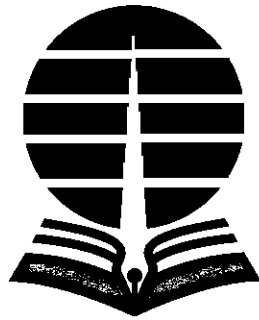


TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM MUSYAWARAH
PERENCANAAN PEMBANGUNAN KECAMATAN LARANTUKA
KABUPATEN FLORES TIMUR**



**TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi
Bidang Minat Administrasi Publik**

Disusun Oleh :

ALEXANDER BUDITJAHJONO GEDEONA

NIM: 018397164

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
JAKARTA
2013**

ABSTRAK

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kecamatan Larantuka bagian dari penyelenggaraan perencanaan pembangunan tingkat kecamatan berdasarkan Amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan. Musrenbang Kecamatan merupakan forum musyawarah antar para pemangku kepentingan.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan partisipasi masyarakat dalam proses musrenbang Kecamatan Larantuka. Aspek-aspek untuk menganalisis partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan adalah bentuk partisipasi, kewenangan pengambilan keputusan dan cara pemberian usulan. Pengumpulan data dilakukan melalui pengamatan, teknik wawancara dan studi dokumentasi, sedangkan teknik analisis adalah deskriptif kualitatif.

Temuan penelitian ini adalah: (1) partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan Kecamatan Larantuka secara umum belum optimal, dimana bentuk partisipasi berupa, pemberian ide serta gagasan dan bantuan tenaga secara langsung masih rendah; (2) Kurangnya penyampaian ide dan gagasan dari masyarakat dikarenakan terbatasnya forum dalam menampung usulan masyarakat; (3) Cara pemberian usulan, partisipasi masyarakat untuk mengumpulkan informasi serta usulan kepada forum musrenbang masih rendah; dan (4) Partisipasi masyarakat dalam mengajukan usulan program pembangunan tertulis dalam bentuk proposal masih rendah.

Saran dari hasil penelitian (1) Perlu mengoptimalkan kegiatan identifikasi masalah dan kebutuhan masyarakat mulai tingkat desa; (2) Perlu ada peningkatan pemahaman perangkat kecamatan dan unsur masyarakat mengenai mekanisme perencanaan pembangunan melalui kegiatan pelatihan; (3) Perlu adanya penyuluhan tentang pentingnya peran masyarakat dalam perencanaan pembangunan; (4) Perlu sosialisasi yang optimal dengan memberdayakan pemerintah Desa dan Kecamatan, SKPD, dan kader pembangunan dalam pemberian informasi kepada masyarakat; dan (5) Perlu adanya mekanisme untuk melibatkan masyarakat secara lebih luas dalam perencanaan pembangunan sehingga diharapkan muncul program baru yang tidak hanya menekankan kegiatan pembangunan fisik saja, tetapi juga pembangunan non fisik.

Kata Kunci: Partisipasi Masyarakat, Perencanaan Pembangunan.

ABSTRACT

Musrenbang (Collaborative Assembling for Development Planing) in the Level Larantuka district represent the commendation of Number 25 Year 2004 about System of Planing National Development which is assured by letter Circulation of Ministry. Musrenbang represent forum Usher the development Perpetrator in order to compling inwrought partisipative palaning and have continuation.

This research aims to describe the community participation in the planning process at the Larantuka District. Aspects of the community participation in the planning process are a form of participation, decision-making authority and method of submitting proposals. This research uses descriptive qualitative approach. In this research, collecting data is done through observation, intervicw techniques and documentation study.

The results shows that: (1) community participation in the planning process at Larantuka District, generally does not run optimally; (2)The participation such as attendance, giving ideas and physical assistance in planning meetings are still low; (3) Lack of submission of ideas and suggestions from the community because of the limited community forum to accommodate the proposal; and (4) Regarding the method of proposal submission, community participation to gather information to be presented at the meeting forum still low. Meeting forum is not fully implemented by local leaders, and community participation in rural development programs proposed by the form of posts in the proposal is still low.

The research suggests as follows (1) It is suggested to optimize the activities to identify problems and community needs. (2) It needs increased understanding of the village and the community regarding the mechanism of development planning through training program. (3) Counceling need tobe conducted importance of the community role in development planning. (4) Socialization should be kept on by empowering rural government, sub district, local offices, and development cadres in the provision of information to the community (5) There should be a mechanism to engage the wider community in the planning of rural development that are expected to emerge a new program that not only emphasizes physical development activities, but also non-physical development

Keywords: Public Participation, Development Planing.

UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

LEMBAR PERNYATAAN BEBAS PLAGIARI

TAPM yang berjudul Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kecamatan Larantuka Kabupaten Flores Timur, adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik pencabutan ijazah dan gelar.

Kupang, September 2013

Yang Menyatakan


(Alexander Buditjahjono Gedeona)
NIM. 018397164

UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

PENGESAHAN

Nama : Alexander Buditjahjono Gedeona
NIM : 018397164
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Judul Tesis : Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan
Pembangunan Kecamatan Larantuka Kabupaten Flores Timur

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Komisi Penguji TAPM Program
Pascasarjana Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka
pada:

Hari/Tanggal : Minggu, 13 Oktober 2013
W a k t u : 16.45 – 18.45 Wita

dan telah dinyatakan LULUS

KOMISI PENGUJI TAPM

Ketua Komisi Penguji : Drs. Ribut Alam Malau, M.Si : 
Penguji Ahli : Prof. Dr. Sangkala : 
Pembimbing I : Dr. Petrus Kase, M.Soc. Sc. : 
Pembimbing II : Dr. Pius Bumi Kellen, MM : 

LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan
Pembangunan Kecamatan Larantuka Kabupaten Flores
Timur
Penyusun TAPM : Alexander Buditjahjono Gedeona
NIM : 018397164
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Hari/Tanggal : Minggu 13 Oktober 2013
W a k t u : 16.45-18.45 Wita

Menyetujui

Pembimbing II



Dr. Pius Bumi Kellen, MM
NIP.19600903 198702 1 001

Pembimbing I



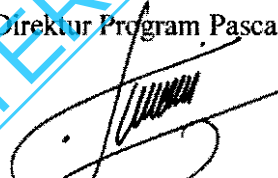
Dr. Petrus Kase, M.Soc. Sc.
NIP.19620809 198803 1 002

Mengetahui

Ketua Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu
Politik


Florentina Ratih Wulandari, S.IP., M.Si
NIP. 19710609 199802 2 001

Direktur Program Pascasarjana



Sociati, M.Sc., Ph.D.
NIP. 19520313 198503 2 001

KATA PENGANTAR

Puji Syukur dipanjatkan ke hadirat Tuhan yang Maha Esa, karena berkat anugerah dan Ramat-NYA maka penulisan TAPM (Tesis) berjudul “Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kecamatan Larantuka Kabupaten Flores Timur” dapat dirampungkan dengan baik pada waktunya.. Penulisan TAPM ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Sains Program Pascasarjana Universitas Terbuka.

Terampungnya karya ini selain kerja keras penulis, juga karena bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak sejak perkuliahan sampai pada penulisan penyusunan TAPM ini. Untuk itu dari lubuk hati terdalam dan dengan tulus disampaikan terima kasih kepada:

1. Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka;
2. Kepala UPBJJ-UT Kupang selaku penyelenggara Program Pascasarjana;
3. Pembimbing I Dr. Petrus Kase, M.Soc. Sc. dan Pembimbing II Dr. Drs. Pius Bumi Kellen, MM. yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan TAPM ini;
4. Kabid Magister Administarsi Publik selaku penanggung jawab program Magister Administrasi Publik;
5. Kepala Bappeda dan jajarannya yang telah membantu dalam proses penelitian;
6. Camat Larantuka dan jajarannya yang telah membantu dalam proses Penelitian
7. Para Kepala desa/Lurah dan jajarannya yang telah membantu dalam proses Penelitian
8. Orang tua dan Keluarga saya yang telah memberikan bantuan dukungan materil dan moral;

9. Sahabat yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan penulisan TAPM ini.

Penulis telah berupaya maksimal untuk memenuhi semua persyaratan penulisan yang baik, namun jika ditemukan kesalahan, keritik dan saran perbaikan guna kesempunaan karya ini akan diterima dengan senang hati dan ucapan terima kasih yang tulus hati. Semoga karya ini bermanfaat bagi pembaca yang membutuhkan, Tuhan Memberkati.

Kupang, September 2013

Penulis

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR ISI

Abstrak	i
Abstract	ii
Lembar Pernyataan	iii
Lembar Pengesahan	iv
Lembar Persetujuan TAPM.....	v
Kata Pengantar	vi
Daftar Isi	viii
Daftar Tabel	xi
Daftar Gambar	xii
Daftar Lampiran	xiii
Daftar Singkatan	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	14
D. Kegunaan Penelitian	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	16
A. Penelitian Terdahulu	16
B. Kajian Teori	20
1. Partisipasi dalam Perspektif Administrasi Publik	20
2. Pembangunan Daerah	26
3. Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan	30
4. Makna Partisipasi Masyarakat	36
5. Bentuk-Bentuk Partisipasi	41
6. Tahapan perencanaan Partisipasi	44
7. Faktor-faktor Penghambat Partisipasi Masyarakat	
dalam Pembangunan	51
C. Kerangka Berpikir	57

BAB III METODE PENELITIAN	60
A. Lingkup Penelitian	60
B. Fokus Penelitian	61
C. Informan Penelitian	63
D. Instrumen Penelitian	63
E. Teknik Pengumpulan Data	64
a. Sumber Data	64
b. Pengumpulan Data	65
F. Analisis Data	66
G. Teknik Pengujian Keabsahan Data Kualitatif	69
BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN	71
A. Gambaran Umum Kabupaten Flores Timur	71
1. Keadaan Geografis	71
2. Keadaan Iklim	72
3. Pemerintahan	72
4. Kependudukan	74
B. Gambaran Umum Kecamatan Larantuka	74
1. Keadaan Geografis	74
2. Pemerintahan dan Penduduk	75
3. Pendidikan	76
C. Sistim Perencanaan Kabupaten Flores Timur	78
D. Mekanisme Perencanaan Musrenbang Kecamatan Larantuka	81
1. Penilaian Tahapan Persiapan pada Musrenbang Kecamatan Larantuka	90
2. Penilaian Tahap Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Larantuka	92
3. Penilaian Kualitas Hasil Musrenbang	94
E. Partisipasi masyarakat dalam musrenbang Kecamatan Larantuka	104
1. Analisis Bentuk Partisipasi	106
2. Kewenangan Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan ..	117

