

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN
DESA
(Studi Dalam Penyelenggaraan Musrenbangdes di Desa Grenden Kecamatan
Puger Kabupaten Jember)**

***PUBLIC PARTICIPATION IN RURAL DEVELOPMENT
(studies in Carrying Musrenbangdes in the Village District Grenden Puger Jember)***

Arina Hidayah, Dra. Inti Wasiati, M.M, Dina Suryawati, S. Sos, M.AP
Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember (UNEJ)
Jln. Kalimantan 37, Jember 68121
E-mail: dpu@unej.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan derajat partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan desa di desa Grenden Kecamatan Puger Kabupaten Jember, dimana perencanaan pembangunan desa disini diwujudkan dalam penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa atau seringkali disebut Musrenbangdes. Derajat partisipasi masyarakat diukur dengan tangga partisipasi baru menurut Khairul Muluk yang terdiri dari enam anak tangga yaitu manipulasi, informasi, konsultasi, kemitraan, delegasi dan kendali warga. Pengukuran derajat partisipasi masyarakat berfungsi untuk mengetahui sampai sejauhmanakah tingkat partisipasi masyarakat berdasarkan tangga partisipasi Muluk untuk selanjutnya dapat digunakan sebagai evaluasi terhadap penyelenggaraan Musrenbangdes apakah telah melibatkan masyarakat secara maksimal atau belum. Penelitian ini bersifat deskriptif, dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dengan wawancara dan observasi, sedangkan data sekunder diperoleh dari studi pustaka dan dokumentasi yang diperoleh peneliti selama melakukan penelitian. Berdasarkan hasil wawancara, observasi serta data yang diperoleh oleh peneliti, diperoleh suatu hasil penelitian dimana diketahui bahwa derajat partisipasi masyarakat baik pada tahap persiapan maupun tahap pelaksanaan berada pada tingkat derajat partisipasi Konsultasi dimana partisipasi jenis ini dikategorikan partisipasi tingkat SEDANG.. Partisipasi konsultasi merupakan mekanisme partisipasi yang menjelaskan bahwa telah dilakukan jajak pendapat atau diskusi antara pemerintah dengan masyarakat mengenai perencanaan pembangunan, namun keputusan akhir dari perencanaan pembangunan yang akan menjadi prioritas pembangunan tetap berada pada kekuasaan pemerintah desa atau pemerintah di atasnya.

Kata Kunci: Partisipasi Masyarakat, Perencanaan Pembangunan

Abstract

This study aimed to describe the degree of community participation in rural development planning in rural Grenden Puger Jember district, where the village development plan here is realized in the implementation of Rural Development Planning Meeting or often called Musrenbangdes. Measured by the degree of public participation ladder new participation by Khairul Muluk consisting of six stairs that manipulation, information, consultation, partnership, delegation and control of citizens. Measurement of the degree of public participation serves to determine to what extent the level of community participation based on the stairs to the next Muluk participation can be used as an evaluation of the implementation Musrenbangdes has involved the public whether or not the maximum. This study is a descriptive, qualitative approach. This study uses primary data and secondary data. Primary data obtained through interviews and observation, while the secondary data obtained from the literature and research documentation acquired during the study. Based on interviews, observations and data obtained by the researcher, which obtained a research note that the degree of community participation both in the preparation phase and the implementation phase is the degree of participation in the consultation which kind of participation is considered MODERATE level of participation .. Participation is a consultation explaining participation mechanism that has done a poll or discussion between the government and the public on development planning, but the final decision of who will be the development planning priorities remain on village government or government authority on it.

Keyword: Community Participation, Development Planning

Pendahuluan

Otonomi daerah diberlakukan untuk memberikan keleluasaan bagi setiap pemerintah daerah dalam mengatur rumah tangganya. Otonomi daerah semakin diperkuat dalam UUD 1945 pasal 18 ayat 5 yang menjelaskan bahwa "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat".

Pengaturan tentang otonomi daerah selanjutnya dijelaskan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan perubahan undang-undang sebelumnya yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999. Namun kedua regulasi ini tetap menjunjung tinggi reformasi dengan menempatkan masyarakat sebagai pemeran utama dalam sistem pemerintahan daerah sehingga tercipta suatu kondisi dimana penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan secara partisipatif.

