

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM MUSYAWARAH PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI KELURAHAN KOTABARU TENGAH

Fathurrahman Fadil

Program Magister Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Lambung Mangkurat

ABSTRAK

Partisipasi masyarakat Kelurahan Kotabaru Tengah dalam perencanaan pembangunan yang menjadi fokus perhatian dalam peningkatan pembangunan dan menangani permasalahan di Kelurahan Kotabaru Tengah. Namun yang menjadi pertanyaan apakah partisipasi masyarakat tersebut telah sesuai dan dapat mencari solusi dalam menangani permasalahan yang ada serta merencanakan pembangunan yang tepat sasaran sesuai dengan kebutuhan Masyarakat di Kelurahan Kotabaru Tengah. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengungkapkan partisipasi masyarakat pada pelaksanaan Musrenbangkel di Kelurahan Kotabaru Tengah Kecamatan Pulau Laut Utara Kabupaten Kotabaru.

Hasil dari penelitian ini adalah, *pertama*, pelaksanaan musrenbangkel telah sesuai dengan pedoman dan sasaran yang ditetapkan dimana dalam pelaksanaannya terbuka ruang partisipasi masyarakat dalam memberikan usulan perencanaan pembangunan di kelurahan melalui aktor-aktor masyarakat. *Kedua*, Bentuk partisipasi masyarakat dalam Musrenbangkel Kotabaru Tengah pada tahun 2013 dari segi kehadiran peserta sudah representatif. Komunikasi antara pemerintah dan masyarakat sudah berjalan dengan baik dan sudah bersifat dua arah, dalam pemberian informasi sudah mulai diberikan jauh-jauh hari namun pemberitahuan secara formal masih terbatas dengan waktu. Masyarakat terlibat dalam proses penyusunan/perumusan kegiatan perencanaan pembangunan di Kelurahan Kotabaru Tengah, namun tidak ada sarana dalam melakukan kontrol dan pengawasan bagi masyarakat dalam Musrenbangkel. Masyarakat telah dapat memberikan usulan sesuai dengan permasalahan yang ada di lingkungan mereka, dalam penentuan skala prioritas ditentukan oleh peserta rapat dengan tim pelaksana Musrenbangkel dalam diskusi. Pengambilan keputusan realisasi kegiatan tetap ditangan pemerintah, akan tetapi masih minimnya kontrol dan pengawasan dari masyarakat dan pemerintah. *Ketiga*, peran pemerintah dalam dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Kotabaru dalam pelaksanaan Musrenbangkel memiliki peran sebagai regulator untuk melahirkan kebijakan-kebijakan dan mekanisme-mekanisme perencanaan yang tepat untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat serta untuk menciptakan ruang partisipasi. Sementara itu peran pemerintah kecamatan berfungsi sebagai motifator, fasilitator, monitoring dan evaluasi. Pemerintah kelurahan dalam musrenbangkel sendiri berperan sebagai sosialisasi dan pelaksana musrenbang kelurahan.

Kata Kunci: Partisipasi, Musyawarah, Perencanaan

1. Latar Belakang

Pembangunan harus menerapkan prinsip-prinsip desentralisasi, bergerak dari bawah (*bottom up*), mengikutsertakan masyarakat secara aktif (*participatory*), dilaksanakan dari dan bersama masyarakat (*from and with people*) Selama masa Orde Baru, harapan yang besar dari pemerintah daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah sendiri dari tahun ke tahun tidak

pernah menjadi kenyataan, yang terjadi adalah ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan pemerintah pusat sebagai wujud ketidakberdayaan pendapatan asli daerah (PAD) dalam membiayai belanja daerah. Hal ini disebabkan karena pemerintah pusat terlalu dominan terhadap daerah. Pola pendekatan yang sentralistik dan keseragaman yang selama ini dikembangkan pemerintah pusat telah mematikan inisiatif dan kreativitas daerah

dalam melakukan pembangunan. Pemerintah daerah kurang diberi keleluasaan (*local discretion*) untuk menentukan kebijakan daerahnya sendiri. Kewenangan yang selama ini diberikan kepada daerah tidak disertai dengan pemberian infrastruktur yang memadai, penyiapan sumber daya manusia yang profesional, dan pembiayaan yang adil. Akibatnya, yang terjadi bukannya tercipta kemandirian daerah, akan tetapi justru ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat.

Pendekatan keseragaman dalam pembangunan desa dan kelurahan pada zaman orde baru mengakibatkan keanekaragaman karakteristik dan kekayaan masyarakat lokal sangat diabaikan dalam proses perencanaan pelaksanaan hingga evaluasi pembangunan. Padahal masyarakat lebih memahami kebutuhan dan permasalahan yang harus diberdayakan agar mereka lebih mampu mengenali kebutuhan-kebutuhannya, merumuskan rencana-rencana serta melaksanakan pembangunan secara mandiri dan swadaya. Pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak masyarakatnya ternyata tidak diwujudkan.

