

**PERENCANAAN PARTISIPATIF
DALAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
(Studi Kasus Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan
(Musrenbang) di Desa Kebumen Kecamatan Sumberjo
Kabupaten Tanggamus)**

Dewi Maryam

Abstrak

Village Development Planning Deliberation (Musrenbangdes) is an annual meeting of village's stakeholders to discuss Rural Development Work Plan (RKP Desa) and Village Mid-Term Development Work Plan (RPJM Desa). This study examines community participation in Musrenbangdes and development programs implementation in 2014 in Kebumen village, Sumberejo, Tanggamus. This study using qualitative approach relies on document review, in-depth interview, and observation as data collection methods. Data collected is then analysed by using interactive model suggested by Miles and Huberman. This study shows that the level of community participation Murenbangdes is characterised by the following (1) Public participation by attending the meeting reaches 73%; (2) Public participation by contributing ideas is low; (3) Public participation is categorised as placation, that is, the authority allows citizens to provide inputs, but retains decision-making process in their hand. This study also suggests that community participation in development programs implementation is characterised by following: (1) development program has not been implemented effectively and participatively; (2) participation in development programs implementation is categorised as therapy, i.e. level of participation is engineered by some parties to replace pure participation.

Keywords: *participatory planning, community empowerment*

A. PENDAHULUAN

Sebelum reformasi, sistem pemerintahan Indonesia adalah terpusat atau sentralisasi. Dalam pendekatan yang bersifat *top-down*, model perencanaan yang digunakan adalah perencanaan yang bersifat Sentralistik. Perencanaan program pembangunan daerah dibuat secara terpusat oleh para perencana profesional yang merupakan aparat pemerintah.

Kemudian, setelah Reformasi 1998 telah membawa perubahan dalam sistem pemerintahan Indonesia dengan menganut sistem Desentralisasi.¹ Model ini berbeda atau bahkan bertolak belakang dengan proses dan mekanisme perumusan program pembangunan masyarakat dengan menggunakan pendekatan pemberdayaan, yang cenderung mengutamakan alur dari bawah ke atas (*bottom-up*). Dalam hal ini, perumusan program yang akan dilaksanakan dalam identifikasi masalah dan kebutuhan ditentukan dari dan oleh masyarakat sendiri.²

Konsep partisipasi dalam pembangunan identik dengan kekuasaan masyarakat. Partisipasi merupakan pendistribusian kekuasaan yang akan memungkinkan masyarakat bawah yang saat ini tidak terakomodasi dalam proses ekonomi dan politik, masuk ke dalam proses ini. Ini merupakan strategi yang dengannya kelompok masyarakat bergabung dalam menentukan bagaimana informasi diedarkan, goals dan kebijakan disusun serta program dioperasikan.³

Partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan sangat penting karena dapat menumbuhkan sikap memiliki dan rasa tanggung jawab masyarakat terhadap pembangunan. Sebab, merekalah yang mengetahui permasalahan dan kebutuhan dalam rangka membangun wilayahnya. Merekalah nantinya yang akan memanfaatkan dan menilai tentang berhasil atau tidaknya pembangunan di wilayah mereka. Jadi, untuk tercapainya keberhasilan pembangunan masyarakat desa maka segala program perencanaan, pelaksanaan serta evaluasi pembangunan harus melibatkan masyarakat.⁴

¹Hasim dan Remiswai, *Community Development Berbasis Ekosistem* (Sebuah Alternatif Pengembangan Masyarakat), (Jakarta: Diadit Media, 2009), Cet.1, hal. 23

²*Ibid*, hal. 25

³White, dikutip dari Bambang Budiwiranto, *Mengelola Proyek Pengembangan Masyarakat Teori dan Praktis*, 2008, hal. 62.

⁴DianaConyers, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1954), hal. 154.

Dalam mewujudkan partisipasi tersebut, pemerintah telah membentuk sebuah forum yang digunakan untuk penyelenggaraan perencanaan pembangunan, yang dikenal dengan Musrenbang (musyawarah perencanaan pembangunan). Sebagai mekanisme perencanaan partisipatif yang bersifat *bottom-upplanning*. Musrenbang ini dimulai dari satuan pemerintahan yang paling bawah, yaitu tingkat kelurahan/desa, dan kemudian secara hirarkhi naik ke atas yaitu tingkat kecamatan, dan tingkat kabupaten/kota.

Musrenbang telah menjadi istilah populer dalam penyelenggaraan perencanaan pembangunan dan penganggaran di daerah dan desa, bersamaan dengan penerbitan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Dalam pasal 1 ayat (21) dinyatakan bahwa Musrenbang adalah forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Sedangkan untuk Musrenbang desa dinyatakan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2007 Pasal 1 ayat (11), yang menyebutkan bahwa Musrenbang desa adalah forum musyawarah tahunan yang dilaksanakan secara partisipatif oleh para pemangku kepentingan desa untuk menyepakati rencana kegiatan di desa 5 (lima) dan 1 (satu) tahunan.⁵

Namun demikian, selama ini kegiatan Musrenbang diberbagai tingkat masih dianggap hanya sebatas kegiatan seremonial belaka, kurang partisipatif. Hal ini sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan oleh Samsul Rizal menunjukkan bahwa ; Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara dilaksanakan secara formalitas, mengingat banyak kegiatan yang tidak dilaksanakan sesuai mekanisme Musrenbang.⁶

⁵Rianingsih Djohani, *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa*, (Bandung: FPPM, 2008), hal.vi.

