

# Revitalisasi Forum Musrenbang sebagai Wahana Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Daerah

AKADUN

STIA Sebelas April Sumedang, Jl. Angkrek Situ No. 19 Sumedang  
email: duniausaha2005@yahoo.co.id

**Abstract.** Many factors are influencing the effectiveness of regional autonomy implementation. One of such factor is the quality of regional development planning. The ideal planning should be able to articulate the needs and aspirations of community. Another factor for ideal quality is public participation which, in Indonesia, manifested through 'Musrenbang' (committee of regional development planning), bureaucracy structure, and political party. This writing analyzes regional development planning of Sumedang District as the product of Musrenbang policy. It is found that internal and external weaknesses of those policies could be overcome by constructing law and other instruments to guide the mechanism and public participation process in order to ensure the practice of good governance.

*Keywords:* regional development planning, public participation, musrenbang.

**Abstrak.** Berbagai faktor memengaruhi efektivitas pelaksanaan otonomi regional. Salah satunya adalah kualitas perencanaan pembangunan daerah. Perencanaan yang ideal semestinya mampu mengartikulasikan kebutuhan dan aspirasi masyarakat setempat. Selain itu, adanya keterlibatan publik dalam perencanaan, antara lain melalui Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan), struktur birokrasi, dan partai politik. Tulisan ini menganalisis perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Sumedang sebagai bagian dari kebijakan publik. Kelemahan internal maupun eksternal dalam aspek perencanaan yang didapati sesungguhnya dapat diatasi dengan menyusun kerangka hukum dan instrumen perundang-undangan lainnya sebagai panduan mekanisme dan proses partisipasi publik guna menjamin pelaksanaan *good governance*.

*Kata Kunci:* perencanaan pembangunan daerah, partisipasi publik, musrenbang.

## Pendahuluan

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan bahwa pemerintahan daerah memunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rakyat dan daerahnya sendiri mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam urusan pemerintahan dan pembangunan daerah. Oleh karena itu otonomi daerah telah memberikan banyak kesempatan bagi pemerintahan daerah membuat perencanaan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat, partisipatif, tepat sasaran, dapat dilaksanakan sehingga berdampak pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah diharapkan lebih peka terhadap apa yang menjadi kebutuhan masyarakatnya, dengan selalu

melibatkan *stakeholders* (para pemangku kepentingan) dalam setiap proses pengambilan kebijakan dan implementasinya. Di samping itu, sesuai dengan era demokrasi proses perencanaan pembangunan juga tidak boleh mengabaikan prinsip demokrasi.

Fenomena perencanaan pembangunan daerah secara nasional dikemukakan Soedjito (2002) sebagai berikut: (1) kegiatan-kegiatan dalam perencanaan pembangunan daerah didominasi oleh kebijakan lembaga yang lebih tinggi dibandingkan dengan tuntutan masyarakat; (2) para perencana pembangunan daerah masih lebih mengedepankan kepentingan instansi atasan daripada aspirasi masyarakat; (3) lemahnya para perencana pembangunan daerah maupun instansi yang lebih tinggi dalam menyerap aspirasi untuk kemudian diakomodasikan dalam berbagai kegiatan atau program pembangunan daerah; (4) lemahnya

posisi masyarakat dalam berhadapan dengan pemda pada saat proses penyusunan rencana yang mengakibatkan kurang terakomodasinya seluruh kepentingan masyarakat dalam program-program pembangunan daerah.

Sedangkan realitas perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Sumedang menunjukkan bahwa: (1) perencanaan ditetapkan kurang rasional karena usulan prioritas pembangunan tidak sebanding dengan pagu indikatif sehingga banyak program yang belum terrealisasi; (2) kurangnya kualitas SDM dan rendahnya kompetensi dalam bidang perencanaan di Bappeda dan setiap SKPD serta forum delegasi Musrenbang tingkat Kecamatan Kabupaten Sumedang; (3) pemanfaatan biaya operasional perencanaan tidak sesuai dengan jadwal waktu pelaksanaan perencanaan. Pelaksanaan perencanaan (Musrenbang) dilaksanakan pada bulan Januari sedangkan biaya untuk kegiatan tersebut baru keluar bulan April; (5) fasilitas perencanaan yang kurang memadai; (6) kurangnya kemampuan para pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan Musrenbang.

Dalam UU Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dinyatakan perencanaan pembangunan bertujuan untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dimaksudkan agar kebijakan yang dibuat oleh pemerintah menjadi lebih memiliki legitimasi. Partisipasi masyarakat untuk setiap kebijakan publik adalah proses mengekspresikan gagasan. Namun dalam pelaksanaan perencanaan, partisipasi masyarakat hanya menjadi formalisme belaka, banyak input, keluhan, laporan hanya bisa ditampung tanpa ada tindak lanjut. Padahal menurut hasil penelitian Kurniasih (2005: 82-83) mengungkapkan bahwa upaya diperlukan untuk mewujudkan kondisi ideal dalam pelaksanaan pembangunan Kota Bandung dan yang menjadi prioritas dalam pembangunan adalah memacu kreativitas dan inisiatif stakeholders untuk berperan aktif dalam pembangunan Kota Bandung.