Dampak dari pendekatan pembangunan yang bersifat *top down* yang selama ini dilaksanakan pemerintah dimana kekuasaan sepenuhnya berada di pemerintah pusat menyebabkan pemerintah daerah tidak responsif dan kurang peka terhadap aspirasi masyarakat daerah. Kewenangan perencanaan pembangunan sepenuhnya berada pada pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah tidak ikut dilibatkan. Akibatnya pelaksanaan pembangunan berjalan lamban karena kelemahan birokrasi yang terlalu panjang dan terjadinya tumpang tindih dalam melaksanakan suatu program pembangunan. Akibat lainnya yang muncul adalah tidak jarang rencana-rencana pembangunan yang telah disusun dan dilaksanakan oleh pemerintah ternyata tidak sesuai dengan yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Sebagai reaksi terhadap sistem pemerintahan yang sentralistik, pada tahun 1998 terjadi reformasi yang mengakibatkan pergantian sistem sentralistik dengan sistem

desentralistik dalam sistem pemerintahan demikian pula dalam sistem pembangunan. Desentralisasi yang berarti memberikan pelimpahan wewenang kepada daerah otonom atau diberlakukannya sistem otonomi daerah.

Setelah dilaksanakannya otonomi daerah penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi lebih diarahkan pada pelaksanaan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, serasi selaras dan seimbang supaya dapat menjamin terlaksananya pembangunan daerah yang berdaya guna dan berhasil guna. Dalam Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa titik berat otonomi diletakkan pada daerah kabupaten/kota, dengan pertimbangan bahwa daerah kabupaten/kota lebih langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga diharapkan akan dapat lebih mengerti dalam memenuhi aspirasi masyarakat dalam melaksanakan pembangunan. Dengan skema otonomi daerah yang baru, yang lebih menekankan hak bagi daerah dan urgensi prakarsa masyarakat, menunjukkan kuatnya posisi daerah dalam menentukan masalah rumah tangganya sendiri.

Dengan terjadinya perubahan paradigma pemerintahan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan dan birokrasi dari sistem yang sentralistik ke desentralistik, maka pemerintah daerah dalam penerapan asas desentralisasi harus membuat sendiri perencanaan pembangunan, baik itu elemen fisik, sosial maupun fiskal. Perencanaan pembangunan yang ada kemudian direfleksikan dengan dokumen anggaran yang dibuat dan yang dituangkan dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah).

Adimiharja (2003:1) mengungkapkan dalam paradigma pembangunan sekarang ini pemberdayaan masyarakat dan partisipasi merupakan strategi pembangunan yang bertumpu pada rakyat (*peopel centered development*). Strategi ini menyadari pentingnya kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kemandirian dan kekuatan internal, melalui kesanggupan atas kontrol internal terhadap sumber daya

material dan non-material yang penting melalui redistribusi modal atau kepemilikan.

Sedangkan Adisasmita (2006, 34) mengungkapkan bahwa penentuan program pembangunan oleh masyarakat yang bersangkutan merupakan bentuk perencanaan dari bawah, dari akar rumput bawah atau sering disebut sebagai *bottom-up planning*. Peningkatan partisipasi masyarakat adalah salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat. Peran masyarakat dalam pembangunan sekarang ini bukan hanya sebagai obyek saja, tetapi juga merupakan sebagai subyek dari pembangunan tersebut.

Prinsip pembangunan yang berpusat pada rakyat menegaskan masyarakat harus menjadi pelaku utama dalam pembangunan. Pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan diharapkan menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam melaksanakan pembangunan. Adisasmita (2006:42) juga mengatakan bahwa partisipasi masyarakat adalah pemberdayaan masyarakat, peran sertanya dalam kegiatan penyusunan perencanaan dan implementasi program/proyek pembangunan, dan merupakan aktualisasi kesediaan dan kemauan masyarakat untuk berkorban dan berkontribusi terhadap implementasi pembangunan.

Upaya pemberdayaan masyarakat sebagai suatu strategi pengelolaan pembangunan, mempersyaratkan (a) adanya keterlibatan langsung masyarakat dalam seluruh proses pengelolaan pembangunan, (b) pemerintah dan seluruh institusi pengelolaan pembangunan wajib menciptakan akses yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk berperan aktif dalam proses pembangunan, (c) terciptanya demokratisasi pengelolaan pembangunan pada tingkat masyarakat, dalam Ditjen PMD (2005:3).

Pemberdayaan masyarakat ini ditekankan pada partisipasi masyarakat dalam proses-proses pengambilan keputusan pada perencanaan pembangunan sehingga kebijakan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat tersebut. Seperti yang diungkapkan Samuel Paul dalam Prijono dan Pranarka (1996:133) “...*participation refers to an active process whereby beneficiaries influence the direction and execution of development projects rather*

than merely receive a share of project benefit.” Perencanaan partisipatif lebih ditekankan pada keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan, pengambilan keputusan, implementasi hingga evaluasinya. Jadi tidak hanya sekedar merasakan hasil dari suatu proyek pembangunan yang dilaksanakan.