Pemberlakuan otonomi daerah menghendaki adanya penyelenggaraan pemerintahan khususnya di daerah untuk selalu melibatkan masyarakat atau dengan kata lain berbasis pada partisipasi masyarakat. Pada hakekatnya partisipasi menurut Uphof (Santoso, 2005:18) merupakan gerakan masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan, dalam pelaksanaan kegiatan, ikut menikmati hasil, dan ikut serta dalam mengevaluasinya. Masyarakat diharapkan ikut serta dalam setiap pembangunan yang akan dilakukan karena pada dasarnya hasil pembangunan yang dirancang, diselenggarakan dan dibiayai terutama oleh pemerintah itu dimaksudkan untuk tercapainya kesejahteraan masyarakat sendiri.

Partisipasi aktif dari masyarakat dalam pembangunan tidak hanya dalam pelaksanaannya saja namun harus dimulai pada tahap awal yaitu perencanaan sampai pada tahap evaluasi program pembangunan. Tahap perencanaan merupakan tahap awal pembangunan yang menuntut adanya partisipasi aktif dari masyarakat. Sukses tidaknya suatu pembangunan bergantung bagaimana dilaksanakannya proses perencanaan, karena kesuksesan pembangunan bukan berdasarkan hebat tidaknya rencana pembangunan yang dimiliki namun sesuai atau tidak pembangunan tersebut dengan kebutuhan dari masyarakat bukan hanya berdasarkan kepentingan pejabat pemerintahan saja. Sejalan dengan hal tersebut, Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasal 1 ayat (1) menjelaskan perencanaan merupakan suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumberdaya yang tersedia.

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan menjadi faktor yang tidak kalah penting karena didasari anggapan bahwa salah satu tujuan dari perencanaan pembangunan menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 Pasal 2 ayat 4(d) adalah mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Namun, pada kenyataannya masih terdapat beberapa permasalahan terkait penjangkauan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di daerahnya yaitu ada dominasi dari para elit lokal dalam proses penetapan keputusan

tentang pembangunan yang akan dijalankan. Hal ini disebabkan adanya pemahaman bahwa kebijakan desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah saja sehingga mayoritas para pemangku kepentingan dalam pemerintahan beranggapan bahwa mereka memiliki hak sepenuhnya dalam menentukan kebijakan atau keputusan tanpa harus melibatkan unsur dari masyarakat.

Di Indonesia ruang partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan disebut Musyawarah Pembangunan (Musrenbang). Dasar dari diselenggarakannya Musrenbang adalah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menjelaskan bahwa Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang selanjutnya disingkat Musrenbang adalah forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan Nasional dan rencana pembangunan Daerah. Sedangkan secara teknis dijelaskan dalam Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 0259/M.PPN/I/2011 dan No.050/166/SJ/2011.

Musrenbangdes merupakan forum tahunan yang diadakan oleh Pemerintah Desa untuk merancang program-program pembangunan yang akan dilakukan di wilayahnya dalam kurun waktu satu tahun ke depan. Program pembangunan yang akan dicanangkan mengacu pada RPJMDes Kabupaten dan jumlah APBDes dimana salah satu sumber terbesar dari APBDes tersebut berasal dari bantuan keuangan Kabupaten yang biasa disebut Alokasi Dana Desa. Konsep musyawarah menunjukkan bahwa forum Musrenbangdes bersifat partisipatif dan dialogis. Istilah Musyawarah sebenarnya sudah jelas menggambarkan tentang forum yang didalamnya ada perumusan suatu rencana dan berakhir pada pengambilan keputusan secara mufakat bukan sebagai suatu acara seminar atau sosialisasi informasi.

Namun kenyataan di lapangan seringkali pengalokasian dana ini memicu permasalahan-permasalahan internal dimana hal ini disebabkan oleh kurangnya transparansi pihak pemerintah setempat dalam pengalokasian anggaran dan pelaksanaan pembangunan di wilayahnya. Selain itu juga hal ini disebabkan karena masyarakat tidak cukup dilibatkan dalam setiap proses pembangunan sehingga tidak ada komunikasi yang baik antara pemerintah dengan masyarakat untuk mendiskusikan perihal pembangunan di wilayahnya.