3. Metode/Cara Pemberian Usulan 124

F. Analisis Faktor-Faktor Penghambat Yang Mempengaruhi
Partisipasi Masyarakat 131

1. Analisis Faktor-Faktor Internal..... 131

2. Analisis Faktor-Faktor Eksternal 137

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN 146

A. Kesimpulan 146

B. Saran 148

DAFTAR PUSTAKA150

LAMPIRAN-LAMPIRAN152

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Kehadiran Masyarakat Dalam Musrenbang Kecamatan Larantuka Tahun 2010-2012	12
Tabel 4.1	Ibukota Kecamatan Dan Banyaknya Desa/Kelurahan Di Kabupaten Flores Timur.....	73
Tabel 4.2	Penduduk Menurut Desa Kelurahan, jenis kelamin Kecamatan Larantuka Tahun 2011.....	75
Tabel 4.3	Banyaknya Sekolah Menurut Tingkat Dan Jenis Dirinci Per Desa Kelurahan 2011.....	77
Tabel 4.4	Data musrenbang kecamatan Larantuka Tahun 2013	89
Tabel 4.5	Penilaian Tahap Persiapan Musrenbang	91
Tabel 4.6	Penilaian terhadap kualitas hasil Musrenbang	95
Tabel 4.7	Rekapitulasi Peserta Musrenbang kecamatan Larantuka	109
Tabel 4.8	Bentuk-bentuk Partisipasi masyarakat dalam musrenbang	114
Tabel 4.9	Distribusi Faktor Internal	132

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Kerangka atau Model Berpikir Partisipasi Masyarakat dalam
Perencanaan Pembangunan 58

Gambar 3.1 Proses Analisis Data 68

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Penilaian tahap Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Larantuka	153
---	-----

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR SINGKATAN

MUSRENBANG	= Musyawara Perencanaan Pembangunan
DPRD	= Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
SKPD	= Satuan Kerja Perangkat Daerah
RPJPD	= Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
RPJMD	= Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RKPD	= Rencana Kerja Pembangunan Daerah
RKP-Desa	= Rencana Kerja Pembangunan Desa
RENSTRA-SKPD	= Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah
RENJA-SKPD	= Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah
RPJPN	= Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
RPJMN	= Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RKP	= Rencana Kerja Pemerintah
APBN	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APBD	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
KUA	= Kebijakan Umum Anggaran
PPAS	= Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara
RKA-SKPD	= Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah
PNPM	= Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewasa ini telah terjadi pergeseran pandangan dan praktek dalam tata kelola negara, yakni dari *government* menuju *governance*. Pergeseran tersebut ditandai oleh adanya peran multiaktor. Multiaktor yang dimaksud dalam perspektif *governance* dikelompokkan ke dalam tiga kelompok besar, yakni negara (*state*), swasta (*private*) dan masyarakat madani (*civil society*), yang terlibat atau berpartisipasi dalam tata kelola negara, termasuk dalam proses pembangunan. Karena asumsi yang digunakan adalah bahwa tata kelola negara yang baik (*good governance*) dalam mengatur sumber daya, memecahkan masalah-masalah publik (*public problems*) dan berbagai urusan publik (*public affairs*), dapat terwujud dengan baik apabila ada peran serta atau partisipasi dari aktor-aktor tersebut (Najib, 2005).

Konsekuensi dari keadaan tersebut, salah satunya adalah bahwa peran aktif masyarakat atau lebih dikenal dengan partisipasi publik menjadi sesuatu yang substansial, penting dan dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Masyarakat berpartisipasi dan bertanggungjawab bersama pemerintah dan birokrasinya dalam mengatur dan mengelola sumber daya serta menyelesaikan berbagai masalah publik (*public problems*) dan urusan publik (*public affairs*) yang ada dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat guna mencapai tujuan mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat (Najib, 2005).

Menjelaskan fakta empirik, pentingnya partisipasi masyarakat dalam dinamika kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat serta secara spesifik

dalam upaya bersama-sama pemerintah dan birokrasinya merencanakan dan melaksanakan pembangunan di Indonesia, baik dalam tataran normatif maupun praktis, mulai dicanangkan ketika orientasi pemerintah Orde Baru dalam pola pembangunan jangka panjang kedua (Lukman, 1995).

Pemerintah Indonesia pada waktu itu menyadari bahwa upaya untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat, tidak sekadar menjadi tanggung jawab penuh pemerintah dan birokrasinya tetapi juga berbagai elemen masyarakat pada umumnya, termasuk sektor swasta. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan suatu insentif yang bersifat *conditio sine qua non* (tidak bisa tidak) apabila kita menginginkan suatu keberhasilan pembangunan bagi terciptanya kesejahteraan dan keadilan bagi segenap rakyat Indonesia.

Pencanangan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, baik dalam dimensi perencanaan dan implementasi kebijakan dan/atau program pembangunan secara khusus, dan proses tata kelola negara atau pemerintahan pada umumnya seperti disebutkan di atas, rupanya tidak berjalan seperti “membalikkan telapak tangan.” Karena kecenderungan praktik yang terjadi ketika itu adalah bahwa keinginan pemerintah tersebut, dinilai banyak pihak, sebatas wacana yang bersifat utopia. Penilaian tersebut muncul ke permukaan disebabkan bahwa dalam kenyataannya partisipasi masyarakat ketika itu dipraktikkan sebagai tindakan memobilisasi masyarakat untuk mendukung semua kebijakan dan/atau program pembangunan yang dicanangkan oleh pemerintah, bukan keterlibatan dan kemitraan antara pemerintah dan masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan penerima manfaat dari berbagai kebijakan dan/atau program pembangunan yang ada. Akibat dari praktik seperti itu maka yang

terlihat adalah bahwa masyarakat merupakan subsistem dari suprasistem pemerintah dan birokrasinya, dan subsistem tersebut merupakan suatu bagian yang pasif dari sistem penyelenggaraan administrasi negara pada aspek dan/atau perannya dalam pembangunan. Dengan perkataan lain, bahwa masyarakat dianggap sebagai obyek dari proses pembangunan bukan sebagai subyek pembangunan. Sehingga dalam tataran itu, masyarakat kemudian hanya dianggap sebagai pihak yang patuh secara mutlak kepada para perencana dan pelaksana kebijakan dan/atau program pembangunan, yakni pemerintah dan birokrasinya (Soegijoko, 2005).