⁶ Samsul Rizal, "*Partisipasi Publik Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kabupaten Aceh Utara*", (Skripsi Sarjana Universitas Terbuka, 2011), <http://www.google.com> diakses pada tanggal 20 maret 2014.

Selain itu, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Irma Purnamasari, dapat ditarik kesimpulan bahwa:Proses perencanaan pembangunan belum dilaksanakan dengan baik di Kecamatan Cibadak Kabupaten Sukabumi, dimana beberapa tahapan proses perencanaan pembangunan di masing-masing desa belum dilaksanakan.⁷

Kemudian, berdasarkan hasil pengamatan penulis ketika menghadiri Musrenbang desa Kebumen pada tanggal 08 Januari 2014 dapat diidentifikasi berbagai persoalan dalam proses pelaksanaannya. Diantaranya: mekanisme perencanaan pembangunan dari bawah yang dilaksanakan dalam Musrenbang belum melibatkan masyarakat untuk memutuskan prioritas program. Pimpinan desa masih mendominasi perumusan rencana kegiatan prioritas yang akan disepakati sehingga, partisipasi masyarakat yang sesungguhnya masih jauh dari harapan. Selain itu, tingkat keaktifan peserta Musrenbang juga relatif rendah. Kemudian, dapat diketahui bahwa partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan di desa Kebumen tahun 2014 sebagai hasil Musrenbang juga masih rendah.

Atas dasar permasalahan tersebut, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut: *Pertama*, Untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) desa Kebumen kecamatan Sumberejo kabupaten Tanggamus. *Kedua*, Untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan tahun 2014 di desa Kebumen kecamatan Sumberejo kabupaten Tanggamus.

Pada tataran teoritis, penelitian ini bermanfaat dalam rangka melakukan pengujian kembali penerapan konsep perencanaan partisipatif pada pelaksanaan Musrenbang desa. Penelitian ini diharapkan mampu

⁷ Irma Purnamasari, *Studi Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Cibadak Kabupaten Sukabumi* (Tesis Program Studi Magister Ilmu Administrasi, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro), Semarang, 2008.

memperkaya teori terkait perencanaan partisipatif dalam pelaksanaan Musrenbang desa sebagai upaya pemberdayaan masyarakat.

Pada tataran praktis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi lembaga penyelenggara, pemandu, dan para penggiat Musrenbang ataupun masyarakat biasa dalam mempraktikkan Musrenbang, yang lebih berpihak pada kepentingan masyarakat. Bagi para penggiat partisipasi masyarakat dalam perencanaan daerah, tulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan dalam mendorong upaya-upaya perbaikan regulasi dan praktek Musrenbang di daerah.

B. URGENSI PARTISIPASI DALAM PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

Istilah ‘partisipasi’ pada umumnya bermakna mengajak masyarakat untuk turut bekerja atau melaksanakan suatu kegiatan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat sendiri. Partisipasi merupakan latihan pemberdayaan masyarakat desa sebagai upaya untuk mengembangkan ketrampilan dan kemampuan masyarakat desa guna memutuskan dan ikut terlibat dalam pembangunan.⁸

Menurut Diana Conyers, ada tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat penting.⁹

1. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal.
2. Bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya. Karena mereka akan lebih mengetahui seluk-beluk proyek tersebut, dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut.

⁸Hasim dan Remiswai, *op.Cit.*, hal. 23.

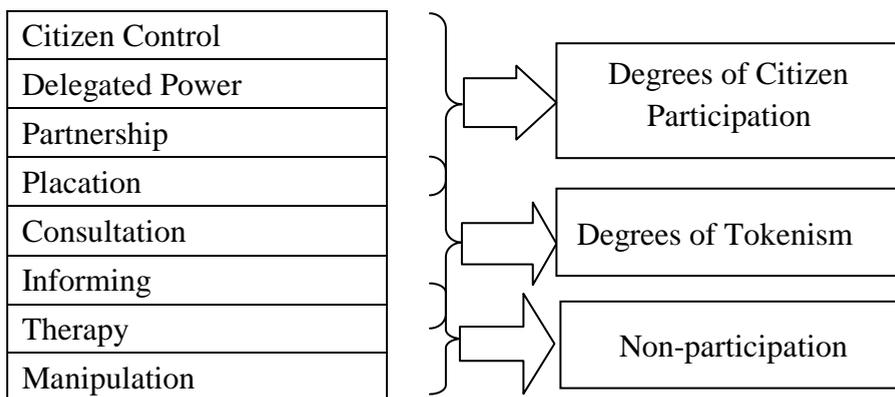
⁹Conyers Diana, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1954), hal. 154.

3. Partisipasi menjadi urgen karena timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi jika masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat. Dalam konteks ini, masyarakat memiliki hak untuk memberikan saran dalam menentukan jenis pembangunan yang akan dilaksanakan di daerah mereka.