Seiring dengan semangat reformasi maka pemerintah mengeluarkan kebijakan-kebijakan perencanaan dan penganggaran yang diharapkan dapat melahirkan kebijakan yang partisipatif khususnya ditingkat lokal. Kebijakan-kebijakan yang dijadikan landasan dalam perencanaan dan penganggaran daerah antara lain Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (*pasal 21-27*), Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 (*pasal 150-154 dan pasal 179-199*) Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (*pasal 66-68*), Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan (*pasal 17-20*), Peraturan Pemerintah Nomor 72 dan 73 tahun 2006 tentang Desa dan Kelurahan.

Kebijakan tersebut mengatur sistem perencanaan yang bersifat *top down* serta perencanaan yang bersifat *bottom up* untuk menciptakan ruang publik sebagai wadah partisipasi. Dalam hal ini upaya penciptaan wadah partisipasi oleh pemerintah salah satunya adalah dengan pelaksanaan Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) yang merupakan perencanaan kegiatan RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) untuk pelaksanaan tahun berikutnya. Dalam Musrenbang inilah pola *bottom up* digunakan, yang dilaksanakan dari tingkat Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten/Kota hingga Provinsi. Namun ruang partisipasi masyarakat yang terbuka hanya ada di Musrenbang kelurahan. Hal ini disebabkan pemerintah kelurahan merupakan pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat.

Dalam mencapai *good governance*, peran para *stakeholder* dari masyarakat, pemerintah maupun swasta sangatlah penting dalam perumusan perencanaan pembangunan yang digunakan untuk kepentingan bersama. Bagaimana pun

keterlibatan aktif masyarakat dalam perencanaan pembangunan sangat penting dalam bentuk partisipasinya pada pelaksanaan Musrenbang. Disinilah Musrenbang berperan sebagai ruang publik karena dengan partisipasi masyarakat maka perencanaan pembangunan dapat lebih aspiratif dan berdaya guna sesuai dengan permasalahan dalam masyarakat dan kebutuhan yang urgen harus dipenuhi. Menurut Evans(1996) dalam Purnamasari (2006:8) Kombinasi antara institusi publik yang kuat dan komunitas yang terorganisir dapat menjadi alat yang kuat bagi pembangunan.

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang serta fenomena di atas maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana gambaran pelaksanaan Musrenbang Kelurahan Kotabaru Tengah.
2. Bagaimana bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam Musrenbang Kelurahan Kotabaru Tengah?
3. Apa peran pemerintah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbang?

3. Tinjauan Pustaka

Dalam memahami konsep partisipasi masyarakat, sebaiknya terlebih dahulu kita pahami siapa yang berpartisipasi tersebut, yaitu masyarakat. Definisi dan pengertian mengenai masyarakat telah banyak dikemukakan oleh para antropologi dan sosiologi. Menurut Robert Mac Iver dalam Budiardjo (2002:33), masyarakat adalah "suatu sistem hubungan-hubungan yang tertibkan (*Society means a system of ordered relations*)". Menurut perumusan Harold J. Laski dari London School Of Economics and Political Science dalam Budiardjo (2002:34) maka masyarakat adalah "sekelompok manusia yang hidup bersama dan bekerjasama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama (*A Society is a group of human beings living together and working together for a satisfaction of their mutual wants*)".

Beberapa pengertian tentang masyarakat tersebut dikemukakan dalam Soejono Soekanto (2003:24) dengan mengutip pendapat para ahli antara lain :

- 1) Masyarakat adalah suatu sistem dari kebiasaan dan tatacara, dari wewenang dan kerja sama antara berbagai kelompok dan penggolongan, dan pengawasan tingkah laku serta kebebasan-kebebasan manusia. Keseluruhan yang selalu berubah (Mac Iver dan Page).
- 2) Masyarakat merupakan setiap kelompok manusia yang telah hidup dan bekerja bersama cukup lama sehingga mereka dapat mengatur diri mereka dan menganggap diri mereka sebagai suatu kesatuan sosial dengan batas-batas yang dirumuskan dengan jelas (Ralph Hinton).
- 3) Masyarakat adalah orang-orang yang hidup bersama, yang menghasilkan kebudayaan (Selo Soemardjan).

Berdasarkan pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan tentang masyarakat merupakan kelompok manusia sebagai satu kesatuan dan merupakan satu sistem yang menimbulkan kebudayaan dan kebiasaan dimana setiap orang merasa terikat satu sama lain yang mencakup semua hubungannya baik dalam kelompok maupun individu di dalam satu wilayah. Selain itu masyarakat dapat juga disimpulkan sebagai kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut sistem adat tertentu yang bersifat kontinyu dan yang terkait oleh suatu rasa identitas bersama.

Konsep Partisipasi Masyarakat

Partisipasi adalah persoalan relasi kekuasaan, atau relasi ekonomi politik yang dianjurkan oleh demokrasi. Dalam negara demokrasi, ada saatnya pemerintah harus turun tangan langsung mengintervensi warganya, dan ada saatnya untuk menyerahkan kembali pengelolaannya kepada komunitas setempat, tergantung dari konteksnya.

Menurut Sumarto dalam Sembodo (2006:21) bahwa partisipasi merupakan suatu proses yang memungkinkan adanya interaksi yang lebih baik antar *stakeholders* sehingga kesepakatan-kesepakatan dan tindakan yang bersifat inovatif lebih mungkin tercipta dalam proses *deliberatif*, dimana ruang untuk

mendengarkan, belajar, refleksi dan memulai suatu aksi bersama terjadi”

Dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 (penjelasan pasal 2 ayat 4 huruf d) partisipasi masyarakat diterjemahkan sebagai keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan.