Kenyataan dari aplikasi konsep partisipasi masyarakat tersebut, melahirkan banyak kritik dari berbagai pihak, baik dari kalangan intelektual, praktisi dan LSM. Kritik tersebut pada intinya bermuara pada pemaknaan dan praktik dari konsep partisipasi. Jika partisipasi dimaknai dan dipraktikkan sebagaimana periode Orde Baru maka upaya yang dilakukan terhadap berbagai kebijakan dan/atau program pembangunan di Indonesia, baik di pusat maupun daerah akan mengalami hambatan dan bahkan kegagalan dalam praktiknya.

Hal itu relatif mungkin terjadi karena apa yang diharapkan oleh pemerintah dan birokrasinya dalam berbagai kebijakan dan/atau program pembangunan tidak sejalan dengan apa yang diharapkan, diinginkan dan/atau dibutuhkan oleh masyarakat karena ketiadaan partisipasi aktif masyarakat. Apalagi dalam konteks negara Indonesia yang sangat luas wilayahnya dengan ragam potensi daerah, budaya dan kearifan lokal yang cukup variatif. Perencanaan kebijakan dan/atau program yang tersentralistik dan didominasi oleh peran pemerintah dan birokrasinya, tanpa ada keikutsertaan atau partisipasi masyarakat daerah,

terindikasi kuat akan sia-sia implementasinya. Hal lain yang mungkin terjadi adalah bahwa masyarakat akan tidak merasa memiliki (*sense of belonging*) kebijakan dan/atau program pembangunan tersebut, dan kemudian bersikap apatis bahkan resisten terhadap kebijakan dan/atau program-program pembangunan yang dicanangkan. Bahkan lebih dari itu, masyarakat bisa menolak secara anarkis terhadap kebijakan dan/atau program pembangunan tertentu karena merasa tidak dilibatkan dalam proses perencanaan merumuskan kebijakan dan/atau program pembangunan terkait dengan upaya mengatasi masalah, keinginan dan/atau kebutuhan masyarakat (Soegijoko, 2005).

Selain itu, penerapan partisipasi masyarakat sebagaimana diungkapkan di atas, telah melahirkan sikap ketergantungan yang kuat (*assistentalisme*) dari pihak daerah, karena sebagian terbesar proses kegiatan pembangunan, baik perencanaan sampai evaluasi dikendalikan oleh pemerintah pusat maupun daerah. Sedangkan *stakeholders* dan masyarakat daerah lebih sering sebagai penonton dalam usaha pembangunan daerahnya. Dampak negatif yang muncul kemudian adalah lahirnya berbagai masalah yang cukup serius bagi masyarakat daerah, misalnya terjadinya ketimpangan, kemiskinan, keterbelakangan dan kemalasan. Masyarakat daerah, secara khusus masyarakat bawah (*grassroot*) mengalami apa yang secara konseptual disebut sebagai pemarginalisasian secara sadar bahkan terkesan represif oleh pihak-pihak yang memiliki otoritas penuh dalam memformulasi, melaksanakan dan mengevaluasi program pembangunan.

Kritikan terhadap pengabaian penerapan pendekatan partisipasi yang sesungguhnya dalam formulasi dan pelaksanaan kebijakan dan/atau program pembangunan di daerah seperti diungkapkan di atas, dalam perkembangan

selanjutnya, khususnya semenjak tahun 1998, dengan adanya gerakan reformasi di Indonesia mengalami perubahan yang signifikan. Hal itu dapat ditunjukkan oleh adanya perubahan yang mendasar dalam tata kelola negara, baik dalam peran atau fungsi regulatif (membuat kebijakan), fungsi pembangunan dan pelayanan publik dilakukan dengan pendekatan partisipatif (Soegijoko, 2005).

Beberapa fakta empirik yang terjadi di Indonesia yang mendorong sekaligus sebagai faktor pemicu dilaksanakan pendekatan partisipasi dalam tata kelola negara dapat diungkapkan berikut: **Pertama**, adanya perkembangan demokratisasi dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Semenjak rezim Orde Baru runtuh melalui gerakan reformasi pada tahun 1998, tuntutan praktik kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis berpengaruh secara signifikan terhadap perkembangan partisipasi masyarakat dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk dalam praktik sistem penyelenggaraan pemerintahan maupun administrasi publik. Sistem demokrasi yang mensyaratkan pemerintah harus dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, pada akhirnya memposisikan warga masyarakat menjadi subyek dalam proses tata kelola negara, termasuk dalam administrasi negara. Akibat dari itu maka partisipasi masyarakat menjadi syarat penting dalam tata kelola negara di Indonesia; **Kedua**, adanya perubahan dalam sistem pemerintahan, dari yang bersifat otoriter dan sentralistik dalam masa pemerintahan Orde Baru menjadi desentralistik dan demokratis dalam masa reformasi. Perubahan itu dapat terlihat dari adanya perubahan dalam manajemen pemerintahan, yakni dari manajemen sentralistik menjadi manajemen desentralistik dengan diberlakukannya kebijakan otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab melalui UU No.22/1999 yang

kemudian direvisi dengan diberlakukannya UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Fenomena ini menjadi penting karena Smith (1985) mengatakan bahwa salah satu tujuan diadakan desentralisasi kewenangan ke pemerintah daerah adalah untuk mewujudkan demokratisasi di daerah, yang diistilahkan dengan terminologi "desentralisasi demokratis". Konsep ini dianggap sebagai cara yang paling efektif bagi pemerintah daerah untuk merencanakan pembangunan daripada perencanaan yang dilakukan secara terpusat (*sentralistic*). Pandangan tersebut dengan alasan bahwa desentralisasi menyediakan suatu mekanisme yang mampu merespons apa yang diharapkan oleh masyarakat lokal. Sehingga kebijakan dan/atau program pembangunan yang dihasilkan benar-benar mengakomodir apa yang diinginkan oleh masyarakat lokal. Ketiga, diberlakukannya Surat Edaran Bersama (SEB), Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 0259/M.PPN/I/2005 dan 050/166/SJ, tanggal 20 Januari 2005, perihal Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2005 dan menjadi pedoman pemerintah daerah dalam penyusunan perencanaan daerah, secara jelas menyebutkan bahwa tahapan input, proses (mekanisme), dan output menyertakan *stakeholders* dan masyarakat dalam proses perencanaan di daerah. Kebijakan ini dianggap beberapa kalangan menjadi pemicu terjadinya pelembagaan partisipasi di tingkat daerah.