Kabupaten Sumedang memunyai kewenangan dalam merumuskan kebijakan pembangunan melalui Peraturan Daerah seperti Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Proses penyusunan RKPD merupakan proses penyatuan persepsi dan aspirasi tentang prioritas program dan kegiatan pembangunan daerah, karena itu, penjangkaran aspirasi dalam menyusun RKPD dilakukan melalui tingkatan yang paling bawah. Kesemuanya itu dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan bernegara, yang secara bertahap dilakukan melalui pencapaian visi daerah. Oleh karena itu, Perda Kabupaten Sumedang Nomor 1 Tahun 2007, tentang Musrenbang perlu dilaksanakan secara baik oleh *stakeholders* untuk mewujudkan keinginan

masyarakat dalam pembangunan yang diawali dari arus bawah, yaitu Musrenbang tingkat desa/ kelurahan dan Musrenbang tingkat kecamatan yang selanjutnya dibawa ke Musrenbang tingkat kabupaten.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis merumuskan *problem statement* sebagai berikut, "Mutu perencanaan daerah Kabupaten Sumedang kurang baik, diduga disebabkan banyak faktor, di antaranya belum baiknya implementasi kebijakan Musrenbang dan rendahnya partisipasi masyarakat."

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan teknik survai dengan populasi: anggota DPRD; pejabat struktural Bappeda; Badan dan lembaga teknis Daerah/SKPD; Camat; Forum Delegasi Musrenbang Kecamatan; Kepala Desa/ Lurah se-Kabupaten Sumedang. Teknik penarikan sampel menggunakan *cluster random sampling*, sedangkan ukuran sampel menggunakan rumus Slovin sehingga didapat ukuran sampel berjumlah 83 orang terdiri: kelompok DPRD sebanyak 9 orang; kelompok Bappeda berjumlah 3 orang; kelompok Badan dan Lembaga Teknis daerah berjumlah 5 orang; kelompok camat sebanyak 5 orang; kelompok Forum Delegasi Musrenbang sebanyak 14 orang; dan kelompok kepala desa dan lurah sebanyak 47 orang. Teknik pengumpulan data menggunakan studi dokumentasi, observasi, angket, dan wawancara. Teknik analisis data secara kuantitatif menggunakan analisis jalur (*path analysis*), sedangkan data dari wawancara dianalisis secara kualitatif.

## Perencanaan Pembangunan

Pembangunan menurut Siagian (1999:4) sebagai, "rangkaiannya usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara/bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation bulding*).". Surna dalam Iskandar (2005a) memberikan pengertian pembangunan sebagai kegiatan-kegiatan yang direncanakan dalam mengolah sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang digunakan untuk kelangsungan hidup manusia.

Peran pemerintah dalam proses pembangunan menurut Siagian (1999: 142) adalah stabilisator, selaku inovator, selaku modernisator, selaku pelopor dan pelaksana sendiri kegiatan pembangunan tertentu. Pembangunan dalam suatu negara sangat berkaitan erat dengan pemerintah dalam perumusan kebijakan maupun implementasi kebijakan. Administrasi Negara dalam hal ini pemerintah tidak hanya menyelenggarakan tugas rutin saja tetapi juga menyelenggarakan tugas-tugas pembangunan.

Salah satu tahapan penting dalam

pembangunan adalah perencanaan. Arti pentingnya perencanaan ini dikemukakan oleh Waterson dalam Bryant and White (1989: 306), perencanaan mencakup penghematan sumber-sumber daya langka oleh otoritas yang dibentuk masyarakat banyak. Oleh karena itu perencanaan harus mencakup upaya-upaya yang terorganisasi, sadar, dan kontinyu untuk menemukan alternatif-alternatif terbaik yang dapat ditempuh guna mencapai tujuan-tujuan yang khusus.

Sebaliknya, Friedmann dalam Bryant and White (1989: 307) menulis bahwa perencanaan tidak semata-mata merupakan persoalan instrumentasi sasaran-sasaran secara efisien; ia adalah juga suatu proses yang mungkin mengantar masyarakat menemukan masa depannya. Untuk itu, menurut Bryant and White (1989: 307), kita perlu membedakan antara bentuk perencanaan alokatif dan inovatif. Perencanaan alokatif mementingkan distribusi sumber daya yang terbatas di kalangan para pemakai yang bersaing mendapatkannya; sedangkan perencanaan inovatif mementingkan dilakukannya perubahan struktural dalam suatu sistem hubungan kemasyarakatan.

Adapun perencanaan pembangunan daerah menurut Wrihatnolo (2009: 7) adalah suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah, dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tapi tetap berpegang pada asas prioritas.

Agar perencanaan pembangunan dapat dikatakan bermutu maka menurut Iskandar (2005a: 131) perencanaan haruslah memperhatikan: (a) kesesuaian tujuan dengan hasil; (b) pendayagunaan dan mobilisasi sumber daya; (c) tingkat kemudahan mengimplementasikan rencana; (d) ketepatan penggunaan metode perencanaan pembangunan; (e) efisiensi dan efektivitas pembangunan.

### Implementasi Kebijakan

Goodnow (dalam Thoha, 2009: 25) mengungkapkan dua fungsi pokok pemerintah yang berbeda satu sama lain. Dua fungsi pokok tersebut adalah politik dan administrasi. Politik harus melakukan kebijakan-kebijakan atau melahirkan keinginan-keinginan negara. Sementara administrasi diartikan sebagai hal yang harus berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut.