Partisipasi masyarakat hendaknya tidak hanya diukur dari kehadiran masyarakat dalam setiap forum musyawarah terutama Musrenbangdes. Namun dewasa ini partisipasi masyarakat juga dilihat dari sampai sejauhmana masyarakat dilibatkan atau berpartisipasi dalam setiap proses pembangunan terutama dalam proses perencanaan. Untuk mengukur partisipasi masyarakat ini digunakan suatu teori mengenai Tangga derajat Partisipasi menurut Khairul Muluk, dimana teori ini menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat memiliki tingkatan-tingkatan tertentu. Dimulai pada anak tangga terbawah yaitu manipulasi, informasi, konsultasi, kemitraan, delegasi dan anak tangga tertinggi yaitu kendali warga.

Desa Grenden merupakan desa dengan jumlah penduduk dan wilayah terbesar di Kecamatan Puger, sehingga hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi Pemerintah Desa untuk menjalankan perencanaan pembangunan yang menjunjung tinggi asas demokrasi dan partisipasi masyarakat. Jumlah penduduk yang besar menuntut Pemerintah Desa untuk menyelenggarakan pembangunan yang berdasarkan aspirasi dari masyarakat sesungguhnya, bukan atas kesepakatan kelompok elite lokal saja. Namun kondisi penduduk dengan jumlah kepadatan paling besar dan kondisi geografis dengan luas wilayah juga paling besar menimbulkan suatu permasalahan tersendiri dalam penyelenggaraan Musyawarah Pembangunan Desa di Desa Grenden.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mendeskripsikan sampai sejauhmanakah derajat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Musrenbangdes dalam rangka menyusun RKPDes Tahun 2013 di Desa Grenden Kecamatan Puger Kabupaten Jember. Manfaat penelitian ini adalah dapat memberikan kontribusi dan evaluasi kepada pemerintah maupun masyarakat dalam upaya penjangkauan aspirasi dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Musrenbangdes atau secara umum dalam perencanaan pembangunan desa.

Metode Penelitian

Penelitian ini menekankan pada paradigma kualitatif dan tipe penelitian deskriptif untuk mengetahui dan menjelaskan derajat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Musrenbangdes dalam rangka penyusunan RKPDes Tahun 2013 di Desa Grenden Kecamatan Puger Kabupaten Jember. Teknik pengambilan data di lapangan menggunakan teknik wawancara, observasi, studi pustaka dan dokumentasi. Penelitian dilaksanakan dari Bulan Desember 2012 sampai dengan Bulan Maret 2013 di Desa Grenden Kecamatan Puger Kabupaten Jember, dengan teknik pemilihan informan menggunakan teknik *purposive* dimana informan yang dipilih adalah orang-orang yang mengerti dan memahami mengenai jalannya Musrenbangdes. Sedangkan dalam menganalisis data penelitian menggunakan analisis data kualitatif menurut Miles & Huberman.

Hasil Penelitian

Salah satu tugas pemerintahan desa adalah menyusun suatu rencana pembangunan yang akan dilaksanakan di wilayahnya, baik pembangunan fisik atau pembangunan sumberdaya masyarakat yang bersifat non fisik. Rencana pembangunan desa didiskusikan dalam suatu forum yang melibatkan seluruh elemen masyarakat tokoh atau organisasi kemasyarakatan dan dilaksanakan secara terbuka dan partisipatif. Forum yang membahas rencana pembangunan desa ini lebih dikenal dengan Musyawarah Pembangunan Desa atau bisa disebut Musrenbangdes.

Perencanaan merupakan suatu tahapan untuk menentukan tindakan yang akan dilakukan di masa depan

secara tepat dengan berdasarkan pada kegiatan yang menjadi prioritas dan menyesuaikan dengan sumberdaya yang tersedia. Forum perencanaan pembangunan di desa yang selanjutnya disingkat dengan Musrenbangdes merupakan suatu wadah untuk masyarakat dalam memberikan aspirasi dan ide-ide nya kepada pemerintah desa mengenai pembangunan yang hendaknya dilakukan di desanya untuk jangka waktu satu sampai lima tahun kedepan. Terdapat dua macam Musrenbangdes yang diselenggarakan oleh pemerintah desa yaitu Musrenbangdes yang membahas RKPDes dan Musrenbangdes yang membahas RPJMDes. Dalam penelitian ini peneliti fokus pada partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan Musrenbangdes yang membahas RKPDes yang diselenggarakan pada tahun 2012 di Desa Grenden Kecamatan Puger Kabupaten Jember.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan diperoleh suatu hasil penelitian dimana menunjukkan bahwa tingkat atau derajat partisipasi masyarakat pada tahap persiapan Musrenbangdes hanya sampai pada tingkat partisipasi Konsultasi. Dimana masyarakat sudah dilibatkan dalam proses jajak pendapat atau komunikasi dua arah antara pemerintah yang dalam hal ini adalah kepala dusun dengan masyarakat setempat. Meskipun usulan dari masyarakat hanya bersifat rencana namun setidaknya masyarakat memiliki peluang untuk mempengaruhi kebijakan pembangunan sejak dari awal proses perencanaan pembangunan.