Dalam konteks pembangunan Adisasmita (2006:38) mengatakan partisipasi masyarakat adalah keterlibatan dan pelibatan anggota masyarakat dalam pembangunan, meliputi kegiatan dalam perencanaan dan pelaksanaan (implementasi) program/proyek pembangunan yang dikerjakan di masyarakat lokal. Partisipasi atau peran serta masyarakat dalam pembangunan merupakan aktualisasi dari ketersediaan dan kemauan anggota masyarakat untuk berkorban dan berkontribusi dalam implementasi program/proyek.

Adisasmita (2006:42) juga mengatakan bahwa partisipasi masyarakat adalah pemberdayaan masyarakat, peran sertanya dalam kegiatan penyusunan perencanaan dan implementasi program/proyek pembangunan, dan merupakan aktualisasi kesediaan dan kemauan masyarakat untuk berkorban dan berkontribusi terhadap implementasi pembangunan.

Prinsip partisipasi menuntut masyarakat harus diberdayakan, diberikan kesempatan dan diikutsertakan untuk berperan dalam proses-proses birokrasi mulai dari tahap perencanaan pelaksanaan dan pengawasan atau kebijakan publik. Partisipasi masyarakat merupakan kontrol adanya kekuasaan yang berlebih agar lebih efektif ditujukan sebesar-besarnya untuk masyarakat dalam konsep *good governance*. Adanya ruang keterlibatan warga dan kerangka kelembagaan yang sesuai dalam partisipasi turut mendorong pembangunan dan pemerataan.

Dengan partisipasi masyarakat, perencanaan pembangunan diupayakan menjadi lebih terarah, artinya rencana dan program pembangunan yang disusun itu adalah sesuai dengan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Conyers (1992:154) menyebutkan terdapat tiga alasan utama

mengapa partisipasi masyarakat mempunyai arti yang sangat penting, yaitu :

1. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat yang tanpa kehadirannya proyek pembangunan serta proyek-proyek akan gagal.
2. Bahwa masyarakat akan lebih mempercayai program atau proyek pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaan, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tertentu.
3. Adanya suatu anggapan bahwa merupakan hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri. Dapat dirasakan bahwa mereka pun mempunyai hak turut ‘urun rembug’ (memberikan saran) dalam menentukan jenis pembangunan yang akan dilaksanakan di daerah mereka.

Bentuk Partisipasi

Cohen dan Uphoff dalam Siregar (2001:19) menyatakan bahwa partisipasi dapat dilihat dalam berbagai pandangan. *Pertama*, kontribusi secara sukarela dari komunitas terhadap suatu program untuk masyarakat, keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan dan dalam implementasi program serta menikmati bersama keuntungan-keuntungan dari program pembangunan. Keterlibatan masyarakat dalam mengevaluasi program, suatu proses aktif, dimana rakyat dari suatu komunitas mengambil inisiatif dan menyatakan dengan tegas otonomi mereka. *Kedua*, meningkatkan kontrol terhadap sumber daya dan mengatur lembaga-lembaga dalam situasi sosial yang ada. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, maka keterlibatan masyarakat dalam berbagai program dalam pembangunan terutama menyangkut pengambilan keputusan pembangunan dalam tingkat komunitas sangat penting.

Gaevanta dan Valderama dalam Nierras (2000:17) menegaskan bahwa partisipasi warga telah mengalihkan konsep partisipasi “...dari sekedar kepedulian

terhadap ‘penerima derma’ atau ‘kaum tersisih’ menuju ke suatu kepedulian dengan pelbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka”.

Partisipasi masyarakat juga terefleksikan dalam berbagai bentuk, Rusidi dalam Siregar (2001:21) mengatakan ada empat dimensi dalam berpartisipasi:

- 1) sumbangan pikiran (ide atau gagasan)
- 2) sumbangan materi (dana, barang dan alat)
- 3) sumbangan tenaga (bekerja atau memberi kerja)
- 4) memanfaatkan dan melaksanakan pelayanan pembangunan.

Sementara Cohen dan Uphoff dalam Ndraha (1990:104) menguraikan bentuk-bentuk partisipasi yang terbagi dalam empat bentuk, yaitu:

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan (participation in decision making)
2. Partisipasi dalam pelaksanaan (participation in implementation)
3. Partisipasi dalam menerima manfaat (participation in benefits)
4. Partisipasi dalam evaluasi (*participation in evaluation*).

Menurut Thubany dalam Purnamasari (2006:23) partisipasi penuh dapat terwujud jika struktur kelembagaan memungkinkan warga untuk berpartisipasi dan memutuskan persoalan mereka sendiri sehari-hari dan representasi masyarakat yang terwakili secara proporsional di dalam setiap proses pengambilan kebijakan atas nama kepentingan bersama. Oleh karenanya, partisipasi masyarakat harus didasarkan pada (1) pembuatan keputusan, (2) penerapan keputusan, (3) menikmati hasil, dan (4) evaluasi hasil. Sementara empat aspek yang menjadi indikasi terbangunnya partisipasi, yakni :

- 1) informasi atau akses lainnya;
- 2) inisiatif (voice/suara) dan apresiasi warga (masukan),
- 3) mekanisme pengambilan keputusan;
- 4) kontrol pengawasan.