Kebijakan menurut Anderson (dalam Wahab, 2004: 3), sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau

sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan yang dihadapi. Kebijakan tidak akan bermakna jika tidak dapat dilaksanakan. Iskandar (2005a: 206) mengungkapkan bahwa bagaimanapun baiknya kebijakan disusun apabila tidak diikuti oleh implementasi, tidak akan menghasilkan tujuan yang diharapkan karena tidak akan berpengaruh apapun terhadap permasalahan yang dihadapi.

Pelaksanaan kebijakan dirumuskan oleh Wahab (2004: 64) sebagai *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (memberikan sarana untuk melaksanakan); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak terhadap sesuatu). Kalau kita mengikuti pandangan ini maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai proses melaksanakan keputusan kebijakan.

Sementara itu, Edward III (1980: 9-10) mengemukakan empat faktor kritical atau variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Suyatna (2009: 50) mengemukakan bahwa kelancaran pelaksanaan suatu kebijakan sangat ditentukan oleh banyak faktor, antara lain dipenuhi oleh pelaku kebijakan, serta pejabat pemerintah/negara, anggota-anggota masyarakat dan lingkungan sosial, politis, ekonomis, geografi, keamanan, teknologi dan sebagainya. Adapun Maarse dalam Hoogerwerf (1983: 168-174) menjelaskan penyebab kegagalan implementasi suatu kebijakan adalah (1) isi dari kebijakan yang harus diimplementasikan; (2) tingkat informasi dari pelaku yang terlibat dalam implementasi; (3) banyaknya dukungan bagi kebijakan yang diimplementasikan; dan (4) pembagian dari potensi-potensi yang ada.

Oleh karena itu, dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang No. 1 Tahun 2007, tentang Musrenbang harus memperhatikan faktor-faktor kritical, yaitu komunikasi, sumberdaya, perilaku pelaksana, dan struktur birokrasi. Demikian juga dalam penyusunan berbagai kebijakan yang berimplikasi pada urusan publik, pemerintah berkewajiban untuk melakukan konsultasi publik yang melibatkan para pemangku kepentingan. Dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah sebelum ditetapkan harus melewati sebuah proses konsultasi publik. Forum konsultasi publik yang diikuti oleh masyarakat dan para pemangku kepentingan dilakukan dengan Musrenbang.

Igbal (2007: 70) mengungkapkan bahwa partisipasi diperlukan untuk mencapai keberhasilan program di mana partisipasi dimaksudkan untuk meningkatkan mutu perencanaan pembangunan. Rozi (2008: 278) mengungkapkan bahwa partisipasi masyarakat dalam perencanaan tata ruang masih belum optimal meskipun masyarakat selalu aktif memberikan usulan program serta

membantu dalam pelaksanaan kegiatan tata ruang, namun aspirasi yang disampaikan masyarakat mengenai program kurang ditanggapi oleh pihak pelaksana sehingga pada akhirnya program perencanaan tata ruang kurang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

### Partisipasi Masyarakat

Bryant dan White (1989: 270) mengulas dua jenis peranserta yaitu peranserta dalam proses politik dan administratif. Secara politis terdapat dua bentuk peranserta yaitu peran serta horizontal dan vertikal. Peranserta horizontal adalah perilaku kolektif dalam upaya untuk mempengaruhi keputusan-keputusan kebijakan seperti pemungutan suara, kampanye, kegiatan kelompok kepentingan, dan *lobbying*. Peranserta vertikal mencakup segala kesempatan ketika anggota masyarakat mengembangkan hubungan tertentu dengan kelompok elit serta pejabat dan hubungan itu bermanfaat bagi kedua belah pihak. Contohnya, antara lain jaringan patron-klien dan wahana politik. Dalam kedua kasus tersebut perhatian besar masyarakat bukan terletak pada bagaimana mempengaruhi pemerintah melainkan lebih pada pengembangan hubungan tertentu yang dapat memberikan manfaat.

Peranserta dalam proses administratif merupakan arena ketiga untuk peranserta, dapat bertumpang tindih satu di antara kedua arena peran serta sebelumnya. Bentuknya barangkali kegiatan kelompok kepentingan untuk mengolah keputusan administratif, atas pertukaran tertentu antara patron dan klien, namun biasanya peran serta jenis ini lebih luas cakupannya daripada peran serta dalam bentuk lainnya.

Pada periode dasawarsa 1950-an dan 1960-an, peranserta didefinisikan secara politis sepenuhnya, ia diartikan sebagai pemungutan suara, keanggotaan dalam partai, kegiatan dalam perkumpulan sukarela, gerakan-gerakan protes. Posisi partai politik digunakan sebagai sarana pengendali dan pengelola energi serta tuntutan-tuntutan politis dari masyarakat. Dalam dasawarsa 1970-an, peranserta tidak lagi terutama didefinisikan sebagai proses politik dan elektoral tetapi mulai dihubungkan dengan proses administratif.

Proses administratif dinilai sebagai alternatif bagi penanggulangan penolakan. Di samping itu, proses politik sering dapat merancang preferensi masyarakat, dengan demikian peranserta akan mempunyai dampak lebih besar dalam proses pelaksanaan program. Proses pelaksanaan program mempunyai kemungkinan menjadi arena utama tempat individu dan kelompok dapat mengejar dan bersaing memperebutkan sumber-sumber daya yang langka. Bahkan proses pelaksanaan ini

mungkin merupakan mata rantai utama dalam interaksi antara pemerintah dan warganegara. Peran serta dalam perencanaan dan pelaksanaan program-program dapat mengembangkan kemandirian (*self-reliance*) yang dibutuhkan oleh para anggota masyarakat demi akselerasi pembangunan.