Dengan demikian, dapat dimengerti dengan jelas bahwa partisipasi adalah keterlibatan atau keikutsertaan baik secara langsung maupun tidak langsung. Keterlibatan tersebut dapat berupa tenaga, material, ataupun sumbangan pikiran demi untuk kelancaran pelaksanaan kegiatan. Keterlibatan dimaksud baik dalam perencanaan, pelaksanaan, menikmati hasil, maupun dalam menilai atau mengevaluasi hasil kegiatan. Dalam partisipasi terdapat adanya proses kebersamaan pada suatu aktivitas untuk mencapai tujuan tertentu.¹⁰

C. LEVEL DAN MAKNA PARTISIPASI MASYARAKAT

Terdapat 8 (delapan) tipologi level partisipasi yang dapat memecahkan kontroversi tentang konsep partisipasi ini. Sebagai ilustrasi, delapan tangga di bawah ini disusun dengan setiap step/anak tangga berkorespondensi dengan luasnya kekuasaan masyarakat dalam menentukan produk akhir.



¹⁰*Ibid*, hal. 31.

Pada step terbawah terdapat (1) Manipulasi dan (2) Therapy. Dua step ini menggambarkan level *nonpartisipasi* yang direkayasa oleh beberapa pihak untuk menggantikan partisipasi murni. Tujuan utamanya bukan untuk memungkinkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan atau pelaksanaan program tetapi agar pemegang kekuasaan “mendidik” dan “menterapi” partisipan.

Step ke-3 dan ke-4 merupakan level *Tokenisme* yang memungkinkan mereka yang miskin dan marginal memiliki suara dan dapat didengar. (3) *Informing* dan (4) *Consultation*. Ketika mereka memperoleh partisipasi, masyarakat mungkin saja akan mendengarkan dan didengarkan, tetapi dibawah kondisi ini mereka kehilangan kekuasaan untuk menjamin bahwa pendapat mereka akan ditanggapi oleh pemegang kekuasaan. Ketika partisipasi dibatasi pada level ini, tidak akan ada kekuatan, sehingga tidak ada jaminan atas berubahnya status quo.

Step (5) *Placation* (menenangkan) merupakan peringkat yang berada sedikit di atas *tokenisme* sebab pemegang kekuasaan mengizinkan kelompok marginal untuk memberikan masukan atau pandangannya, tetapi tetap mempertahankan proses pengambilan keputusan berada di tangan pemegang kekuasaan. Pada tangga selanjutnya, masyarakat memiliki kekuasaan dalam pengambilan keputusan dan mereka dapat memasuki tahap (6) *Partnership* yang memungkinkan mereka melakukan negosiasi dan terlibat dalam trade-off dengan pemegang kuasa. Pada puncak tangga (7) *Delegated Power* dan (8) *Cirtizen Control*, kaum marginal mencapai mayoritas kekuasaan dalam pengambilan keputusan atau kekuasaan managerial yang penuh.¹¹

D. Konsep Pemberdayaan

Konsep pemberdayaan ini berkembang dari realitas individu atau masyarakat yang tidak berdaya atau pihak yang lemah (*powerless*).

¹¹Anstein dikutip dari Bambang Budiwiranto, *op.Cit.*, hal. 64

Ketidak berdayaan atau memiliki kelemahan dalam aspek: pengetahuan, pengalaman, sikap, ketrampilan, modal usaha, networking, semangat, kerja keras, ketekunan, dan aspek lainnya.

Menurut Djohani pemberdayaan adalah suatu proses untuk memberikan daya/kekuasaan (*power*) kepada pihak yang lemah (*powerless*), dan mengurangi kekuasaan (*disempowered*) kepada pihak yang terlalu berkuasa (*powerful*) sehingga terjadi keseimbangan. Pengertian pemberdayaan tersebut menekankan pada aspek pendelegasian kekuasaan, memberi wewenang, atau pengalihan kekuasaan kepada individu atau masyarakat sehingga mampu mengatur diri dan lingkungannya sesuai dengan keinginan, potensi, dan kemampuan yang dimilikinya.¹²

Pemberdayaan juga menekankan pada proses, bukan semata-mata hasil (*output*) dari proses tersebut. Oleh karena itu, ukuran keberhasilan pemberdayaan adalah seberapa besar partisipasi atau keberdayaan yang dilakukan oleh individu atau masyarakat. Semakin banyak masyarakat terlibat dalam proses tersebut, berarti semakin berhasil kegiatan pemberdayaan tersebut. Keberdayaan dalam konteks masyarakat merupakan kemampuan individu berpartisipasi aktif dalam masyarakat. Tingkat partisipasi ini meliputi partisipasi secara fisik, mental, dan juga manfaat yang diperoleh oleh individu yang bersangkutan.¹³

Adapun Prinsip-prinsip dalam pengembangan masyarakat Islam, sebagai berikut;

- a. Partisipasi. Masyarakat terlibat secara aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan pembangunan dan secara gotong royong menjalankan pembangunan;

¹² Oos M. Anwas, *Pemberdayaan Masyarakat Di Era Global*, (Bandung: Alfabeta, 2013), hal. 48.

¹³ *Ibid.*, hal. 49.

