibandingkan wanita, sehingga tingkat partisipasi pada pria lebih tinggi. Pada forum musrenbang keterlibatan pria secara umum lebih banyak daripada wanita. Perwakilan bidang peternakan biasanya juga diwakilkan oleh pria baik itu kades, tokoh agama, tokoh masyarakat, ketua kelompok ternak, petugas kecamatan, inseminator dll. Namun tidak menutup kemungkinan wanita dapat berpartisipasi dalam formulasi perencanaan bidang peternakan namun hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pria lebih banyak berpartisipasi. Soedarmo et. al sebagaimana dikutip oleh Yuliati (2000) menyatakan bahwa golongan pria memiliki sejumlah hak istimewa dalam sistem pelapisan sosial sehingga ada kecenderungan kelompok pria akan lebih banyak berpartisipasi;

(2) Usia (36-55 Tahun); Golongan usia tua lebih banyak berpartisipasi daripada yang berusia lebih muda. Masyarakat yang berusia tua lebih banyak berpartisipasi karena mereka secara pengalaman dan pengetahuan tentang cara beternak lebih banyak daripada yang berusia muda. Selain itu, masyarakat berusia muda di Kabupaten Sampang tidak banyak yang menjadi peternak, walaupun ada masih atas bimbingan atau arahan dari orang tuanya. Jadi masyarakat usia muda kurang berpartisipasi dalam proses formulasi perencanaan program dan kegiatan tersebut. Golongan usia tua sebagaimana diungkapkan oleh Slamet (1993) dianggap lebih berpengalaman sehingga akan lebih banyak memberikan pendapat dan dalam menetapkan keputusan. Pengalaman yang mereka dapatkan selain hasil pengalaman pribadi juga di dapat hasil bertukar pikiran dengan orang lain;

(3) Tingginya tingkat pendidikan (SMA atau sarjana); Tingkat pendidikan yang tinggi dalam hal ini lulusan SMA atau perguruan tinggi akan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam formulasi perencanaan. Pendidikan yang tinggi akan lebih mudah menerima informasi-informasi yang baru khususnya cara beternak. Tingkat pendidikan yang tinggi dapat juga diartikan sebagai pengalaman beternak. Cara beternak yang baik dan benar tidak hanya dapat diperoleh dengan pendidikan formal tetapi juga pendidikan non formal. Semakin lama seseorang beternak sapi tentunya semakin banyak pula ilmu yang dia peroleh, tentunya dapat dijadikan referensi dalam penyampaian aspirasi dalam formulasi perencanaan. Masyarakat dengan banyaknya pengalaman yang dimiliki akan semakin banyak pula informasi yang disampaikan yang tentu saja akan sangat berguna dalam sebuah proses formulasi perencanaan. Litwin sebagaimana dikutip oleh Yuliati (2000:34) menyatakan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang maka akan memiliki pengetahuan yang luas tentang pembangunan dan bentuk serta tata cara partisipasi yang dapat diberikan. Pendidikan dapat memudahkan seseorang untuk berkomunikasi dengan orang lain dan tanggap terhadap inovasi atau *open minded*;

(4) Tingkat penghasilan masyarakat rendah; Masyarakat berpenghasilan rendah lebih banyak berpartisipasi dalam formulasi perencanaan daripada masyarakat berpenghasilan tinggi. Masyarakat dengan tingkat penghasilan rendah dalam hal ini adalah peternak dan penggadu ternak akan memiliki lebih banyak waktu apabila berurusan dengan ternak karena mereka hidup memang mengandalkan hasil dari ternak selain memang mereka memiliki kemampuan atau ilmu beternak yang cukup baik. Partisipasi yang mereka lakukan akan tinggi karena mereka menginginkan hasil yang baik dari mereka beternak. Menurut Barros (1993) sebagaimana dikutip oleh Yuliati (2000:34) masyarakat yang kaya jarang melakukan kerja fisik sendiri sedangkan masyarakat berpenghasilan rendah akan cenderung berpartisipasi dalam hal tenaga. Masyarakat di Kabupaten Sampang yang rata-rata masyarakatnya berpendapatan rendah akan lebih banyak berpartisipasi dalam formulasi perencanaan program ini;

(5) Jenis mata pencaharian sebagai peternak; Masyarakat yang mata pencahariannya sebagai peternak memiliki partisipasi yang lebih baik daripada jenis pekerjaan yang lain. Lebih banyaknya waktu luang yang dimiliki oleh Masyarakat menjadi salah satu sebabnya. Waktu luang tersebut biasanya dimanfaatkan oleh para perencana atau orang yang terlibat dalam proses perencanaan untuk dapat memperoleh aspirasi dari mereka. Pekerjaan utama kelompok ini karena memang di bidang Peternakan, maka secara tidak langsung