Peranserta juga tersirat dalam pendekatan pengembangan masyarakat. Inti gerakan dan metode pengembangan masyarakat ialah membantu orang untuk menolong dirinya sendiri dalam memperbaiki kondisi material dan non-material dari kehidupannya. Kontribusi metode pengembangan masyarakat, menurut Bryant dan White (1989: 275) adalah sebagai berikut: (1) peranserta janganlah dijadikan suatu program yang terpisah; ia merupakan suatu proses dan oleh sebab itu hendaknya dipadukan dengan kegiatan-kegiatan lain; (2) peranserta harus didasarkan pada organisasi-organisasi lokal; (3) distribusi yang lebih adil akan mendorong lebih banyak partisipasi; (4) perlu diciptakan mata rantai antara berbagai tingkat, dan hendaknya pembangunan tidak didasarkan pada upaya-upaya yang terpisah-pisah. Pendek kata, peranserta perlu menjadi bagian suatu konseptualisasi yang lebih luas mengenai pembangunan dengan meningkatkan perhatian pada kaitan dan struktur keorganisasian.

Iskandar (2001: 301) mengemukakan bahwa, "Partisipasi adalah berbagai corak tindakan massa maupun individu yang memperlihatkan adanya hubungan timbal balik antara pemerintah dengan warganya. Berkaitan dengan partisipasi Rusidi (1998: 14) mengemukakan,

Partisipasi adalah keikutsertaan seseorang dalam suatu kegiatan yang diadakan oleh pihak lain (kelompok, asosiasi, organisasi pemerintahan, dan sebagainya), di mana keikutsertaannya dinyatakan atau diwujudkan dalam bentuk pencurahan pikiran, pencurahan material (dana) dan pencurahan tenaga sesuai dengan harapan kegiatan itu.

Penulis sendiri memandang partisipasi sebagai keikutsertaan seseorang dalam suatu kegiatan dengan mencurahkan tenaga, pikiran, dan material (dana) sesuai dengan harapan kegiatan tersebut. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam pembangunan berarti keikutsertaan masyarakat mulai tahap pembuatan keputusan, penerapan keputusan, penikmat hasil, dan evaluasi. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan sehingga hasil-hasil pembangunan dapat dinikmati oleh masyarakat.

Adapun dimensi yang patut dipertimbangkan dalam partisipasi masyarakat dikemukakan Carry dalam Iskandar (2005a: 313) adalah (a) Persyaratan partisipasi (*prerequisites to participation*); (b) Tipe-tipe partisipasi (*Types*

of Participation); (c) Tipe-tipe partisipan (*Types of Participation*); (d) Hubungan partisipan dengan masyarakat lokalnya (*relationship of participation to locality*); (e) Tahap-tahap perkembangan organisasi dalam kaitannya dengan partisipasi (*Stages of Organization as they relate to participation*).

## Hasil Penelitian

Hasil perhitungan statistik untuk menguji hipotesis baik secara simultan maupun parsial yang menggambarkan besarnya pengaruh antar variabel dideskripsikan pada Tabel 1.

Tabel 1 menunjukkan bahwa pengaruh Pelaksanaan Kebijakan Musrenbang terhadap Mutu Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sumedang melalui Partisipasi Masyarakat sebesar 29,92%; sedangkan pengaruh langsung pelaksanaan kebijakan Musrenbang terhadap mutu perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Sumedang tanpa melalui Partisipasi Masyarakat 21,64%. Artinya Mutu perencanaan 29,92% ditentukan oleh kegiatan komunikasi (baik kejelasan, ketepatan konsistensi, pemahaman para pelaksana terhadap kebijakan musrenbang); Sumberdaya (tersedianya fasilitator, pegawai yang kompeten, tersedianya fasilitas pendukung); sikap pelaksana (terhadap kegiatan musrenbang; terhadap perumusan hasil musrenbang; perilaku pelaksana dalam melaksanakan kegiatan

musrenbang; perilaku pelaksana dalam merumuskan hasil musrenbang; kemampuan panitia dalam melaksanakan kegiatan musrenbang); dan struktur birokrasi (adanya kewenangan yang jelas antar pelaksana musrenbang; adanya pembagian tugas perencanaan musrenbang; adanya pembagian tugas pelaksanaan musrenbang; terdapat aturan pelaksanaan musrenbang; terdapat pedoman teknis [SOP] pelaksanaan musrenbang).

Produk-produk dokumen perencanaan (RPJP, RPJM, RKP dan APBN/D) merupakan bagian dari sebuah kebijakan publik sebab implikasi dari produk-produk perencanaan tersebut pada hakikatnya pelaksanaan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Menyadari akan pentingnya peran serta masyarakat, pembuatan perencanaan pembangunan baik di pusat maupun di daerah dilakukan dengan musyawarah secara berjenjang mulai dari tingkat bawah. Proses tersebut diawali dengan Musrenbang Desa, Musrenbang Kecamatan, Musrenbang Kabupaten dan Musrenbang Propinsi dengan tujuan untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat sesuai dengan amanat undang-undang. Jika ditinjau dari proses kebijakan publik, proses perencanaan pembangunan meliputi empat kegiatan yaitu perumusan masalah, perumusan agenda (*agenda setting*), perumusan usulan dan pengesahan usulan.