Berdasarkan beberapa uraian dari pengertian partisipasi tersebut, dilihat dari perkembangannya partisipasi tidak lagi diasumsikan sebagai pemberian kontribusi

berupa uang atau sarana masyarakat secara sukarela, tetapi lebih ditekankan pada pengembangan kapasitas masyarakat yang di dalamnya terdapat unsur pelibatan masyarakat dalam informasi, pengambilan keputusan serta kontrol dan pengawasan terhadap kebijakan yang mempengaruhi masa depan masyarakat itu sendiri.

4. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan tersebut dipilih karena penelitian ini bermaksud untuk mengungkap lebih dalam mengenai partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbang kelurahan harus melihat pada prosesnya bukan pada hasil. Khususnya untuk mengetahui bagaimana mekanisme pelaksanaan Musrenbangkel Kotabaru Tengah serta aktor masyarakat yang berperan didalamnya, bentuk-bentuk partisipasi masyarakat, dan peran pemerintah dalam proses Musrenbang kelurahan. Karena peneliti disini terjun langsung dalam masyarakat kelurahan untuk mengetahui lebih dalam mengenai partisipasi masyarakat didalamnya melalui wawancara mendalam dengan masyarakat yang terlibat pada pelaksanaan Musrenbang kelurahan. Dalam penelitian ini peneliti berada pada posisi sebagai instrumen kunci (Lincoln dan Guba, 1985).

Adapun yang menjadi fokus pada penelitian ini adalah : Gambaran pelaksanaan Musrenbang Kelurahan Kotabaru Tengah; Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat pada pelaksanaan Musrenbang Kelurahan Kotabaru Tengah; Peran pemerintah dalam menciptakan ruang partisipasi pada proses pelaksanaan Musrenbang Kelurahan Kotabaru Tengah Kecamatan Pulau Laut Utara.

Lokasi penelitian adalah Kelurahan Kotabaru Tengah terletak di pusat kota Kabupaten Kotabaru yang mana didalamnya terdapat masyarakat heterogen dari berbagai macam suku-suku besar, yang antara lain yaitu suku Jawa, Banjar, Bugis dan Bajau. Dari karakteristik perbedaan suku tersebut menarik untuk dilihat partisipasi masyarakat dalam merencanakan pembangunan.

1. Musrenbangkel Kotabaru Tengah yang karena letaknya terdapat di Pusat Kota akan menjadi sorotan bagi daerah Kelurahan lain atau desa yang juga melaksanakan kegiatan serupa, sehingga perhatian pemerintah akan lebih serius dalam menangani permasalahan-permasalahan yang ada.
2. Lokasi penelitian tersebut mudah dijangkau baik dari segi geografi, sesuai dengan kemampuan tenaga yang dimiliki, dan sesuai pula dengan waktu dan biaya yang direncanakan.

Dalam penelitian kualitatif, proses pengumpulan data meliputi 3 (tiga) kegiatan sebagai berikut : *Getting in* yaitu proses memasuki lokasi penelitian; *Getting Along* yaitu ketika berada di lokasi penelitian; *Logging Data* yaitu saat pengumpulan data.

Data yang digunakan seperti yang disampaikan menurut Miles dan Huberman (Moleong, 2005), yakni : Reduksi Data (pengurangan data); Display data (penyajian data)

Dalam setiap penelitian kualitatif senantiasa diperlukan standar untuk melihat tingkat kepercayaan atau kebenaran hasil penelitian sehingga data yang dikumpulkan dapat dipertanggungjawabkan, yaitu dengan meningkatkan Derajat kepercayaan (*credibility*); Keteralihan (*transferability*); Kebergantungan (*dependability*); Kepastian (*comfirmability*).

5. Hasil Penelitian Pelaksanaan Musrenbang Kelurahan di Kelurahan Kotabaru Tengah

Dalam pengaturan jadwal, agenda dan waktu pelaksanaan Musrenbangkel Kotabaru Tengah tim pelaksana Musrenbang hanya melakukan koordinasi dengan pemerintah kelurahan. Tim pelaksana Musrenbangkel tidak melibatkan masyarakat, masyarakat diberitahu setelah jadwal, agenda dan tempat Musrenbangkel Kotabaru Tengah ditetapkan. Sedangkan dalam pelaksanaan Musrenbangkel Kotabaru Tengah tim pelaksana Musrenbangkel hanya mengacu kepada ketentuan yang telah diatur oleh pemerintah.

Tahap Pelaksanaan

Dilihat dari proses keseluruhan dalam pelaksanaan Musrenbangkel Kotabaru Tengah memang sudah berjalan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Kotabaru walaupun masih terdapat kekurangan, semua tahapan dapat dilaksanakan dan dapat mencapai hasil yang diharapkan.