Mempertimbangkan berbagai dampak negatif, tuntutan demokratisasi, dan kebijakan tersebut menjadikan partisipasi masyarakat sebagai arus utama (*mainstream*) bahkan *ikon* pendekatan yang digunakan dalam pembangunan, baik dalam perencanaan, implementasi, evaluasi dan penerimaan manfaat dari berbagai kebijakan dan/atau program pembangunan yang dilaksanakan. Pengidolaan dan

pengarusutamaan pendekatan partisipasi tersebut dikarenakan oleh beberapa alasan fundamental yang menegaskan bahwa partisipasi itu penting dilakukan dalam perencanaan, implementasi, evaluasi dan penerimaan manfaat dari berbagai kebijakan dan/atau program pembangunan (Najib, 2005).

Terkait dengan penerapan pendekatan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, Pemerintah Kabupaten Flores Timur dalam hal ini, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), juga mengoperasionalkan tuntutan penggunaan pendekatan tersebut dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Flores Timur.

Sejauh ini, proses perencanaan pembangunan di Kabupaten Flores Timur, yang dilakukan oleh Bappeda menggunakan pendekatan partisipasi masyarakat, melalui media yang disebut dengan Musrenbang Kabupaten. Proses ini berlangsung dari tingkat yang paling rendah, yakni pada tingkat desa/kelurahan, kecamatan dan terakhir pada tingkat kabupaten.

Pilihan proses yang dilakukan mulai dari bawah, yakni pada tingkat desa/kelurahan diharapkan agar masyarakat turut terlibat aktif dalam proses perencanaan pembangunan di tingkat kecamatan dengan memperhatikan potensi dan kebutuhan wilayahnya. Masyarakat di tingkat desa/kelurahan bersama dengan aparatur di desa bersama-sama merencanakan usulan kegiatan yang menjadi aspirasi, keinginan atau kebutuhan di wilayahnya. Kemudian usulan kegiatan itu diajukan dalam proses Musrenbang di tingkat kecamatan dan selanjutnya bermuara pada Musrenbang di tingkat kabupaten.

Musrenbang merupakan wahana publik (*public event*) yang penting untuk membawa para pemangku kepentingan (*stakeholders*) memahami isu-isu dan

permasalahan daerah mencapai kesepakatan atas prioritas pembangunan, dan konsesus untuk pemecahan berbagai masalah pembangunan daerah. Musrenbang juga merupakan wahana untuk mensinkronisasikan pendekatan “*top Down*” dengan “*bottom up*” pendekatan penilaian kebutuhan masyarakat (*community need assessment*) dengan penilaian yang bersifat teknis (*technical assessment*), resolusi konflik atas berbagai kepentingan pemerintah daerah dan *non government stakeholder* untuk pembangunan daerah, antara kebutuhan program pembangunan dengan kemampuan dan kendala pendanaan, dan wahana untuk mensinergikan berbagai sumber pendanaan pembangunan.

Kemudian Berdasarkan Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor : 050-187/kep/Bangda/2007 Tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tujuan dari Musrenbang sebagai berikut :

1. Mendorong pelibatan para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan perencanaan (RKPD)
2. Mengidentifikasi dan membahas isu-isu dan permasalahan pembangunan dan pencapaian kesepakatan prioritas pembangunan daerah yang akan dilaksanakan pada tahun rencana
3. Optimalisasi pemanfaatan dana yang tersedia terhadap kebutuhan pembangunan
4. Memfasilitasi pertukaran (*sharing*) informasi, pengembangan konsensus dan kesepakatan atas penanganan masalah pembangunan daerah

5. Menyepakati mekanisme untuk mengembangkan kerangka kelembagaan, menguatkan proses, menggalang sumber daya yang diperlukan untuk mengatasi isu dan permasalahan prioritas pembangunan daerah
6. Menggalang dukungan dan komitmen politik dan sosial untuk penanganan isu dan permasalahan prioritas pembangunan daerah.

Musrenbang dilaksanakan baik pada tingkat desa/keurahan, kecamatan, maupun tingkat kabupaten. Walaupun selama ini hasil dari forum tersebut di beberapa daerah tidak bisa diimplementasikan dan formalitas saja.

Hal tersebut seperti yang dikemukakan oleh Marbyanto (2008) sebagai berikut: "Pendekatan partisipatif dalam perencanaan melalui mekanisme musrenbang masih menjadi retorika. Perencanaan pembangunan masih didominasi oleh kebijakan pemerintah daerah, hasil reses DPRD dan program SKPD. Kondisi ini berakibat timbulnya akumulasi kekecewaan di tingkat desa dan kecamatan yang sudah memenuhi kewajiban membuat rencana tapi realisasinya sangat minim".