Tabel 1  
Rekapitulasi Hasil Pengujian

No.	Hubungan yang Diuji Koefisien	Nilai Pengaruh Jalur	Signifikansi	Besar
1.	Secara simultan besarnya pengaruh pelaksanaan kebijakan Musrenbang (X) terhadap partisipasi masyarakat (Y) terhadap mutu perencanaan pembangunan daerah (Z).	0,5470	$t_{hitung} = 5,808 >$ $t_{tabel} = 1,9897,$ signifikan	29,92% 21,71 % 21,64% 20,13%
2.	Secara parsial besarnya pengaruh pelaksanaan Musrenbang (X) terhadap partisipasi masyarakat (Y).	0,4659	$t_{hitung} = 4,7388 >$ $t_{tabel} = 1,9897,$ signifikan	
3.	Secara parsial besarnya pengaruh pelaksanaan Musrenbang (X) terhadap mutu perencanaan pembangunan daerah (Z).	0,4652	$t_{hitung} = 4,7298 >$ $t_{tabel} = 1,9897,$ signifikan	
4.	Secara parsial besarnya pengaruh partisipasi masyarakat (Y) terhadap mutu perencanaan pembangunan (Z).	0,4486	$t_{hitung} = 4,5181 >$ $t_{tabel} = 1,9897$	

Sumber data: hasil pengolahan data penelitian 2009.

Hasil observasi partisipan peneliti menunjukkan, partisipasi masyarakat terjadi pada musrenbang desa dan kecamatan, tetapi pada tingkat kabupaten, provinsi maupun negara terjadi proses selanjutnya yaitu penyusunan agenda pemerintah. Di dalam proses inilah terjadi proses penyaringan usulan-usulan untuk disesuaikan dengan kepentingan-kepentingan politik atau pemerintah yang dapat menyebabkan bias terhadap kepentingan publik terutama yang diusulkan masyarakat melalui musrenbang. Setelah melalui tahapan *agenda setting* diusulkan untuk proses legislasi yang dilakukan oleh pemerintah bersama DPR/DPRD untuk ditetapkan sebagai peraturan daerah atau undang-undang.

Dalam penentuan kebijakan pembangunan daerah, aspirasi masyarakat dapat dilakukan melalui tiga jalur, yaitu: (1) jalur Musrenbang di mana masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya secara langsung sesuai dengan tingkatannya; (2) jalur politik atau melalui partai politik yang dilakukan oleh anggota dewan dalam masa reses; (3) jalur birokrasi yang dapat disampaikan melalui SKPD maupun kepala daerah. Jalur musrenbang dapat dikatakan sebagai jalur utama dalam menyalurkan aspirasi dan peran serta masyarakat di dalam penentuan perencanaan pembangunan. Melalui jalur inilah mayoritas aspirasi masyarakat disalurkan sebagai masukan bagi proses perencanaan pembangunan selanjutnya.

Walaupun dikatakan sebagai jalur utama aspirasi masyarakat, aspirasi yang disampaikan di jalur ini juga dapat dikatakan sebagai jalur yang paling lemah pada proses perumusan agenda dan usulan kegiatan. Masyarakat tidak banyak tahu seberapa besar peluang usulannya yang ditampung dan ditindaklanjuti dalam proses pembangunan atau seberapa besar peluang usulannya yang ditampung dan ditindaklanjuti dalam proses pembangunan atau seberapa besar prosentase kegiatan-kegiatan tertuang dalam dokumen perencanaan yang berasal dari aspirasi masyarakat melalui musrenbang. Kondisi inilah problem utama partisipasi masyarakat yang dalam proses kebijakan penentuan perencanaan pembangunan di Indonesia. Kondisi ini membuat masyarakat kecewa, karena hasil wawancara dengan anggota masyarakat menunjukkan bahwa forum musrenbang dijadikan ajang untuk melegitimasi pemerintah bahwa kebijakan pemerintah dibuat dengan partisipasi masyarakat. Padahal kenyataannya, menurut anggota masyarakat proses musrenbang hanya merupakan formalisme partisipasi masyarakat serta pemerintah daerah hanya menghabiskan anggaran publik untuk menggugurkan kewajiban seperti prosedur perencanaan pembangunan yang disyaratkan peraturan perundang-undangan.

Munculnya kelemahan disebabkan oleh

faktor eksternal maupun internal. Secara eksternal diartikan sebagai kondisi di luar sistem birokrasi pemerintah, yaitu masyarakat umum (LSM, kelompok-kelompok masyarakat, dan *civil society* lainnya). Adapun yang dimaksudkan internal adalah kondisi di dalam sistem birokrasi pemerintah. Kelemahan masyarakat (eksternal) berperan serta dalam proses pembangunan disebabkan kapasitas dan kapabilitas mereka yang tidak mencukupi untuk mengikuti proses perencanaan tersebut.