- b. Kesetaraan dan keadilan gender. Laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap tahap pembangunan dan dalam menikmati secara adil manfaat kegiatan pembangunan;
- c. Demokratis. Setiap pengambilan keputusan pembangunan dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat miskin;
- d. Transparansi dan Akuntabel. Masyarakat harus memiliki akses yang memadai terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dipertanggungjawabkan baik secara moral, teknis, legal, maupun administrative;
- e. Keberlanjutan. Setiap pengambilan keputusan harus mempertimbangkan kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak hanya saat ini tapi juga di masa depan dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan.¹⁴

E. PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM MUSRENBANG DESA KEBUMEN TAHUN 2014

1. Keterbukaan Informasi Musrenbang

Salah satu faktor penting untuk suksesnya pelaksanaan Musrenbang dan partisipasi masyarakat adalah adanya informasi yang sampai kepada para pihak yang berkepentingan terhadap pelaksanaan Musrenbang. Salah satu hal yang penting adalah adanya informasi dari pemerintah desa kepada warga masyarakat berkaitan dengan proses pelaksanaan Musrenbang. Hal ini sebagaimana teori bahwa salah satu prinsip pemberdayaan adalah Transparansi dan Akuntabel.

Sementara yang terjadi, akses informasi masyarakat dalam kegiatan Musrenbang desa Kebumen tahun 2014 secara umum masih tertutup. Pihak aparat desa menyampaikan informasi tentang

¹⁴ Muhtadi dan tantan Hermansyah, *Manajemen Pengembangan Masyarakat Islam*, (Ciputat: UIN Jakarta Press, 2013), hal.21-22.

pelaksanaan Musrenbang hanya melalui undangan kepada warga yang diundang dalam Musrebang. Tidak semua masyarakat mengetahui informasi tentang pelaksanaan Musrenbang. Sehingga, mereka tidak dapat berpartisipasi aktif dalam proses Musrenbang.

Transparansi menjadi hal yang penting dilakukan, agar masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam proses Musrenbang. Selama ini, informasi Musrenbang khususnya di desa Kebumen tidak banyak diketahui oleh masyarakat luas, hanya dikonsumsi oleh kalangan tertentu saja. Menyediakan media informasi yang dapat diakses semua kalangan, menjadi satu strategi yang bisa dilakukan agar proses Musrenbang dapat diketahui oleh semua orang.

Media merupakan alat atau instrumen yang digunakan untuk membawa pesan hingga sampai ke audiens. Banyak media yang sebenarnya dapat digunakan untuk menginformasikan pelaksanaan Musrenbang. Misalnya, dengan komunikasi verbal yaitu melalui bahasa lisan yang dapat dilakukan pada forum-forum perkumpulan warga misalnya pengajian, rapat-rapat dan sebagainya. Selain itu, dapat juga melalui media cetak. Misalnya dengan membuat papan pengumuman di tiap RT atau Dusun, baik berupa undangan, brosur, spanduk dan lain sebagainya.

2. Kehadiran masyarakat dalam Musrenbang desa

Prinsip utama Musrenbang adalah musyawarah untuk mencapai mufakat atau kesepakatan bersama. Sebuah kesepakatan dapat tercapai kalau semua pihak yang berkepentingan hadir dalam Musrenbang dan memberikan masukan apa yang menjadi aspirasinya.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam menentukan siapa-siapa yang diundang dalam Musrenbang desa Kebumen ditentukan pada tahap pra-Musrenbang atau tahap persiapan pelaksanaan Musrenbang yang dilaksanakan 3 (tiga) hari sebelum Hari-H. Sebelum pelaksanaan Musrenbang sebaiknya informasi tersebut diumumkan secara terbuka minimal 7 (tujuh) hari sebelum Hari-H. Menuurut penulis selama beberapa

hari sebelum pelaksanaan Musrenbang harusnya pihak aparat desa membuka pendaftaran bagi warga desa yang ingin mengikuti Musrenbang. Sehingga, siapa pun dapat menghadirinya sebab forum ini adalah milik semua warga masyarakat.

Meskipun semua warga desa berhak berpartisipasi dalam Musrenbang desa, tetapi tetap harus dibuat kriteria atau persyaratan yang sebaiknya disampaikan kepada mereka yang ingin menjadi peserta. Misalnya, peserta harus menjunjung tinggi prinsip-prinsip musyawarah yaitu kesetaraan, menghargai perbedaan pendapat, anti-dominasi, serta mengutamakan kepentingan umum/desa.

Kemudian, terkait siapa-siapa yang diundang dalam Musrenbang aparat desa Kebumen menentukan 60 undangan yang disebar untuk peserta yang terdiri dari aparat desa, tokoh masyarakat maupun masyarakat secara umum. Pada Musrenbang desa Kebumen tahun 2014, jumlah seluruh peserta yang hadir berjumlah 44 orang. Diantaranya yaitu 28 orang Aparat desa, 2 orang Tokoh masyarakat, 3 orang Pamuda/Risma, 3 orang Ibu-Ibu PKK, 3 orang Ibu-Ibu jama'ah organisasi Muslimat NU dan 5 orang perwakilan Bapak-bapak. Dari keseluruhan peserta yang hadir terdapat 7 orang dari kalangan pendidikan yang mengajar di sekolah SD, SMP maupun SMA.

Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kehadiran masyarakat yang diundang sudah cukup tinggi yaitu mencapai 73 % (*tujuh puluh tiga persen*). Kemudian, pihak aparat desa juga telah berusaha melibatkan berbagai komponen anggota masyarakat untuk dapat hadir dalam Musrenbang. Hal ini sejalan dengan teori yang diungkapkan oleh Rianingsih Djohani¹⁵ bahwa Musrenbang desa akan lebih ideal apabila diikuti oleh berbagai komponen masyarakat (individu/kelompok) yang terdiri atas :

a. Keterwakilan wilayah (dusun/RW/RT);

¹⁵ Rianingsih Djohani, *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa*, (Bandung: FPPM, 2008), hal .11

- b. Keterwakilan berbagai sektor (ekonomi/ pertanian/ pendidikan)
- c. Keterwakilan kelompok usia (generasi muda dan generasi tua);
- d. Keterwakilan kelompok sosial dan perempuan (tokoh masyarakat, tokoh agama, bapak-bapak, ibu-ibu);
- e. Keterwakilan tiga unsur tata pemerintahan (pemerintah desa, kalangan swasta/bisnis, masyarakat umum);
- f. Serta keterwakilan berbagai organisasi yang menjadi pemangku kepentingan dalam upaya pembangunan desa.

Berdasarkan hasil penelitian ini, kehadiran masyarakat dalam forum Musrenbang desa Kebumen tahun 2014 adalah tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa adanya keinginan warga masyarakat desa Kebumen untuk berpartisipasi dalam Musrenbang. Tingginya partisipasi masyarakat dalam kehadiran pada proses perencanaan pembangunan desa Kebumen dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya :

Pertama, keingintahuan masyarakat terhadap program-program pembangunan desa Kebumen tahun 2014. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh salah seorang peserta Musrenbang Bapak Mujiono. *Kedua*, warga masyarakat yang diberi undangan merasa bertanggungjawab mewakili kelompoknya untuk hadir dalam Musrenbang. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Ibu Qosi'ah. *Ketiga*, sebagian masyarakat sudah menyadari arti pentingnya musyawarah dalam menjaring aspirasi masyarakat sehingga dalam menetapkan segala keputusan merupakan hasil kesepakatan bersama. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh peserta Musrenbang Bapak Dariyanto dan Bapak Ngilman-Ketua BHP. *Keempat*, sebagian masyarakat sudah memahami bahwa Musrenbang penting dilaksanakan untuk memperoleh bantuan dana ADD dari pemerintah daerah yang anggarannya akan dialokasikan untuk pembangunan desa agar ke depan bisa lebih maju. Sehingga, sebagai masyarakat memberikan dukungan dengan mereka hadir dalam forum Musrenbang. Hal ini seperti yang diungkakan oleh Bapak Budiman S.Pd. *Kelima*, kehadiran masyarakat dalam Musrenbang

memiliki maksud yaitu sebagai anggota masyarakat mereka ingin menyuarakan aspirasinya terkait program pembangunan desa. Forum Musrenbang inilah yang menjadi wadah untuk menampung aspirasi masyarakat. Hal ini sejalan dengan yang diungkapkan oleh Bapak Sulaiman.

Berdasarkan argumen di atas, mengenai faktor pendukung tingginya partisipasi masyarakat terkait kehadiran pada forum Musrenbang sejalan dengan teori yang dinyatakan oleh Diana Conyers.

3. Keaktifan masyarakat dalam berpendapat pada forum Musrenbang

Pada prinsipnya Musrenbang desa merupakan forum dialogis antara pemerintah desa yang bekerjasama dengan warga dan pemangku kepentingan lainnya untuk mendiskusikan dan menyepakati program pembangunan yang dapat memajukan keadaan desa. Dalam teori dijelaskan bahwa salah satu tujuan perencanaan program pemberdayaan masyarakat secara partisipatif adalah menggali masukan, pendapat, usulan dan saran-saran dari masyarakat guna memperkuat dan mendukung program pemberdayaan masyarakat.

Namun kenyataannya, dari 44 orang peserta Musrenbang desa Kebumen yang aktif memberikan tanggapan/masukan hanya 4 orang. Mereka yang aktif ialah Bapak Alimun menyetujui usulan program pihak pemerintah desa, Bapak Budiman mengkritisi pembangunan yang ada di desa Kebumen, Bapak Munir memberikan masukan/usulan terkait program pembangunan desa, dan Bapak Sulaiman juga memberikan usulan program. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam memberikan sumbangan pemikiran pada Musrenbang masih rendah.