Dari pendapat tersebut jelas bahwa pendekatan partisipatif melalui musrenbang hanya retorika saja. Perencanaan pembangunan masih didominasi oleh kebijakan kepala daerah, hasil reses DPRD dan program SKPD. Kondisi ini berakibat timbulnya akumulasi kekecewaan di tingkat desa dan kecamatan yang sudah memenuhi kewajiban membuat rencana tapi realisasinya sangat minim.

Sejauh ini, terdapat permasalahan dalam perencanaan Musrenbang Kecamatan di Kecamatan Larantuka, yang melatarbelakangi arti penting dan relevansinya dilakukan penelitian mengenai partisipasi masyarakat dalam Musrenbang di kecamatan Larantuka, Kabupaten Flores Timur. Permasalahan

tersebut berdasarkan pengamatan sementara dan data sekunder yang ada meliputi antara lain adanya keluhan dari masyarakat terkait pengambilan keputusan atas usulan program atau kegiatan yang tidak banyak pihak yang terlibat, dan acapkali usulan kegiatan atau program dari kecamatan mendapat intervensi kepentingan dan kekuasaan dari para pengambilan keputusan di tingkat legislatif daerah maupun SKPD, yang pada akhirnya menyebabkan akuntabilitas proses dan hasil dari perencanaan sering dipertanyakan masyarakat. Misalnya pada kasus tidak terakomodirnya usulan masyarakat hasil musyawarah dari tingkat desa hingga pada tingkat kecamatan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten

Dari pengamatan penulis yang mengikuti Proses Musrenbang di Kecamatan Larantuka Kabupaten Flores Timur hanya berisi kegiatan berupa penjelasan secara teknis program dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) mengenai kegiatan yang dilaksanakan tahun yang akan datang. Peserta hanya diberikan kesempatan untuk bertanya mengenai seputar kegiatan-kegiatan tersebut tidak ada diskusi dan negoisasi antara Pemerintah Daerah dengan Peserta tentang isu-isu atau permasalahan serta pemecahan masalah. Peserta tidak memiliki data yang lengkap dalam rangka persiapan pelaksanaan Musrenbang yang idealnya harus dimiliki seminggu sebelum pelaksanaan kegiatan, Data hanya di miliki SKPD yang bersangkutan sehingga jelas bahwa sebenarnya forum musrenbang merupakan forum yang seakan-akan partisipatif di karenakan aktor yang penting dan dominan dalam penyusunan formulasi perencanaan pembangunan di Kecamatan Larantuka adalah eksekutif atau Pemerintah Daerah bukan masyarakat Larantuka.

Konsep perencanaan dijelaskan oleh Abe (2002;24-25) sebagai berikut:

“Perencanaan berasal dari kata rencana, yang berarti rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan. Dari pengertian sederhana tersebut dapat diurai beberapa komponen penting, yakni tujuan (apa yang hendak dicapai), kegiatan (tindakan-tindakan untuk merealisasi tujuan), dan waktu (kapan, bilamana kegiatan tersebut hendak dilakukan). Apa yang direncanakan tentu saja merupakan tindakan-tindakan masa depan (untuk masa depan)”. Dengan demikian suatu perencanaan bisa dipahami sebagai respon (reaksi) terhadap masa depan.

Perencanaan mempunyai komponen penting yaitu tujuan (apa yang hendak dicapai), kegiatan (tindakan-tindakan untuk merealisasi tujuan), dan waktu (kapan, bilamana kegiatan tersebut hendak dilakukan). Apa yang direncanakan tentu saja merupakan tindakan-tindakan masa depan (untuk masa depan).

Hasil/keluaran Musrenbang sebagai dokumen perencanaan sangat tidak sistematis hanya berisi rekapitulasi dari hasil musrenbang kecamatan yang berisi kegiatan dan dana yang dibutuhkan. Desa/kelurahan membuat usulan sebanyak-banyaknya agar probabilitas usulan yang disetujui pada tingkat musrenbang kecamatan semakin banyak. Keterlibatan stakeholders dalam memberikan aspirasi dan kebutuhan merupakan faktor sangat menentukan dalam menentukan keluaran hasil musrenbang.

Tingkat kehadiran masyarakat dalam Musrenbang Kecamatan Larantuka masih relatif rendah. Data kehadiran masyarakat Tahun 2010 sampai dengan Tahun 2012 disajikan pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1
Kehadiran Masyarakat dalam Musrenbang Kecamatan Larantuka
Tahun 2010-2012

No.	Peserta	Tahun 2010 (org)	Tahun 2011 (org)	Tahun 2012 (org)
1.	Kelurahan	23	20	20
2	Desa	4	4	3
3	Tokoh Masyarakat	18	15	15
4	Kelompok perempuan	10	9	7
5	Tokoh agama	4	4	2
6	LSM/NGO	4	3	4
TOTAL		63	55	50

Sumber: Kantor camat larantuka 2013

Data pada Tabel 1.1 diketahui bahwa target peserta yang diundang 100 orang, yang hadir secara keseluruhan mengalami penurunan.

Pemahaman masyarakat selama ini mengenai partisipasi dalam perencanaan pembangunan hanya sebatas pada keikutsertaan masyarakat dalam perumusan usulan di tingkat desa/kelurahan, tetapi tidak dalam proses pengambilan keputusannya pada tingkat kecamatan, apalagi di tingkat Kabupaten. Wakil dari masing-masing stakeholders yang hadir ataupun aktif bukanlah orang-orang yang memiliki kewenangan dalam proses pengambilan keputusan mewakili masyarakat, sehingga sangat sukar bagi yang bersangkutan untuk membuat komitmen program pada saat dilakukan dialog.

Aksesibilitas masyarakat akan informasi perencanaan pembangunan di Kabupaten Flores Timur cukup terbatas, sehingga masyarakat tidak paham dan tidak terlalu terlibat dalam proses perencanaan pembangunan di Kecamatan Larantuka, padahal kemudahan akses informasi adalah syarat bagi perencanaan pembangunan di tingkat perencanaan baik di desa/kelurahan maupun di kecamatan.