Pemerintah setempat masih belum mampu untuk meningkatkan derajat partisipasi sampai pada jenjang berikutnya. Jenjang partisipasi yang lebih tinggi dari konsultasi adalah kemitraan dimana pemerintah dituntut untuk bekerjasama dengan lembaga atau organisasi kemasyarakatan dalam kegiatan persiapan Musrenbangdes. Hal ini disebabkan Pemerintah desa menangani dan mengoordinasikan sendiri setiap tahapan dan kebutuhan yang diperlukan dalam jalannya Musrenbangdes. Padahal jika mengacu pada Petunjuk Teknis Musrenbangdes, Tim Penyelenggara berasal dari LPMD atau organisasi dan unsur masyarakat. Pemerintah desa hanya bertindak sebagai penanggung jawab saja. Sehingga pada tahap persiapan derajat partisipasi masyarakat berada pada tingkat Konsultasi. Tingkatan partisipasi semacam ini jika mengacu pada Tangga Partisipasi Baru menurut Khairul Muluk berada pada tingkat partisipasi dengan golongan partisipasi sedang. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat sudah ikut terlibat dalam proses perumusan atau perencanaan pembangunan, menyuarakan aspirasinya serta berkomunikasi dengan pemerintah setempat namun meskipun begitu keputusan akhir tetap berada di tangan pemerintah.

Selanjutnya dalam pelaksanaan Musrenbangdes, panitia akan membagi peserta menjadi beberapa kelompok sesuai dengan bidang-bidang pembangunan yang akan dibahas. Dalam diskusi kelompok ini diharapkan peserta akan lebih berpartisipasi aktif dalam penyampaian idea tau pendapat tentang perencanaan pembangunan desa. Telah

terjadi komunikasi dua arah antara peserta dengan pemerintah desa untuk membahas ide-ide pembangunan yang telah ditampung. Keterlibatan masyarakat dalam proses ini dapat memberikan peluang bagi masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan sejak dari awal proses perumusan kebijakan. Namun kewenangan masyarakat untuk menentukan pembangunan yang akan direalisasikan tetap tidak besar karena dominasi dari pihak pemerintah desa dalam menentukan pembangunan yang disetujui.

Namun partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbangdes tidak dapat lebih tinggi dari jenjang konsultasi karena kewenangan selebihnya berada pada kekuasaan pemerintah desa. Kewenangan ini seperti penentuan usulan-usulan yang disetujui dan menjadi prioritas serta penentuan perwakilan yang akan mengikuti Musrenbang di Kecamatan. Jenjang kemitraan atau bahkan delegasi belum dapat diwujudkan oleh penyelenggara pemerintahan Desa Grenden. Hal ini ditunjukkan dengan pemerintah desa tidak atau belum bekerjasama dengan organisasi dan lembaga kemasyarakatan lokal dalam penyelenggaraan perencanaan pembangunan di Desa Grenden. Semua wewenang dan koordinasi penyelenggaraan Musrenbangdes berada di tangan pemerintah desa Grenden tanpa melibatkan pihak luar pemerintahan.

Dari uraian diatas mengenai derajat partisipasi masyarakat pada tahap persiapan maupun pelaksanaan dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa derajat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Musrenbangdes mengalami stagnansi atau jalan di tempat yaitu berada pada derajat partisipasi konsultasi. Masyarakat hanya mampu dilibatkan pada proses jajak pendapat dengan mendengarkan usulan atau ide dari masyarakat mengenai pembangunan desa Grenden namun tidak diberikan kewenangan untuk menentukan usulan pembangunan yang akan direalisasikan. Pihak yang memiliki kewenangan untuk menentukan prioritas pembangunan yang akan terealisasikan adalah Pemerintah Desa atau bahkan Pemerintah Kecamatan dan Kabupaten.