Berdasarkan hasil penelitian ini keaktifan masyarakat dalam berbicara dalam forum Musrenbang desa Kebumen tahun 2014 adalah rendah. Rendahnya partisipasi masyarakat dalam berpendapat dalam

proses perencanaan pembangunan desa Kebumen dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya:

Pertama, masyarakat kurang percaya diri untuk berbicara di depan umum. Hal tersebut sebagaimana yang diungkapkan oleh Bapak Ngilman ketua BHP. Hal ini salah satunya disebabkan oleh terbatasnya forum rembug atau kelompok organisasi masyarakat yang ada di desa Kebumen. Dimana salah satu fungsi organisasi tersebut adalah untuk melatih atau membina warga masyarakat agar berani menyuarakan aspirasinya. *Kedua*, tingkat pendidikan yang relatif rendah. Ini menjadi salah satu faktor masyarakat pasif dalam forum Musrenbang hal tersebut sebagaimana diungkapkan oleh Bapak Madsukri. *Ketiga*, Musrenbang desa Kebumen juga masih didominasi oleh kelompok elite desa. Sehingga, dalam forum ini peserta Musrenbang enggan mengungkapkan pemikiran atau saran terhadap apa yang diusulkan dan cenderung mentaati apa yang menjadi keputusan aparat desa. Hal tersebut sebagaimana yang diungkapkan oleh Bapak Mujiono dan Bapak Dariyanto. *Keempat*, masyarakat sudah menerima terhadap program pembangunan yang dirancang oleh aparat desa. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh Bapak Ngilman. *Kelima*, warga masyarakat sudah jenuh dengan janji-janji yang akhirnya tidak teralisasi. Hal tersebut juga sebagaimana yang diungkapkan oleh Bapak Ngilman. *Keenam*, waktu penyelenggaraan Musrenbang relatif pendek sehingga kurang memungkinkan partisipasi masyarakat dalam mengeluarkan pendapat dapat terakomodir dengan baik.

Ketujuh, kurangnya kecakapan pemandu untuk dapat mengkondisikan forum Musrenbang sehingga bersifat aspiratif. Untuk itu, perlu fasilitator yang cakap, yang pintar mencari jalan sehingga setiap orang merasa pendapatnya penting dan berguna untuk dikeluarkan. Sebab, Musrenbang merupakan forum yang memberikan kesempatan yang kaya untuk kebebasan mengemukakan pendapat. Setiap warga mendapat peluang yang sama besarnya untuk mengemukakan suaranya dalam forum.

Selain itu, dalam teori dijelaskan tentang prinsip-prinsip dalam pengembangan masyarakat salah satu diantaranya adalah kesetaraan dan keadilan gender. Laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya disetiap tahap pembangunan dan dalam menikmati secara adil manfaat kegiatan pembangunan. Dari perspektif tertentu, keterlibatan perempuan yang tidak intens mengimplikasikan ketidakefektifan pembangunan partisipatif. Sebab, salah satu tujuan partisipasi adalah memperbaiki eksklusi perempuan dari proses pembangunan. Inklusi perempuan yang setara dalam pembangunan partisipatif mencakup kehadiran perempuan secara *equal* dengan laki-laki dalam domain publik.¹⁶

Dalam Musrenbang desa Kebumen diketahui bahwa peserta yang hadir berjumlah 44 orang yang terdiri dari 37 orang laki-laki dan 7 orang perempuan atau sekitar 15 % nya adalah peserta perempuan artinya Musrenbang masih didominasi laki-laki. Hal ini menunjukkan komposisi seksual yang tidak seimbang. Seringkali kelompok perempuan tidak terlibat dalam forum publik khususnya Musrenbang karena beranggapan bahwa itu adalah ‘wilayah’ kegiatan laki-laki. Sehingga, mereka menyetujui apa saja yang menjadi kesepakatan dalam Musrenbang. Hal ini sejalan dengan yang diungkapkan peserta perempuan dalam Musrenbang yaitu Ibu Qosi’ah dan Ibu Siti Halimah.

Pada pelaksanaan Musrenbang perempuan harus benar-benar didorong untuk hadir dan menyuarakan pendapatnya. Sebab, mereka memiliki hak berperan serta untuk ikut menentukan apa yang terbaik bagi pembangunan desanya. Hal itu dapat terjadi bila kelompok perempuan dilibatkan dalam kegiatan perencanaan pembangunan desa. Kebijakan yang mengatur rencana pembangunan biasa dikenal dengan istilah Musrenbang. Namun, kebijakan itu tidak otomatis membuka ruang partisipasi bagi perempuan. Seperti yang terjadi dalam pelaksanaan

¹⁶ Bambang Budiwiranto, *Pesantren dan Pembangunan Partisipatif*, (Bandar Lampung: Fakultas Dakwah IAIN Raden Intan Lampung, 2008), hal. 196.

Musrenbang desa Kebumen tahun 2014 dari 7 (tujuh) orang peserta perempuan yang hadir tidak ada seorang pun peserta perempuan yang menyuarakan aspirasinya. Akibatnya, kepentingan perempuan tidak ada dalam rencana pembangunan desa hal ini terlihat dalam daftar prioritas pembangunan desa Kebumen tahun 2014.

Padahal, ketika berbicara soal partisipasi tak hanya kehadiran namun bagaimana mereka yang hadir dapat menyampaikan apa yang menjadi aspirasinya dan didengarkan. Suasana juga turut mempengaruhi keberanian perempuan untuk menyatakan pendapatnya. Ketika forum dikuasai laki-laki, maka perempuan menjadi enggan untuk berbicara. Akhirnya, apa yang menjadi aspirasi mereka tidak tersampaikan. Dengan kondisi demikian, peran fasilitator menjadi sangat menentukan, namun fasilitator yang hadir tidak berperan dengan baik. Memilih fasilitator yang berwawasan gender yang bagus menjadi keharusan agar hasil rencana benar-benar mengakomodir kepentingan semua kalangan.