Berdasarkan observasi partisipan peneliti menemukan bahwa usulan-usulan lebih banyak pembangunan fisik. Misalnya, dalam musrenbang tingkat kabupaten masyarakat masih mengusulkan perbaikan selokan desa, tembok makam, rehab balai desa. Di samping itu juga terdapat kultur masyarakat yang bertingkah laku formalisme dalam berpartisipasi. Sebagian besar peserta musrenbang tidak mau dan mampu mengutarakan pendapat bahkan menginginkan forum tersebut diakhiri. Kenyataan ini selaras hasil perhitungan statistik bahwa pengaruh pelaksanaan kebijakan Musrenbang terhadap partisipasi masyarakat di Kabupaten Sumedang sebesar 21,71%.

Kelemahan tersebut di atas disebabkan model partisipasi masyarakat dalam pembangunan hanya model politik dan atau administrasi. Padahal kita sudah mengetahui bahwa kapabilitas masyarakat masih jauh dari harapan. Oleh karena itu, salah satu alternatif pemecahan masalah terhadap jenis kelemahan ini adalah dengan mengedepankan salah satu model partisipasi masyarakat melalui pemberdayaan masyarakat. Manakala model partisipasi yang digunakan hanya menggunakan model politik dan atau administrasi maka mutu perencanaan akan terus-menerus rendah dan partisipasi masyarakat hanya formalisme.

Model pemberdayaan masyarakat memungkinkan partisipasi masyarakat simultan dengan pengembangan kapasitas masyarakat baik melalui penanaman kesadaran nilai, penguatan kelembagaan masyarakat, dan penghantaran sumber daya. Melalui penanaman kesadaran nilai, diharapkan masyarakat memiliki motif berprestasi tinggi sehingga tidak ada lagi tindakan-tindakan formalisme; menyadari pentingnya belajar sehingga meningkatkan kompetensinya secara berkelanjutan (memiliki pengetahuan dan keterampilan yang memadai dalam proses penentuan kebijakan dan perencanaan pembangunan serta implementasi kebijakannya). Melalui pengembangan kelembagaan diharapkan masyarakat secara politik memiliki *bargaining position* yang kuat dalam berhadapan dan berargumentasi dengan anggota DPRD maupun aparat pemerintah.

Demikian juga, partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan maupun pengawasan pembangunan

akan lebih signifikan manakala pemberdayaan masyarakat dilakukan terlebih dahulu. Dalam mekanisme komunikasi kebijakan di Kabupaten Sumedang, *Mingggon* (pertemuan tiap Minggu) desa merupakan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan maupun pengawasan pembangunan. Hasil observasi partisipan, peneliti menemukan bahwa dalam rapat *mingggon* desa, masyarakat yang diwakili Kepala Dusun menyampaikan apa yang disampaikan rakyatnya kepada rapat *mingggon* desa termasuk evaluasi terhadap pelaksanaan program-program pembangunan yang telah direncanakan. Rapat *Mingggon* juga dijadikan sarana sosialisasi kebijakan dan program dari pemerintah baik pusat, propinsi, maupun kabupaten kepada pemerintahan Kecamatan yang secara berjenjang disampaikan kepada rapat *mingggon* desa. Realitas lapangan ini memberikan sinyal betapa pentingnya kualitas kepemimpinan organisasi sosial kemasyarakatan seperti Rukun Tetangga, Rukun Warga, dan komunitas-komunitas lokal lainnya.

Mengkaji Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008, musrenbang memiliki dua fungsi. Pertama, musrenbang dipandang sebagai metode untuk membuat dokumen RKPD (bentuk perencanaan pembangunan daerah). Kedua, musrenbang dapat dipandang sebagai forum konsultasi publik Rancangan Awal RKPD. Musrenbang merupakan pertemuan tatap muka antara pemerintah, legislatif dan pemangku kepentingan sebagai salah satu metode perencanaan pembangunan daerah. Dengan demikian, pemangku kepentingan (unsur masyarakat) ikut berpartisipasi terhadap apa yang akan dilakukan masyarakat dan daerahnya di masa mendatang. Menurut Nurcholis (2009: 18), perencanaan pembangunan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, yang dituangkan dalam suatu dokumen sebagai panduan bagi para pelaku pembangunan untuk mencapai tujuan negara.

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa faktor lain yang mempengaruhi mutu perencanaan pembangunan adalah kompetensi aparatur pemerintah dan partai politik dalam menjalankan kewenangannya. *Pertama*, persepsi aparat pemerintah yang memandang bahwa untuk berpartisipasi dalam penyusunan perencanaan pembangunan cukup dengan menyampaikan permasalahan dan usulan saja. Aparat pemerintah kurang menyadari bahwa masyarakat sipil kita kurang mempunyai informasi cukup memadai tentang Visi, Misi, dan Tujuan Daerah yang hendak dicapai. Hal ini mengakibatkan usulan-usulan yang disampaikan oleh masyarakat tidak sesuai dengan program-program pemerintah (berdampak kepada mutu perencanaan yang kurang baik).

*Kedua*, partai politik (parpol) merupakan bagian dari struktur politik bangsa mempunyai lima fungsi, yaitu: pendidikan politik, mempertemukan kepentingan, agregasi kepentingan, komunikasi politik, dan seleksi kepemimpinan. Realitas menunjukkan sering kali masyarakat dikecewakan oleh parpol karena kelima fungsi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Parpol lebih banyak memerjuangkan kepentingannya daripada kepentingan masyarakat. Parpol melalui anggotanya yang menjadi wakil rakyat DPRD berperan memberikan pendidikan politik, mendengarkan keluhan masyarakat dan mengawal aspirasi masyarakat. Realitas di lapangan jarang anggota DPRD hadir dalam musrenbang desa dan kecamatan. Kalaupun hadir mereka kurang antusias. Hal ini menyebabkan masyarakat pesimis terhadap fungsi anggota dewan sebagai agregator dan artikulator kepentingan rakyat karena kehadirannya tidak banyak manfaatnya bagi forum tersebut.