Jika mengacu pada Tangga Partisipasi baru menurut Khairul Muluk maka partisipasi masyarakat Desa Grenden dalam Musrenbangdes tahun 2012 dapat dikatakan berada pada posisi partisipasi tingkat sedang. Kenyataan yang terjadi di lapangan, masyarakat diberikan hak untuk menyampaikan kebutuhan dan kepentingannya mengenai pembangunan desa namun kewenangan untuk menyetujui dan memprioritaskan usulan tersebut tetap berada di tangan pemerintah. Sehingga timbul kesan bahwa masyarakat hanya menjadi pelengkap dalam proses perencanaan pembangunan karena pada realitanya yang memegang peranan dominan tetap pemerintah desa atau bahkan pemerintah Kabupaten.

Pada uraian di atas telah dijelaskan bahwa derajat partisipasi masyarakat dalam Musrenbangdes di Desa Grenden baik pada tahap persiapan maupun pelaksanaan keduanya berada pada tangga partisipasi ketiga yaitu Konsultasi dimana maksud dari tangga partisipasi Konsultasi ini adalah telah terjadi dialog dua arah antara pemerintah

dengan masyarakat untuk mendengar pendapat masyarakat mengenai suatu program perencanaan pembangunan yang akan dilakukan di lingkungan desanya. Namun meskipun masyarakat telah dilibatkan dalam proses perencanaan pembangunan ini, keputusan akhir dari suatu perencanaan pembangunan tetap berada dalam kewenangan pemerintah.

Hal ini ditunjukkan pada daftar prioritas program pembangunan yang akan dilaksanakan di Desa Grenden dimana daftar program pembangunan yang menjadi prioritas ini tidak murni berasal dari daftar usulan pada setiap dusun. Berikut peneliti akan membandingkan usulan program yang berasal dari tilik dusun dengan daftar prioritas program yang dihasilkan dalam Musrenbangdes di Desa Grenden.

Dari tabel daftar prioritas program (Berita Acara Musrenbangdes Desa Grenden Tahun 2012) diatas dapat diketahui terdapat penambahan beberapa program pembangunan yang tidak berasal dari usulan dari setiap dusun. Lebih dari itu terjadi pereduksian usulan dari setiap dusun sehingga hanya sekitar 2 dari total 14 usulan yang dimasukkan dalam daftar prioritas program pembangunan di Desa Grenden. Hal ini tentu menimbulkan suatu pertanyaan, lalu darimana asalnya program yang dimasukkan dalam daftar prioritas lainnya ?

Pertanyaan tersebut perlu kita bahas lebih lanjut pada bahasan berikut ini. Jika berbicara mengenai daftar prioritas program yang menjadi hasil dari pelaksanaan Musrenbangdes maka kita mengacu pada peserta yang hadir dalam Musrenbangdes. Pada kenyataannya konsep partisipasi masyarakat yang selama ini sering disebutkan dalam setiap penyelenggaraan suatu musyawarah khususnya dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) tidak sepenuhnya mengacu pada pengertian masyarakat secara luas. Pengertian partisipasi masyarakat pada hakekatnya adalah keterlibatan dari setiap unsur yang ada dalam masyarakat untuk ikut serta dalam setiap proses perumusan kebijakan baik dalam tahap perencanaan sampai pada tahap evaluasi.

Namun kenyataan yang terjadi di lapangan tidak sama halnya dengan konsep "Masyarakat" yang sebenarnya. Masyarakat yang dimaksud dalam penyelenggaraan Musrenbangdes merupakan masyarakat yang diundang oleh pemerintah desa untuk menghadiri Musyawarah ini. Masyarakat yang diundang oleh pemerintah desa seringkali disebut dengan tokoh atau kaum elit desa. Tokoh masyarakat dalam hal ini bukan hanya seseorang desa atau kyai yang menjadi panutan warga namun tokoh masyarakat merupakan orang-orang yang disegani atau dianggap mumpuni untuk mewakili kelompoknya dalam menyampaikan aspirasi dan kepentingannya untuk dapat direalisasikan oleh pihak pemerintah desa.

Oleh karena itu, terjadi pergeseran makna konsep masyarakat dalam kegiatan Musrenbangdes di desa Grenden dari makna masyarakat secara umum menjadi masyarakat yang hanya diundang oleh pemerintah desa untuk menghadiri Musrenbangdes. Selain itu pemaknaan

partisipasi masyarakat yang sebenarnya berubah menjadi partisipasi elit atau partisipasi tokoh masyarakat dalam penyelenggaraan Musrenbangdes. Partisipasi elit ini merupakan partisipasi yang terfokus pada cara kekuasaan yang dikonsentrasikan mengingat kaum elit merupakan orang-orang yang berpengaruh di desa sehingga hal ini tidak menutup kemungkinan pemerintah desa yang selama ini memiliki kedudukan yang lebih tinggi dalam penentuan kebijakan menjadi dapat dipengaruhi keputusannya oleh kaum elit desa.