4. Level partisipasi masyarakat dalam Musrenbang

Perencanaan partisipatif merupakan langkah awal dalam merumuskan suatu program pembangunan. Berbicara soal partisipasi bukan hanya bermakna kehadiran warga dalam forum Musrenbang tetapi bagaimana mereka yang hadir dapat menyuarakan aspirasinya serta ikut terlibat dalam proses pengambilan keputusan.

Namun, pada pelaksanaan Musrenbang desa Kebumen tahun 2014 proses pengambilan keputusan program pembangunan desa masih didominasi oleh pihak pemerintah desa. Sebagaimana diketahui dalam pelaksanaan Musrenbang Bapak Madsukri-Sekdes menyampaikan bahwa bantuan dana ADD akan dialokasikan untuk pembangunan pagar balai desa sepanjang 40 meter, jadi peserta tinggal menyepakati saja. Kemudian seperti yang disampaikan pula oleh Bapak Abdul Efendi-Kades saat menanggapi usulan dari Bapak Budiman terkait program pembangunan desa. Beliau menyampaikan dana ADD tahun ini telah dianggarkan untuk pembangunan pagar balai desa, jadi tidak dapat

diganggu gugat. Dalam teori dijelaskan bahwa terdapat 8 (delapan) tangga partisipasi masyarakat, dalam hal ini partisipasi masyarakat desa Kebumen dalam Musrenbang masuk ke Step (5) *Placation* yaitu pemegang kekuasaan mengizinkan masyarakat untuk memberikan masukan atau pandangannya, tetapi tetap mempertahankan proses pengambilan keputusan berada di tangan pemegang kekuasaan.

Temuan penelitian ini dalam pengambilan keputusan akhir mengenai program pembangunan, meski bukan pemerintah pusat tetapi tetap masih didominasi oleh elite pemerintah desa. Walaupun Musrenbang merupakan forum untuk menggali aspirasi masyarakat tentang program pembangunan, sering masyarakat tidak menyampaikan apa yang menjadi aspirasinya. Sebab, pihak pemerintah desa telah mempunyai rancangan, sehingga hanya untuk membahas rancangan yang ada. Dengan adanya rumusan awal yang sudah dipersiapkan oleh aparat desa, Musrenbang menjadi tidak berarti karena yang terjadi hanya melakukan pemaparan, tidak menyerap aspirasi dari bawah.

Selama ini, Musrenbang identik dengan wilayah birokrat, maka masyarakat harus merebutnya dan bersinergi dengan pemerintah desa untuk merencanakan program pembangunan secara bersama-sama. Agar hasilnya benar-benar merupakan aspirasi masyarakat. Dengan begitu, hasil pembangunan akan dapat dirasakan semua kalangan.

F. IMPLEMENTASI PROGRAM PEMBANGUNAN DI DESA KEBUMEN TAHUN 2014

Dalam teori dijelaskan bahwa makna partisipasi yang sesungguhnya merupakan keterlibatan masyarakat baik dalam perencanaan, pelaksanaan, menikmati hasil, maupun dalam menilai atau mengevaluasi hasil kegiatan. Dalam partisipasi terdapat adanya proses kebersamaan pada suatu aktifitas untuk mencapai tujuan tertentu.

Telah diketahui bahwa dalam Musrenbang desa Kebumen, telah menghasilkan beberapa program pembangunan sebagai RKP-Desa di tahun 2014 diantaranya : *Pertama*, Program gotong-royong; *Kedua*,

Pengajian rutin khusus untuk aparat desa. *Ketiga*, Pembangunan pagar balai desa sepanjang 40 meter. *Keempat*, Program kebersihan lingkungan dengan pemberian *reward* kepada kelompok masyarakat yang tinggal di RT yang paling bersih.

Namun, dalam implementasinya dari keempat program tersebut hanya program pembangunan pagar balai desa yang telah dilaksanakan, meskipun demikian dalam pelaksanaan program tersebut juga belum dilaksanakan secara partisipatif. Pada pelaksanaan program pembangunan pagar balai desa yang hadir hanya orang-orang yang diminta tolong untuk menjadi tukang/pekerja. Jadi, masyarakat desa Kebumen secara umum tidak terlibat dalam pembangunan pagar balai desa. Sedangkan untuk program gotong royong kebersihan desa tidak pernah dijalankan selama tahun 2014. Kemudian, untuk program pengajian rutin khusus untuk aparat desa dan program kebersihan lingkungan dengan pemberian *reward* kepada kelompok masyarakat yang tinggal di RT yang paling bersih juga tidak terlaksana.

Dari penjelasan di atas, menunjukkan bahwa pelaksanaan program pembangunan di desa Kebumen tahun 2014 tidak berjalan efektif dan partisipatif. banyaknya usulan program yang dikumpulkan tidak sebanding dengan pelaksanaannya.