Meskipun pengaruh partisipasi masyarakat terhadap mutu perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Sumedang 20,13 %, partisipasi masyarakat ini sangat urgen bagi stabilitas politik dan keamanan suatu daerah. Dalam kenyataan di lapangan terdapat pembuatan kebijakan (termasuk program pembangunan) yang tidak melibatkan masyarakat dalam proses pembuatannya, ketika implementasi kebijakan dan atau program tersebut kurang mendapatkan dukungan bahkan tantangan dari masyarakat. Misalnya proyek Jatigede sampai sekarang mendapat hambatan dari beberapa *stakeholders* di Kabupaten Sumedang.

Selama ini permasalahan dalam proses pembuatan perencanaan pembangunan bukan karena rendahnya kualitas dan kuantitas partisipasi masyarakat, melainkan karena pemerintah sering mengabaikan usulan masyarakat. Realitas ini didukung hasil penelitian Soedjito Tjk. (2002) yang menyimpulkan bahwa kegiatan-kegiatan dalam perencanaan pembangunan daerah lebih didominasi oleh kebijakan lembaga yang lebih tinggi daripada tuntutan masyarakat; para perencana pembangunan pembangunan di daerah lebih mengedepankan kepentingan instansi atasan daripada aspirasi masyarakat selaku pihak yang sebenarnya akan menjadi tujuan atau sasaran akhir dari seluruh kegiatan yang direncanakan.

Hambatan utama dalam melaksanakan pemerintah yang terbuka dan akuntabel terletak pada institusi-institusi/peraturan perundangan yang cenderung memiliki kepentingan sendiri yang berbeda dengan kepentingan masyarakat serta praktek pemerintahan yang kurang peka terhadap desakan kepentingan masyarakat. Kondisi ini mendorong terjadinya praktek KKN. Meskipun misi pemerintah Kabupaten Sumedang membangun tata pemerintahan yang baik, namun demikian

mekanisme untuk membangun tata pemerintahan yang baik belum terbentuk. Salah satu mekanisme membangun transparansi adalah menghadirkan pihak-pihak pelaku tata pemerintahan yang baik dalam setiap kegiatan pelaku tata pemerintahan yang baik.

Sayangnya, berdasarkan hasil observasi partisipan menunjukkan bahwa pelibatan pelaku kegiatan tata pemerintahan yang baik menghadapi beberapa permasalahan. Pertama, meskipun semua perangkat hukum memberikan ruang terhadap partisipasi masyarakat, tetapi semua perangkat hukum tersebut tidak mengatur secara eksplisit bagaimana, di mana dan siapa yang dilibatkan dalam pengambilan keputusan publik. Kedua, banyak LSM dan organisasi kemasyarakatan yang bergerak di berbagai bidang namun memiliki keterbatasan dalam membawa aspirasi rakyat sehingga tidak terbentuk lagi sinergi antara rakyat dan pemerintah. Ketiga, banyaknya organisasi kemasyarakatan dan LSM di era reformasi menyulitkan untuk menentukan organisasi kemasyarakatan mana yang dapat dianggap mewakili aspirasi masyarakat. Hal ini mengakibatkan pemilihan wakil masyarakat (LSM) oleh pemerintah yang dilibatkan dalam pengambilan keputusan publik sering kali diprotes oleh masyarakat karena dianggap tidak mewakili masyarakat.

Untuk mengatasi kendala partisipasi agar pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan publik dapat berjalan baik, Nurcholis (2009: 32) memberikan jalan keluar (1) Diperlukan instrumen hukum yang secara substantif mengatur pelibatan masyarakat, sehingga mekanisme pelibatan masyarakat menjadi jelas; (2) Perlu keterbukaan dan akuntabilitas dari pihak pemerintah dan peka terhadap kepentingan publik; dan (3) Masyarakat perlu bersatu dalam suatu wadah yang terorganisir dan independen yang dapat digunakan sebagai saluran partisipasi.

Pendapat Nurcholis di atas didukung oleh hasil penelitian Najih dan Wiryani (2004) yang menyimpulkan, diperlukan pengaturan lebih memadai untuk menampung bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, serta pengaturan yang mampu memberikan ruang bagi pengembangan model-model partisipasi masyarakat dalam pemerintahan untuk terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih dari KKN.

Demikian pula pelibatan masyarakat perlu direkonstruksi sedemikian rupa sehingga kendala-kendala partisipasi masyarakat di atas dapat ditiadakan. Salah satu model yang dapat diaplikasikan hakikatnya adalah model partisipasi *Machizukuri* (model partisipasi masyarakat Jepang dalam pembangunan) yang dalam prakteknya berisi pendidikan sosial, pembangunan kembali

komunitas lokal, dan pembangunan lingkungan. Pendidikan sosial diharapkan mampu meningkatkan kompetensi dan modal sosial masyarakat perdesaan (termasuk organisasi sosial-kemasyarakatan). Pembangunan kembali komunitas lokal terutama merevitalisasi komunitas berdasarkan kewilayahan (RT, RW) maupun komunitas fungsional kelompok petani. Pembangunan lingkungan memberikan kondisi kondusif untuk komunitas dan masyarakat berpartisipasi secara berkelanjutan.