Bentuk Partisipasi pada Masyarakat Kelurahan Dalam Musrenbangkel Kotabaru Tengah.

Dalam menganalisis bentuk partisipasi masyarakat pada pelaksanaan Musrenbangkel di Kelurahan Kotabaru Tengah dilihat dari segi representasi kehadiran, akses informasi, pemberian usulan, pengambilan keputusan, dan kontrol pengawasan seperti yang disebutkan oleh Susanto (2000:21), Rusidi (2001:21) Thubany dalam Purnamasari (2006:23), dan Burns dalam IDS (2002:23). Kemudian dari bentuk-bentuk partisipasi masyarakat tersebut secara keseluruhan akan dilihat termasuk dalam tingkat partisipasi masyarakat sesuai dengan tangga partisipasi Arnstein.

Akses informasi

Akses informasi pelaksanaan informasi dinilai baik karena walupun informasi mengenai jadwal agenda, mekanisme dan aturan pelaksanaannya sangat mepet sekali dengan waktu pelaksanaannya masyarakat sudah mengetahui terlebih dahulu karena informasi jauh-jauh hari sudah diberikan oleh pihak LPM dan Kelurahan Kotabaru Tengah serta pelaksanaannya sudah untuk kedua kalinya. Karena megetahui sedikit banyaknya informasi dalam Musrenbangkel Kotabaru Tengah masyarakat dapat menyiapkan usulan prioritas pembangunan dan permasalahan yang ada di daerah mereka untuk dibahas dalam Musrenbangkel Kotabaru Tengah **Pemberian Usulan**

Dalam pelaksanaan Musrenbangkel Kotabaru Tengah jumlah usulan prioritas yang masuk dinilai cukup banyak dan berasal dari berbagai golongan yang ada di Kelurahan Kotabaru Tengah. Sementara organisasi masyarakat yang ada di Kelurahan Kotabaru Tengah juga memberikan usulan permasalahan dan perencanaan

pembangunan terhadap permasalahan yang ada di lingkungan kelurahan Kotabaru Tengah.

Pengambilan keputusan

Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan terhadap rencana pembangunan yang diusulkan oleh masyarakat tidak dilibatkan dalam menentukan RKPD dalam Musrenbang kota. Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan hanya sampai pada pelaksanaan Musrenbangcam saja. Oleh karena itu tidak tertutup kemungkinan terdapat intervensi dari elit-elit politik yang ada di Kabupaten Kotabaru untuk menentukan prioritas pembangunan yang akan dilaksanakan dengan biaya APBD Kabupaten Kotabaru

Kontrol dan pengawasan

Secara keseluruhan Musrenbangkel Kotabaru Tengah telah dapat memenuhi tujuan yang ditetapkan oleh pemerintah dan didalamnya terjadi proses pemberdayaan dimana masyarakat dapat memberikan usulan perencanaan pembangunan di daerah mereka sesuai dengan permasalahan yang mereka hadapai. Oleh karena itu dari analisis di atas dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa apabila partisipasi masyarakat berjalan dengan baik dalam proses perencanaan pembangunan yang diwadahi oleh pemerintah maka pembangunan akan terlaksana sesuai dengan kebutuhan dan harapan oleh masyarakat setempat.

Peran Pemerintah dalam Peningkatan Partisipasi

Dalam pelaksanaan Musrenbangkel Kotabaru Tengah pemerintah kelurahan telah bekerja secara maksimal sehingga pemberdayaan masyarakat Kelurahan Kotabaru Tengah dalam merencanakan pembangunan di Kelurahan Kotabaru Tengah melalui Musrenbangkel dapat terwujud.

6. Kesimpulan

Dari analisa dan pembahasan pada hasil penelitian mengenai partisipasi masyarakat pada pelaksanaan musrenbang kelurahan di Kelurahan Kotabaru Tengah tahun 2013, maka disimpulkan beberapa hal berikut ini yaitu: Pelaksanaan Musrenbangkel

Kotabaru Tengah tahun 2013 telah sesuai dengan aturan dan pedoman yang sudah ditetapkan. Dimana dilaksanakannya tahap persiapan dan tahap pelaksanaan. Pada tahapan-tahapan tersebut sudah terbuka ruang partisipasi masyarakat dalam memberikan usulan perencanaan pembangunannya di Kelurahan Kotabaru Tengah. Partisipasi masyarakat pada pelaksanaan musrenbang kelurahan di Kelurahan Kotabaru Tengah dengan mengacu pada tangga partisipasi menurut Arnstein termasuk derajat kekuasaan masyarakat dalam jenjang partisipasi Kemitraan.