Hal inilah yang seringkali menimbulkan kekecewaan masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbang karena jika ada usulan program yang tidak direalisasikan tidak disampaikan alasan ataupun kendala dari tidak terwujudnya usulan tersebut, baik sebagian dan atau seluruhnya. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Budiman dan Bapak Sulaiman. Minimnya realisasi atas program yang menjadi keinginan dan kebutuhan masyarakat setelah keinginan dan kebutuhan tersebut diekspresikan dalam forum Musrenbang, dapat berdampak pada melemahnya kembali semangat partisipasi yang sesungguhnya ingin dibangun dalam Musrenbang itu sendiri. Ada kekhawatiran tidak hanya partisipasi dalam Musrenbang

saja, namun meluas juga pada partisipasi masyarakat dalam skala dan dimensi yang lebih luas.

Persoalan bertambah manakala terlaksana atau tidaknya kegiatan yang disepakati dalam Musrenbang desa dibebankan kepada pemuka masyarakat untuk membuatnya berhasil. Terkadang terkesan bahwa tidak terlaksananya kegiatan yang diusulkan oleh masyarakat adalah karena kesalahan aparat atau perangkat desa sehingga mereka dituntut pertanggungjawabannya. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Bapak Budiman dan Bapak Ngilman.

Berdasarkan pernyataan dari Bapak Ngilman, Bapak Budiman dan Bapak Ngilman sebenarnya terlihat bahwa sebagai warga masyarakat desa Kebumen mereka pun ingin berpartisipasi aktif baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan program pembangunan demi untuk kemajuan desa. Masyarakat sesungguhnya sudah memahami akan arti pentingnya partisipasi mereka dalam berbagai proses pembangunan. Namun, apa yang menjadi keinginannya tersebut sayangnya belum terakomodir oleh aparat desa.

Dari pernyataan tokoh di atas dapat diketahui bahwa warga desa Kebumen masih sangat tergantung dengan aparat desa. Masyarakat bersifat pasif, dalam menjalankan program pembangunan. Mereka hanya menunggu instruksi dari pihak pemerintah desa. Jadi, dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan program pembangunan desa Kebumen tahun 2014 masyarakat pasif hanya menunggu instruksi dari aparat desa sehingga masih bersifat *top-down*.

Dari keterangan di atas, penulis menyimpulkan bahwa level partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan di desa Kebumen tahun 2014 masuk ke Step (2) *Therapy*. Step ini menggambarkan level *nonpartisipasi* yang direkayasa oleh beberapa pihak untuk menggantikan partisipasi murni. Tujuan utamanya bukan untuk memungkinkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan atau

pelaksanaan program tetapi agar pemegang kekuasaan ‘mendidik’ dan ‘menterapi’ partisipan.

G. KESIMPULAN

Secara umum partisipasi masyarakat dalam Murenbang desa Kebumen tahun 2014 adalah ‘rendah’ dengan karakteristik: *Pertama*, Partisipasi masyarakat dalam kehadiran pada forum Musrenbang sudah cukup tinggi yaitu mencapai 73 % (*tujuh puluh tiga persen*). *Kedua*, Partisipasi masyarakat dalam memberikan sumbangan pemikiran dalam Musrenbang masih rendah. *Ketiga*, Partisipasi masyarakat dalam Musrenbang desa Kebumen masuk ke Step (5) *Placation* yaitu pemegang kekuasaan mengizinkan warga untuk memberikan masukan atau pandangannya, tetapi tetap mempertahankan proses pengambilan keputusan berada ditangan pemegang kekuasaan.

Kemudian, terkait partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan desa Kebumen tahun 2014 secara umum juga ‘rendah’ yang memiliki karakteristik: *Pertama*, pelaksanaan program pembangunan belum dilaksanakan secara efektif dan partisipatif. *Kedua*, partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan masuk ke Step (2) *Therapy*. Step ini menggambarkan level *nonpartisipasi* yang direkayasa oleh beberapa pihak untuk menggantikan partisipasi murni. Dimana dalam pelaksanaan program pembangunan desa masyarakat bersikap pasif; hanya menunggu instruksi dari aparat desa sehingga masih bersifat *top-down*.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwas M. Oos. 2013. *Pemberdayaan Masyarakat Di Era Global*. Bandung: Alfabeta.
- Arikunto, Suharsimi. 1993. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.

- Budiwiranto, Bambang. 2008. *Mengelola Proyek Pengembangan Masyarakat Teori dan Praktis*.
- . 2008. *Pesantren dan Pembangunan Partisipatif*. Bandar Lampung: Fakultas Dakwah IAIN Raden Intan Lampung.
- Conyers, Diana. 1954. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Djohani, Rianingsih. 2008. *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa*. Bandung: FPPM.
- Hasim dan Remiswai. 2009. *Community Development Berbasis Ekosistem* (Sebuah Alternatif Pengembangan Masyarakat). Jakarta: Diadit Media.
- Moleong, Lexy J. 2013. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Muhtadi dan Tantan Hermansyah. 2013. *Manajemen Pengembangan Masyarakat Islam*. Ciputat: UIN Jakarta Press.
- Purnamasari, Irma. 2008. *Studi Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Cibadak Kabupaten Sukabumi* (Tesis Program Studi Magister Ilmu Administrasi, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro). Semarang.
- Samsul Rizal, “*Partisipasi Publik Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kabupaten Aceh Utara*”, (Skripsi Sarjana Universitas Terbuka, 2011), <http://www.google.com>
- Soehartono, Irawan. 2008. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: PT Remaja Rodakarya.