Tokoh masyarakat yang hadir dalam Musrenbangdes masing-masing membawa kepentingannya untuk diajukan kepada pemerintah desa dengan harapan kepentingan-kepentingan tersebut dapat terealisasi. Hal ini tentu saja mempengaruhi hasil akhir dari daftar prioritas pembangunan yang dihasilkan Musrenbangdes dimana awalnya usulan dari setiap dusun yang menjadi acuan dalam menentukan daftar prioritas program pembangunan desa namun hal ini berubah karena terdapat pengaruh atau intervensi dari pihak tokoh-tokoh kepentingan atau tokoh desa yang hadir sehingga terjadi penambahan program diluar usulan yang berasal dari setiap dusun atau bahkan terjadi pengurangan usulan yang berasal dari dusun demi terealisasinya usulan yang diajukan oleh tokoh masyarakat tersebut.

Kelemahan-kelemahan dalam penyusunan daftar prioritas program pembangunan ini didukung dengan tidak adanya standarisasi yang diatur dalam Undang-undang maupun petunjuk teknis penyelenggaraan Musrenbangdes untuk menentukan program yang menjadi prioritas. Tidak ada ketentuan yang lebih spesifik mengenai program dengan kriteria apa yang nantinya akan disetujui dan masuk daftar prioritas pembangunan di Desa Grenden. Sejauh ini kriteria yang dimiliki pada program yang disetujui cenderung bersifat pembangunan fisik pada barang publik dimana jika tidak dilakukan pembangunan dengan segera maka akan mempengaruhi kehidupan banyak orang seperti misalnya pengaspalan jalan dan perbaikan jembatan. Jika pembangunan jalan dan jembatan tidak segera dilakukan maka kegiatan masyarakat akan terganggu karena jalan dan jembatan yang mendukung lancarnya transportasi dalam kondisi tidak memadai.

Partisipasi tokoh masyarakat atau elit desa baik dinilai secara tidak langsung membawa dampak negatif maupun positif dalam pembangunan di Desa Grenden. Dengan adanya partisipasi elit dalam Musrenbangdes akan membawa dampak positif bagi warga yang sepakat dengan usulan yang dibawa oleh kelompok elit tersebut. Dalam arti warga yang setuju dengan usulan tersebut adalah warga yang memiliki pandangan yang sama atau warga yang justru satu kelompok dengan kaum elit desa tersebut. Namun partisipasi ini akan berdampak negatif jika partisipasi dari kaum elit ini yang notabene adalah orang-orang yang berpengaruh di desa akan menutup kesempatan bagi warga yang lain untuk ikut serta dalam Musrenbangdes.

Partisipasi yang diberikan oleh kaum elit ini merupakan partisipasi dengan memiliki beberapa motif. Dari beberapa macam motif partisipasi seperti yang telah

dijelaskan pada bab sebelumnya, partisipasi elit dalam penyelenggaraan Musrenbangdes di desa Grenden memiliki motif psikologi, sosial, ekonomi dan politik. Partisipasi elit dengan motif psikologi merupakan indikasi bahwa partisipasi yang diberikan oleh kaum elit desa adalah untuk memperoleh suatu kepuasan pribadi dan juga pencapaian prestasi yang akan meningkatkan kebanggaan tersendiri. Hal ini memiliki arti bahwa penyampaian pendapat atau aspirasi dari kaum elit desa adalah bertujuan untuk memperoleh kepuasan pribadi selain itu juga untuk mencapai suatu prestasi jika tujuan yang diusulkan dapat disetujui oleh pihak pemerintah desa.

Motif selanjutnya adalah motif sosial. Partisipasi elit desa bertujuan untuk memperoleh status sosial atau bahkan meningkatkan derajat sosial dirinya dimana jika dia ikut serta dalam kegiatan Musrenbangdes maka hal ini akan menghindarkan dirinya dari pengendalian sosial. Partisipasi elit memiliki motif ekonomi jika kaum elit ini memiliki kepentingan untuk mengajukan usulannya dan jika usulannya tersebut dapat terealisasi maka hal ini akan mendatangkan keuntungan atau laba bagi usahanya. Motif yang terakhir adalah motif politik. Motif politik dilakukan jika elit yang terlibat dalam Musrenbangdes memiliki dasar utama dalam partisipasi yaitu kekuasaan. Disetujui atau tidak usulannya dalam Musrenbangdes akan ditentukan dari besar kecilnya kekuasaan yang dimilikinya dalam kehidupan bermasyarakat maupun dalam kegiatan pemerintahan.