## Simpulan dan Saran

Pengaruh implementasi kebijakan musrenbang terhadap partisipasi masyarakat dalam rangka meningkatkan mutu perencanaan pembangunan daerah signifikan. Meskipun besarnya pengaruh tersebut hanya 29,92 %, akan tetapi hal ini mengindikasikan bahwa di satu sisi peran partisipasi terhadap mutu perencanaan pembangunan daerah sangat penting terutama apabila wadah partisipasi tersebut (Musrenbang) memerhatikan komunikasi, sumberdaya, perilaku pelaksana, dan struktur birokrasi. Di sisi lain, partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan masih terdapat banyak kelemahan terutama melalui jalur Musrenbang. Hal ini disebabkan usulan program/proyek masyarakat melalui musrenbang tidak memiliki kepastian akan menjadi dokumen perencanaan pembangunan daerah setelah melewati proses legalisasi antara Pemerintah Daerah dengan DPRD. Realitas menunjukkan telah terjadi kebohongan publik dan pelanggaran etika berdemokrasi dalam forum musrenbang sebagai wadah partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan publik.

Kelemahan tersebut disebabkan faktor eksternal maupun internal. Secara eksternal, kapasitas masyarakat dalam mengikuti proses perencanaan pembangunan masih lemah. Kelemahan ini disebabkan model partisipasi masyarakat yang hanya menekankan model politis dan administratif, di samping perangkat hukum belum memberikan kerangka dan mekanisme bagaimana partisipasi masyarakat itu berlangsung. Oleh karena itu perlu mengembangkan model partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan dan atau mengimplementasikan model partisipasi alternatif seperti model pemberdayaan masyarakat serta setiap perangkat hukum harus memuat proses dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam kegiatan yang diatur tersebut.

Secara eksternal, kompetensi aparatur pemerintah dan partai politik dalam menjalankan kewenangannya. Ketertutupan mekanisme politik bagi keterlibatan warga negara dalam menuntut akuntabilitas dan keterbukaan mengakibatkan



institusi-institusi/peraturan perundangan yang cenderung memiliki kepentingan sendiri yang berbeda dengan kepentingan masyarakat, serta praktik pemerintahan yang kurang peka terhadap desakan kepentingan masyarakat. Kondisi ini mendorong terjadinya praktik kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Oleh karena itu, menciptakan kerangka hukum untuk tata pemerintahan yang baik di mana proses dan mekanisme partisipasi masyarakat, akuntabilitas, transparansi, efektivitas dan efisiensi yang memungkinkan lebih terrealisasi dalam kehidupan pemerintahan di Kabupaten Sumedang.

## Daftar Pustaka

- Bryant, C. dan L. G White (1989). *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, Jakarta: LP3ES.
- Edward III, George C. (1980). *Implementing Public Policy*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Hoogerwerf, A. (1983). *Ilmu Pemerintahan* (diterjemahkan oleh R. L. Tobing), Jakarta: Erlangga.
- Iskandar, J. (2001). *Teori dan Isu Pembangunan*, Garut: Uniga.
- (2005a). *Kapita Slekta Administrasi Negara*, Bandung: Puspanaga.
- (2005b). *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung: Puspanaga.
- Igbal, M. (2007). Concept and Implementation of Participation and Empowerment: Reflection from The Coffee IPM-SECD, *Makara Sosial Humaniora*, Vol. 11, No. 2, hal. 58-70.
- Najih, M. dan F. Wiryani (2004). Alternatif Model Partisipasi Masyarakat untuk Mewujudkan Pemerintahan Bersih dan Bebas dari KKN di Kota Malang, Laporan Penelitian. (<http://www.borneotribune.com/sintang/prcf-gagas-model-perluasan-partisipasi-masyarakat.html>) diunduh pada tanggal 16 Mei 2011.
- Nurcholis, H. (2009). *Perencanaan Partisipatif Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Grasindo.
- Rozi, A. (2008). *Perencanaan Tata Ruang Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Mitigasi Bencana Alam di Kelurahan Laksana Kota Banda Aceh*, *Jurnal Ilmu Administrasi LPA STIA LAN Bandung*, Volume V, No. 3, pp.277-278.
- Rusidi (1998). *Metode Penelitian*, Bandung: PPS Unpad Bandung.
- Siagian, S. P. (1999). *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Soedjito Tjk. (2002). Reaktualisasi Perencanaan Pembangunan Daerah, ([elib.pdii.lipi.go.id/katalog/index.php/searchkatalog/.../11\\_01679.pdf](http://elib.pdii.lipi.go.id/katalog/index.php/searchkatalog/.../11_01679.pdf)) diunduh tanggal 16 Mei 2011.
- Sugiono (2006). *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung: Alfabeta.
- Suyatna, U. (2009). *Kebijakan Publik Perumusan, Implementasi dan Evaluasi*, Bandung: Kencana Utama.
- Thoha, M. (2009). *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Yogyakarta: UGM.
- Wahab, S. A. (2004). *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Wrihatmolo, R. R. (2009). *Perencanaan Pembangunan Daerah: Konsep dan Mekanisme*, Jakarta: LPEM FE UI.