Berbagai permasalahan di atas, pada akhirnya menyebabkan kualitas perencanaan pembangunan di Kecamatan Larantuka belum baik dan efektif. Padahal menurut proposisi yang ada bahwa perencanaan pembangunan yang baik dan efektif adalah perencanaan pembangunan yang terdesentralisasi dan demokratis yang digambarkan antara lain oleh adanya partisipasi masyarakat.

Akhirnya, berdasarkan *factual problems* dan pentingnya kedudukan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Larantuka mendorong peneliti untuk melakukan penelitian mengenai partisipasi masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan pembangunan di Kecamatan Larantuka Kabupaten Flores Timur.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan dalam latar belakang masalah di atas dan mempertimbangkan bahwa di satu sisi upaya menempatkan partisipasi masyarakat dalam tata kelola pemerintahan dan pembangunan, termasuk didalamnya proses perencanaan pembangunan di Kecamatan Larantuka Kabupaten Flores Timur, merupakan sesuatu hal yang penting untuk dilakukan, sementara di sisi yang lain terlihat bahwa ada sejumlah hal yang mengindikasikan menjadi penyebab partisipasi masyarakat itu tidak berjalan secara baik dan efektif maka mendorong keinginan peneliti untuk melakukan sebuah penelitian untuk mengeksplorasi, mengidentifikasi, menemukan serta menganalisis berbagai hal terkait dengan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Larantuka Kabupaten Flores Timur.

Untuk hal tersebut maka rumusan masalah yang dapat diformulasikan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kecamatan Larantuka, Kabupaten Flores Timur?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi penghambat Partisipasi Masyarakat dalam Proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kecamatan Larantuka Kabupaten Flores Timur?"

C. Tujuan Penelitian

Rumusan masalah yang dipaparkan di atas, pada akhirnya akan dioperasionalisasikan ke dalam penelitian ini. Oleh karena itu, arah atau tujuan penelitian perlu diungkapkan sehingga semakin jelas ke mana penelitian ini akan bermuara. Secara umum, tujuan penelitian ini akan mengungkapkan isu-isu penting terkait partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Larantuka Kabupaten Flores Timur, sebagaimana rumusan masalah yang dipaparkan di atas. Namun, lebih spesifik tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisis partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan (Musrenbang) di Kecamatan Larantuka, Kabupaten Flores Timur.
2. Menganalisis aspek-aspek yang menjadi penghambat proses partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Kecamatan Larantuka Kabupaten Flores Timur.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki dua manfaat, yakni manfaat akademik dan manfaat praktis. Manfaat akademik dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi dalam pengembangan ilmu administrasi publik, secara khusus terkait dengan konsep dan teori partisipasi masyarakat dalam manajemen pembangunan di tingkat daerah.

Sementara manfaat praktisnya adalah diharapkan agar riset ini dapat berguna sebagai informasi masukan bagi pemerintah Kabupaten Flores Timur pada umumnya dan secara khusus bagi Kecamatan Larantuka dalam melakukan peningkatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Larantuka Kabupaten Flores Timur.

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian mengenai partisipasi masyarakat telah banyak dilakukan oleh berbagai pihak, baik individu maupun kelompok. Berikut ini ditampilkan beberapa penelitian terdahulu untuk mendukung teori yang di kaji dan keaslian penelitian ini.

Johnson Pasaribu (2010) dengan penelitian yang berjudul “Kajian Proses Perencanaan Pembangunan Melalui Peranan Partisipasi Masyarakat di Kecamatan Sumbul (Dairi)” menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan tujuan untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di kecamatan, Sumbul kabupaten Dairi, Sumatera utara.

Hasil penelitian kajian proses Perencanaan Pembangunan Melalui Peranan Partisipasi menunjukkan bahwa: 1) Hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan belum sepenuhnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. 2) Tingkat partisipasi masyarakat dalam Musrenbang masih sangat kurang terutama di tingkat desa/kelurahan dan kecamatan karena terbatasnya akses masyarakat terhadap informasi publik. 3). Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) masih rendah sehingga kurang memahami pentingnya perencanaan pembangunan yang partisipatif. 4) Kurangnya sosialisasi dari pemerintah tentang pengadaan Musrenbang terutama di tingkat desa/kelurahan. 5) Sikap apatisisme masyarakat yang tinggi menyebabkan merasa tidak perlu ikut serta dalam proses Musrenbang, dikarenakan usulan yang diberikan masyarakat kurang diperhatikan atau didengarkan.

Rekomendasi yang diberikan peneliti dalam penulisan ini adalah bahwa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah, pemerintah harus membuka ruang dan arena yang lebih luas untuk masyarakat ikut berpartisipasi serta adanya usaha pemberdayaan masyarakat dalam proses pembangunan.

Samsul Rizal (2011) dengan penelitian yang berjudul “Partisipasi Publik dalam Musyawarah Pembangunan Kabupaten Aceh Utara”, menggunakan metode deskriptif kualitatif, dengan tujuan Penelitian mengetahui proses pelaksanaan dan menganalisis tingkat partisipasi masyarakat dalam musrenbang kabupaten Aceh Utara serta konsistensi usulan masyarakat dalam musrenbang kabupaten Aceh Utara.