Dari uraian diatas dapat dipahami bahwa konsep awal yang menjelaskan bahwa Musrenbangdes merupakan perwujudan dari perumusan kebijakan publik demokratis dengan menempatkan pemilik hak demokrasi setara dengan pemerintah dalam menentukan kebijakan public telah mengalami suatu pergeseran makna dimana masyarakat tidak lagi diartikan sebagai masyarakat secara umum atau luas namun masyarakat adalah kaum elit yang hadir dalam Musrenbangdes. terkait hal ini Muluk (2007:91) menjelaskan bahwa

“Musyawarah perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah mekanisme perencanaan pembangunan yang bersifat *bottom up*. Dengan mekanisme ini diharapkan adanya keterlibatan masyarakat sejak awal dalam proses pembangunan. Musrenbang ini dilakukan secara bertingkat mulai dari tingkat kelurahan, kecamatan, kota, provinsi sampai nasional.”

Namun kenyataan yang terjadi adalah mekanisme *bottom up* yang seharusnya mendasari pelaksanaan Musrenbangdes telah tergantikan dengan dominasi dari para elit sehingga proses perumusan kebijakan dalam Musrenbangdes menjadi bersifat *top down* yang berarti kebijakan berasal dari aspirasi atau ide dari kaum elit atau kaum yang memiliki kekuasaan bukan berasal dari pendapat masyarakat secara umum. Selain itu juga terjadi pergeseran makna dari partisipasi masyarakat menjadi partisipasi elit dimana partisipasi yang dilakukan hanya terfokus pada cara kekuasaan yang dikonsentrasikan. Kekuasaan disini tidak hanya dimiliki oleh pemerintah desa Grenden namun juga kaum elit atau tokoh masyarakat yang

hadir dalam Musrenbangdes. Sehingga hal ini akan mempengaruhi produk dari Musrenbangdes dimana sebagian besar dari daftar prioritas program yang akan dilaksanakan merupakan program yang berasal dari kaum elit desa yang memiliki kepentingannya masing-masing.

Kesimpulan

Dari proses penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti, maka dapat disimpulkan beberapa hal mengenai Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Desa di desa Grenden Kecamatan Puger Kabupaten Jember tahun 2012 yaitu sebagai berikut.

a. Pada pelaksanaannya Musrenbangdes tidak sepenuhnya berdasarkan Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis seperti yang telah ditentukan. Dimana peserta yang terlibat dalam setiap tahapan dalam musrenbangdes tidak berdasarkan inisiatif sendiri namun cenderung atas inisiatif dari Pemerintah. Media yang digunakan untuk mensosialisasikan penyelenggaraan Musrenbangdes hanya melalui media undangan saja tanpa pengumuman secara terbuka kepada masyarakat agar masyarakat secara meluas mengetahui tentang akan diadakannya Musrenbangdes. Masih terjadi dominasi dari pihak-pihak atau kalangan tertentu dalam proses perumusan kebijakan pembangunan.

b. Derajat partisipasi masyarakat dalam Musrenbangdes akan dibahas dalam dua tahap yaitu

1) Tahap Persiapan.

Pada tahap persiapan musrenbangdes, partisipasi masyarakat hanya sampai pada tingkat konsultasi dimana pemerintah desa telah mampu menggali partisipasi masyarakat dalam proses perumusan atau perencanaan pembangunan desa melalui dengar pendapat antar warga dengan kepala dusun. Usulan-usulan yang diperoleh dari pendapat warga nantinya akan dipertimbangkan oleh Kepala Dusun untuk kemudian akan dibawa pada kegiatan Musrenbangdes.