Hal ini dilihat dari analisis bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbangkel Kotabaru Tengah tahun 2013 sebagai berikut : Dari segi representasi peserta yang hadir dalam Musrenbangkel Kotabaru Tengah tahun 2013 sudah mewakili seluruh unsur masyarakat yang ada di Kelurahan Kotabaru Tengah. Kehadiran pada pelaksanaan Musyawarah Kelurahan dinilai baik, karena jumlah ideal peserta dalam musrenbangkel Kotabaru Tengah tahun 2013 telah terpenuhi dari yang mewakili seluruh unsur masyarakat Kelurahan Kotabaru Tengah. Akses informasi yang dimiliki masyarakat pada Musrenbang Kelurahan dinilai baik. Hal ini didukung oleh peran LPMK dan pihak Kelurahan yang memberikan informasi jauh-jauh hari kepada masyarakat. Usulan yang diberikan masyarakat dalam Musrenbangkel Kotabaru Tengah tahun 2013 berasal dari kesepakatan masyarakat bawah dalam Musyawarah RW yang kemudian disampaikan oleh ketua atau perangkat RW yang mewakili mereka dalam musrenbangkel sesuai mekanisme pelaksanaannya, oleh karena itu dalam pemberian usulan masyarakat pada pelaksanaan Musrenbang Kelurahan, dinilai baik.

Partisipasi masyarakat dalam menentukan keputusan usulan kegiatan prioritas pembangunan di Kelurahan Kotabaru Tengah memang sudah berjalan, akan tetapi keputusan tentang usulan perencanaan pembangunan yang diberikan masyarakat yang dianggarkan pembiayaannya dengan menggunakan dana APBD masih

ditentukan oleh pemerintah dan DPRD Kabupaten Kotabaru walaupun sudah ada kepastian telaksananya beberapa kegiatan sesuai dengan pagu yang dipatok oleh Pemerintah Daerah Kabupaten kotabaru, hal ini tidak tertutup kemungkinan terdapat intervensi dari elit-elit politik di Kabupaten Kotabaru. Pengambilan Keputusan pada musrenbang kelurahan partisipasi dalam pengambilan keputusan dinilai kurang baik. Kontrol dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat dinilai tidak baik. Tidak adanya wadah yang diberikan kepada masyarakat dalam melaksanakan kontrol dan pengawasan terhadap usulan kegiatan pembangunan yang mereka berikan sampai menjadi RKPD, karena kontrol itu sebenarnya dilaksanakan oleh pihak Pemerintah Daerah sendiri yaitu pihak Kelurahan yang kewenangannya bersentuhan langsung dengan masyarakat bawah. Peran pemerintah dalam dalam hal ini pemerintah Kabupaten Kotabaru dalam pelaksanaan Musrenbangkel Kotabaru Tengah memiliki peran sebagai regulator untuk melahirkan kebijakan-kebijakan dan mekanisme-mekanisme perencanaan yang tepat untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat serta untuk menciptakan ruang partisipasi. Sementara itu peran pemerintah kecamatan berfungsi sebagai motivator, fasilitator, monitoring dan evaluasi. Pemerintah kelurahan dalam musrenbangkel sendiri berperan sebagai sosialisasi dan pelaksana musrenbang kelurahan.

Daftar Pustaka

Abe, Alexander. 2001. *Perencanaan Daerah Memperkuat Prakarsa Rakyat dalam Otonomi Daerah*. Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.

------. 2002 *Perencanaan Daerah partisipatif*. Amanah, Solo.

Adimiharja, Kusnaka dan Hikmat, Harry. 2003. *Participatory reseach appraisal (pengabdian dan pemberdayaan masyarakat)*. Humaniora, Jakarta

Adisasmita, Rahardjo. 2006. *Pembangunan Perdesaan dan Perkotaan*. Graha Ilmu, Yogyakarta.

Ahmad, RivalG. 2003. *Dari Parlemen ke Ruang Publik Menggagas Proses Pembentukan Peraturan Partisipatif dalam JENTERA Journal Hukum*. Edisi ke 2, Jakarta.

Budiarjo, Miriam. 2002. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Commonwealth Foundation. 1999. *Citizen and Governance: Civil Society in the New Millenium*, The Commonwealth Foundation, London.

Conyers, Diana. 1992. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Creswell, John W. 1994. *Research Design; Qualitative & Quantitative Approach*, Sage Publication Inc, California.

Dendi, Astia dan Roesman, Arief. *Diagnosa dampak Undang- Undang Nomor 17 tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 Terhadap Perencanaan dan Penganggaran Daerah dan Beberapa Rekomendasi*, Makalah yang disampaikan pada Perform's National Conference di Bali, 6-8 Desember 2004

Eko, Sutoro. 2005. *Orde Partisipasi; Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran*, Perkumpulan Prakarsa, Jakarta.

Evans, Peter. 1996. *Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy*, World Development 24:6

Frederickson, H. George. *The Spirit Of of Public Administration*, Jossey-Bass Inc. Publisher, San Fransisco, California.