menjadi nilai lebih dalam formulasi perencanaan program tersebut. Masyarakat pada kelompok ini akan benar-benar ingin memanfaatkan program peningkatan populasi dan *performance* ini untuk nantinya meningkatkan taraf hidup mereka; (6) Jabatan dalam kelompok ternak; Ketua dan pengurus kelompok ternak akan memiliki partisipasi yang lebih tinggi dibandingkan dengan anggota. Ketua dan pengurus kelompok akan dianggap wakil masyarakat sehingga lebih dimungkinkan untuk diundang dalam forum resmi perencanaan. Ketua dan pengurus ternak biasanya dipilih berdasarkan kemampuannya dalam beternak jadi berdasarkan kemampuan itulah yang nantinya dapat dimanfaatkan dalam forum formulasi perencanaan. Ketua atau pengurus kelompok ternak biasanya banyak mendapatkan informasi dari para anggotanya; (7) Status sosial dalam masyarakat yang tinggi; Tokoh masyarakat dan tokoh agama memiliki kedudukan sosial yang lebih tinggi di masyarakat. Kemungkinan mereka akan diundang dalam forum resmi perencanaan lebih besar. Mereka dianggap dapat mempresentasikan kebutuhan masyarakat dalam forum tersebut. Masyarakat juga akan menyampaikan aspirasi melalui tokoh-tokoh tersebut yang nantinya akan disampaikan dalam forum perencanaan; (8) *Stakeholder*. Semua yang terlibat dalam program peningkatan populasi dan *performance* sapi madura melalui inseminasi buatan seperti pemerintah, masyarakat dan swasta menjadi faktor pendukung proses perencanaan. Seluruh stakeholder tersebut saling terkait dalam keberhasilan program ini. Sunarti (2003) menyatakan bahwa faktor eksternal dapat dikatakan sebagai petaruh (*stakeholder*) yaitu semua pihak yang berkepentingan dan mempunyai pengaruh terhadap program. Keterlibatan seluruh *stakeholder* tersebut dapat mendukung keberhasilan sebuah program dan kegiatan.

Faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan program peningkatan populasi dan *performance* sapi madura melalui inseminasi buatan adalah (1) Rendahnya tingkat pendidikan; Masyarakat lulusan SD dan SMP kurang berpartisipasi karena secara pengetahuan dan pola pikir kurang baik walaupun mereka memiliki pengalaman beternak sapi yang cukup baik. Masyarakat dengan pendidikan rendah biasanya sulit menerima hal-hal atau teknologi baru dalam cara beternak contohnya dalam kegiatan inseminasi buatan. Tingkat pendidikan yang rendah juga dapat diartikan sebagai kurangnya pengalaman dalam beternak; (2) Tingkat penghasilan masyarakat tinggi; Tingkat penghasilan masyarakat yang tinggi maka partisipasi semakin rendah. Masyarakat golongan ini biasanya kurang mau berpartisipasi dalam proses formulasi perencanaan, apalagi yang tidak berhubungan dengan bidang yang mereka geluti. Masyarakat berpenghasilan tinggi cenderung sulit untuk turun langsung dalam kegiatan-kegiatan masyarakat apalagi forum perencanaan; (3) Beternak sapi pada sebagian besar masyarakat bukan merupakan pekerjaan utama; Beternak sapi pada beberapa masyarakat bukan merupakan pekerjaan utama. Masyarakat golongan ini hanya beternak sapi sebagai pekerjaan sampingan sehingga mereka kurang paham cara beternak sapi yang baik sehingga apabila mereka diminta berpartisipasi dalam proses perencanaan akan sulit dipenuhi. Masyarakat yang beternak bukan sebagai pekerjaan utama akan sekedar mempunyai ternak sapi tanpa mengharapkan hasil yang maksimal dari beternak itu sendiri, sapi dimanfaatkan untuk keperluan yang lain. Ternak sapi digunakan sebagai alat membajak sawah dan sebagai tabungan semata jika sewaktu-waktu dibutuhkan. Masyarakat golongan ini tentunya akan sulit bila diharapkan turut berpartisipasi dalam proses formulasi perencanaan khususnya dalam formulasi perencanaan program peningkatan populasi dan *performance* sapi madura melalui inseminasi buatan; (4) Sebagian masyarakat atau peternak masih belum bisa menerima kegiatan inseminasi buatan; Sebagian masyarakat khususnya Masyarakat Kabupaten Sampang masih belum bisa menerima teknologi inseminasi buatan dan masih memilih mengawinkan ternaknya secara alami atau konvensional. Formulasi perencanaan program ini karena lebih menekankan pada inseminasi buatan maka masyarakat atau peternak golongan ini akan sulit berpartisipasi karena mereka dari awal sudah tidak bisa menerima program ini dengan baik. Masyarakat yang belum bisa menerima teknologi inseminasi buatan ini karena mereka belum