2) Tahap Pelaksanaan

Tahap pelaksanaan musrenbangdes berhasil mengupayakan partisipasi masyarakat sampai pada tingkat anak tangga Konsultasi. Tidak terjadi penurunan atau bahkan peningkatan derajat partisipasi masyarakat jika dibandingkan dengan tahap persiapan. Masyarakat masih memiliki kesempatan untuk mengeluarkan pendapatnya mengenai rencana pembangunan Desa Grenden namun kewenangan untuk memilih dan menentukan rencana pembangunan yang akan direalisasikan tetap berada di tangan pemerintah desa.

e. Jika melihat dari sampai mana derajat partisipasi masyarakat dalam dua tahap tersebut dan dikaitkan dengan Tangga Partisipasi Baru menurut Khairul Muluk maka dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat yang berhasil dilakukan di Desa Grenden dalam penyelenggaraan Musrenbangdes berada pada kategori Partisipasi Sedang. Pemerintah Desa Grenden masih belum mampu untuk menyelenggarakan partisipasi yang lebih tinggi yaitu kendali warga karena terdapat beberapa alasan. Masyarakat diberi kesempatan untuk menyampaikan ide atau aspirasinya mengenai pembangunan di desanya namun hal ini hanya bersifat sampai "rencana" saja karena pada kenyataannya yang memiliki kuasa untuk menentukan prioritas atau

pembangunan yang direalisasikan tetap berada di tangan pemerintah desa. Hal ini disebabkan yang memahami tentang Anggaran Desa adalah pihak pemerintah desa sendiri sehingga usulan-usulan pembangunan tersebut perlu untuk dipertimbangkan dan disesuaikan dengan anggaran yang tersedia.

Saran

Dari kesimpulan penelitian yang telah diuraikan di atas maka dapat disampaikan beberapa saran atau rekomendasi dalam rangka untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan di desa Grenden, yaitu sebagai berikut.

a. Sosialisasi baik pelaksanaan tilik dusun maupun musrenbangdes sebaiknya dilakukan secara terbuka bukan hanya pada kelompok-kelompok tertentu yang diharapkan hadir saja. Hal ini untuk memberikan kesempatan masyarakat lain ikut serta dalam proses perencanaan pembangunan di desa nya sendiri.

b. Pemerintah desa perlu memfasilitasi peningkatan kompetensi SDM di lingkungan pemerintah desa maupun masyarakat melalui pendidikan dan pelatihan, bimbingan teknis, seminar untuk meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat.

c. Masyarakat secara aktif ikut atau membentuk lembaga atau forum-forum kemasyarakatan sebagai sarana untuk menyalurkan aspirasi dan kepentingan bersama sekaligus sebagai mitra dialog dan konsultasi dengan pemerintah desa.

d. Pemerintah desa maupun masyarakat perlu membangun suatu komunikasi melalui sistem informasi yang dapat mendukung transparansi pemerintahan desa Grenden dan juga sebagai media untuk menyalurkan aspirasi masyarakat.

e. Dalam hal pengaturan mengenai Musrenbangdes diperlukan suatu pembenahan untuk lebih menspesifikkan kriteria-kriteria usulan yang menjadi daftar prioritas program pembangunan.

Ucapan Terima Kasih

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak, oleh karena itu penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Dra. Inti Wasiati, MM selaku Dosen Pembimbing I serta Ibu Dina Suryawati, S.Sos, M.AP selaku Dosen Pembimbing II;
2. Drs. Abdul Khaliq Azhari, M.Si dan Drs. Anwar, M.Si selaku tim penguji;
3. Seluruh perangkat desa serta warga desa Grenden yang turut membantu kelancaran penelitian ini;
4. Bapak Mulyono selaku operator Program Studi Administrasi Negara;
5. Serta seluruh dosen FISIP Universitas Jember yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan dukungan kepada penulis.

Daftar Pustaka

- [1] Abe, Alexander. 2001. *Perencanaan Daerah (Memperkuat Prakarsa Rakyat dalam Otonomi Daerah)*. Yogyakarta: Laper Pustaka Utama.
- [2] Muluk, Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah (Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem)*. Malang: FIA Unibraw.
- [3] Santoso, Budhy. 2005. *Manajemen Pembangunan Berbasis Masyarakat (Perencanaan Pembangunan Partisipatif)*. Jember: Komunitas Alumni Perform Projects.
- [4] Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- [5] UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- [6] Buku Profil Desa Grenden Tahun 2010
- [7] Daftar Luas Wilayah & Kependudukan Desa di Kecamatan Puger Tahun 2011 Bapemas Kab. Jember & Bag.Kependudukan Kec.Puger
- [8] Dokumen Musrenbang Desa Grenden Tahun 2012