Gaventa Jhon dan Valderama C. 2001. *Mewujudkan Partisipasi-21: Teknik*

- Mewujudkan Partisipasi Masyarakat Untuk Abad 21*, The British Council.
- Giddens Anthony, 1999, *The Third Way: Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial*, (terjemahan), Gramedia. Jakarta.
- , 1986, *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern: Suatu Karya Tulis Marx, Durkheim dan Weber*, UI Press, Jakarta.
- Goetz, A.M dan J. Gaventa, 2001, *From Consultation to Influence: Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*, IDS Working Paper 138.
- Hikmat, Harry, 2004. *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*, Humaniora Utama Press, Bandung.
- Huntington P. Samuel dan Nelson M. Jhon, 1984, *Partipasi Politik: Di Negara Berkembang*, Sangkala Pulsar. Jakarta.
- Islamy, M. Irfan, 2004. *Membangun Masyarakat Partisipatif*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik. 4 (2). Malang.
- Ida, Laode. 2002. *Otonomi Daerah dalam Interaksi Kritis Stakeholder*. Pusat Studi Kawasan (PSPK), Jakarta.
- Moleong, Lexy J. 2003. *Metode Penelitian Kualitatif*. : PT. Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Muluk, Khairul. 2006. *Desentralisasi Pemerintahan & Daerah*. PT. Bayu Media. Malang.
- Ndraha, Taliziduhu. 1990. *Pembangunan Masyarakat*. PT. Rineka Cipt. Jakarta
- Nierras, R, Bishop, E, Abao, C and Rose Millianos, K. 2002, *Making Participatory Planning in Local Governance Happen*, unpublished mimeograph, Logolinl, IDS, UK.
- Patilima, Hamid, 2005, *Metode Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung.
- Prasetyo, Ridho. 2006. *Tesis Pemberdayaan Masyarakat Miskin Melalui Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan*, Universitas Brawijaya. Malang.
- Prasojo, Eko, 2004. *People and Society Empowerment: Perspektif Membangun Partisipasi Publik*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik. 4 (2).
- Prijono, Onny S dan Pranarka A.M.W. 1996. *Pemberdayaan : Konsep, Kebijakan, dan Implementasi*. CSIS. Jakarta.
- Putra, Fadillah. 2005. *Kebijakan Tidak Untuk Publik*, Resist Book. Yogyakarta.
- Purnamasari, Dewi. 2006. *Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan*, Universtas Indonesia. Jakarta.
- Purnomo, Albertus Nurtaji. 2005. *Partisipasi Masyarakat Perdesaan Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah*, Universitas Brawijaya. Malang.
- Riyadi, dan Supriyadi B, Deddy, 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah; Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Sadu Wasistiono. 2006. *Pasang Surut Otonomi Daerah- Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Yayasan Tifa. Jakarta.
- Sadu Wasistiono dan Fernandes Simangunsong. 2009, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, Penerbit Universitas Terbuka, Jakarta.
- Saiful, Arif. 2000. *Menolak Pembangunanisme*, Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- Sembodo, Heru. 2006. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Desa*. Universitas Barawijaya. Malang.
- Siagian, Sondang P, 2003, *Administrasi Pembangunan : Konsep, Dimensi dan Strateginya*, PT Bumi Aksara, Jakarta.

- Siregar. I. 2001, Tesis *Penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat nelayan*, Universitas Indonesia, Depok.
- Soekanto, Soejono, 2003. *Sosiologi Suatu Pengantar*. PTRaja Grafindo Persada, Jakarta.
- Suharto, Edi. 2005. *Membangun masyarakat memberdayakan rakyat*. Refika Aditama. Bandung.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1999. *Kemiskinan: Teori, Fakta dan Kebijakan*. Impac, Jakarta.
- Susanto, Hari & Asep S. 2000. *Pembangunan Berbasis Pemberdayaan (Kasus Kalimantan Barat)*. PT. Sarbi Moerhani Lestari, Bogor.
- Syamsi, Ibnu. 1986. *Pokok-pokok Kebijakan Perencanaan dan Pemrograman dan Penganggaran pembangunan Tingkat Nasional dan Daerah*. CV. Rajawali, Jakarta.
- Thubany H.S., Amir I., Muhimmudin, 2004, *Partisipasi Semu: Keterlibatan Warga dalam Pembangunan Desa*, Bina Swagir-CSSP, Tuban.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1996. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: PT. Gunung Agung. Jakarta.
- 2001, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.
- 2002, *Reformasi Nasional Penyelenggaraan Good Governance dan Perwujudan Masyarakat Madani*, LAN Jakarta.
- United Nation Centre for Regional Development Planning (UNCRD). 1988. *Training Modules Local Social Development Planning*, Vol 2 : Techniquess. Nagoya Japan.
- Woolcock, Michael dan Deepa Narayan, 2000, *Social Capital; Implication for Development Theory, Research and Policy*. The World Bank Research Observer. Cary: Aug 2000. Vol.15.
- Yunan, Muhammad, 2003 Tesis partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa, Universitas Brawijaya, Malang.
- Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
- Undang-undang No. 34 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Negara Indonesia Jakarta.
- Undang-undang No17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-undang No.25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Undang-undang No.54 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah
- Peraturan Pemerintah No 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan
- Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas No. 0259/M.PPN/I/2005 dan Menteri Dalam Negeri No. 050/166/SJ/2005 perihal Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2005.
- Surat Edaran bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri Nomor 1181/M.PPN/02/2006 dan

050/244/SJ tanggal 14 Februari
2006 perihal Petunjuk Teknis
Penyelenggaraan Musrenbang tahun
2006.

([www.ids.ac.uk_logolink_resources](http://www.ids.ac.uk/logolink_resources)) IDS

(<http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.html>), World Bank

(<http://www.worldbank.org/poverty/capital>), World Bank