merasakan hasil dari pelaksanaan inseminasi buatan tersebut. Kurang beraninya mereka menerapkan teknologi ini sehingga hasil nyata dari program ini belum dapat terlihat atau bisa mereka rasakan; (5) *Mind set* masyarakat atau peternak sebagai pedagang; *Mind set* masyarakat lebih memilih memelihara ternak secara efektif dan efisien untuk mendapatkan uang atau bermental pedagang. Masyarakat golongan ini hanya memikirkan bagaimana mereka memperoleh hasil dari beternak dengan cepat, mereka kurang peduli dengan proses perencanaan program yang ada karena yang ada dalam pikiran mereka hanya keuntungan semata dan umumnya mereka lebih menyukai beternak sapi jantan daripada sapi betina. Masyarakat golongan ini biasanya memelihara sapi hanya untuk jual beli. Mereka membeli sapi jantan dengan kondisi kurang begitu bagus atau kurus untuk kemudian mereka pelihara selama 3 atau 4 bulan untuk digemukkan dan selanjutnya dijual kembali. Masyarakat kelompok ini juga merasa memiliki kebanggaan tersendiri bila memelihara sapi jantan apalagi sapi jantan mereka memiliki ukuran yang besar. Program peningkatan populasi dan performance sapi madura karena lebih menitik beratkan pada sapi betina untuk pengembangannya maka untuk masyarakat kelompok ini akan sulit berpartisipasi karena mind set yang berbeda dengan program tersebut.

KESIMPULAN

Pemerintah Daerah Kabupaten Sampang telah melaksanakan proses perencanaan salah satunya melalui tahapan musrenbang sebagai salah satu tahapan perencanaan mulai dari musrenbang desa/kelurahan, musrenbang kecamatan dan musrenbang kabupaten dalam rangka penyusunan RKPD tahun 2015. Proses formulasi perencanaan program peningkatan populasi dan *performance* sapi madura melalui inseminasi buatan melewati tahapan-tahapan perencanaan sesuai siklus perencanaan yang ada dan telah ditetapkan oleh Bappeda. Tahapan musrenbang tersebut turut mengundang partisipasi masyarakat pada prosesnya. Aktor-aktor yang terlibat Musrenbang desa/kelurahan dan musrenbang kecamatan.

Partisipasi masyarakat dalam tahapan musrenbang desa/kelurahan dan musrenbang kecamatan adalah tahapan dimana partisipasi masyarakat masih dapat terlihat jelas artinya partisipasi masyarakat dapat terlihat secara langsung dalam menyampaikan aspirasinya. Partisipasi masyarakat secara aktif pada tahapan tersebut menunjukkan bahwa masyarakat sebenarnya telah diberikan kesempatan untuk terlibat dalam proses perencanaan namun hasil akhir dari proses perencanaan tersebut tetap berada di tangan pemerintah sebagai penentu kebijakan. Perlu mendapat perhatian bahwa partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan alangkah baiknya bila masyarakat tetap dilibatkan sampai pada tahapan akhir perencanaan agar masyarakat tahu dan paham aspirasi yang mereka sampaikan dapat diakomodir oleh pemerintah daerah atau tidak.

Faktor pendukung dan penghambat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan alangkah baiknya bila mendapatkan perhatian bagi penanggung jawab program/kegiatan agar nantinya dapat memilih orang-orang tertentu yang memiliki kualifikasi setidaknya seperti yang ada pada faktor pendukung yang telah disebutkan sebelumnya agar kualitas hasil perencanaan dapat meningkat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

DAFTAR RUJUKAN

- Abe, Alexander, 2005. Perencanaan Daerah Partisipatif. Pustaka Yogja Mandiri, Yogyakarta.
- Arnstein, Sherry R., 1969. "A Ladder of Citizen Participation". dalam JAIP, Vol. 35 p. 216-224.
- Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan Kabupaten Sampang, 2013. Laporan Tahunan DKPP tahun 2013, Sampang.
- Miles, Matthew B dan A. Michael Huberman, 1992. Analisis Data Kualitatif. Diterjemahkan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi, Universitas Indonesia Press, Jakarta.

- Ndraha, Taliziduhu, 1990. *Pembangunan Masyarakat Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*. Penerbit Rineka Cipta, Jakarta.
- Puslitbangnak, 2009. *RI Baru Swasembada Daging 2014*. Melalui http://peternakan.litbang.deptan.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=90%3Ari-baru-swasembada-daging-2014&Itemid=30. [06/04/2014]
- Riyadi dan Deddy Supriyady Bratakusumah, 2004. *Perencanaan Pembangunan Daerah, Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Siagian, Sondang P., 2004. *Filsafat Administrasi*. Edisi Revisi, PT Bumi Aksara, Jakarta.
- Slamet, 1993. *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Peran Serta*. Sebelas Maret University Press, Surakarta.
- Sunarti, 2003. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Perumahan secara Kelompok". Dalam *Jurnal Tata Loka, Planologi UNDIP*, Semarang
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 1989. *Perencanaan Pembangunan*. Penerbit CV. Haji Masagung, Jakarta.
- Yuliati, Rina, 2000. *Efektifitas Metode Peran Serta Masyarakat Dalam Pembangunan dan Pengelolaan Limbah Perkotaan di Perumahan Mojosongko Surakarta*. Magister Teknik Pembangunan Kota, Universitas Diponegoro, Semarang.