Hasil Penelitian partisipasi Publik dalam dalam msurenbang Kabupaten Aceh Utara menunjukan: 1) Proses pelaksanaan musrenbang di kabupaten Aceh Utara dilaksanakan secara formalitas sebagai alat untuk melegitimasi bahwa penyusunan dokumen rencana telah dilaksanakan secara partisipasi namun banyak kegiatan musrenbang yang tidak dilaksanakan secara sesuai mekanisme musrenbang. 2) belum adanya konsistensi usulan masyarakat dalam musrenbang kabupaten Aceh Utara. 3) partisipasi publik dalam musrenbang sangat membantu SKPD dalam merumuskan program dan kebijakan perencanaan Kabupaten Aceh Utara, terutama melakukan advokasi terhadap DPRD yang selalu mengutamakan kepentingan politik dan banyak kesepakatan yang tidak didanai. Ini Karena belum adanya suatu komitmen antara eksekutif dan legislative.

Rekomendasi yang diberikan Peneliti Pemerintah kabupaten Aceh Utara perlu membuat perda tentang partisipasi dan transparansi dalam proses

perencanaan pembangunan agar lebih detail mengatur pelaksanaan musrenbang, sehingga membuka peluang terbukanya partisipasi semua pihak sebagai stakeholder pembangunan dan untuk meningkatkan alokasi sumberdaya anggaran.

Penelitian lain dikemukakan oleh Suciati (2006) yang berjudul “Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Rencana Umum Tata Ruang Kota Pati”. Tujuan dari studi ini adalah untuk melakukan kajian bentuk dan tingkat partisipasi masyarakat serta faktor-faktor yang mempengaruhinya dalam proses penyusunan rencana umum tata ruang Kota Pati.

Teori yang digunakan peneliti adalah teori-teori yang mendukung tema tersebut antara lain teori tentang partisipasi masyarakat, dan teori mengenai penataan ruang. Selain itu juga digunakan metodologi diskriptif dengan alat-alat analisis secara kuantitatif dan kualitatif, menggunakan data primer dan sekunder.

Hasil penelitian Partisipasi Masyarakat dalam penyusunan Tata ruang menunjukkan kebijakan partisipasi masyarakat dalam penyusunan rencana umum tata ruang Kota Pati, pada prakteknya ternyata terdapat beberapa perbedaan dengan normatifnya. Perbedaan terletak pada sifat pelibatan masyarakat bukan atas dasar inisiatif masyarakat tetapi atas dasar inisiatif pemerintah, media yang digunakan untuk pemberian informasi tidak melalui media cetak dan elektronik, dan sedikitnya jangka waktu pemberian masukan dari masyarakat.

Hasil-hasil penelitian diatas menjadi bahan pertimbangan dalam melakukan penelitian ini dengan melihat partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan Musrenbang di kecamatan Larantuka.

Kebermaknaan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan diakui menentukan keberhasilan dalam

mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat meskipun masih ditemukan juga beberapa hal yang menjadi hambatan dalam penggunaan pendekatan partisipasi masyarakat. Hal yang kemudian dapat menimbulkan dinamika tersendiri dalam proses berpartisipasi.

Atas dasar perkembangan teori dan praktik dari konsep dan teori di atas, serta mempertimbangkan kebermaknaan konsep dan teori tersebut dalam praktik administrasi negara dan/atau penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan maka sungguh menjadi sebuah alasan yang mendasar dan penting bagi peneliti untuk melakukan penelitian mengenai partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di tingkat lokal, terutama di tingkat Kabupaten Flores Timur.

Meskipun diakui juga bahwa banyak penelitian sebelumnya yang membahas mengenai tema atau topik partisipasi masyarakat, tetapi diharapkan agar penelitian ini dapat memberi warna yang berbeda dari penelitian-penelitian sebelumnya, karena di sisi substansi dan lokusnya ada perbedaannya.

Hal yang menjadi acuan dari penelitian ini adalah Partisipasi masyarakat, kewenangan masyarakat dalam mengambil keputusan serta metode/carapemberian usulan dan faktor yang menghambat proses partisipasi masyarakat. Keberadaan keempat hal pokok diatas yang akan digunakan untuk membedah pelaksanaan Musrenbang Tingkat Kecamatan Larantuka, Kabupaten Flores Timur.

B. Kajian Teori

Bab dua adalah tempat untuk menjelaskan konsep dan teori yang digunakan terkait tujuan penelitian yang akan dilakukan. Karena itu, upaya menjelaskan konsep dan teori yang terkait dengan tema dan/atau judul penelitian adalah hal yang penting untuk dilakukan seorang peneliti dalam kerangka untuk menjadi instrumen pemandu yang bersifat ilmiah, guna melakukan penelitian di lapangan. Oleh karena itu, dalam bab ini akan diuraikan beberapa konsep dan teori yang terkait dengan konsep kunci atau fokus penelitian yang akan dilakukan.

1. Partisipasi dalam Perspektif Administrasi Publik.

Partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan jika ditinjau dari perspektif Ilmu Administrasi Publik dapat ditelusuri dari pergeseran dan pemaknaan terhadap paradigma dalam Ilmu Administrasi Publik. Pergeseran paradigma tersebut diakui, dalam tataran praktis pun, memiliki implikasi nyata terhadap praktik penyelenggaraan administrasi publik untuk mendukung penguatan kapasitas birokrasi pemerintah dalam melakukan perubahan guna menjalankan perannya menuju tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) bagi kesejahteraan masyarakat.

Untuk menjelaskan dan memaknai perkembangan nilai dan pendekatan partisipasi serta kebermaknaannya dalam administrasi publik maka penelusuran pergeseran paradigma dalam Ilmu Administrasi Publik menjadi sesuatu yang harus dilakukan. Hal itu bertujuan untuk memotret dan menjelaskan arti penting pengaplikasian nilai dan pendekatan partisipasi masyarakat dalam mengatur dan mengurus masalah publik (*public problems*) dan urusan publik (*public affairs*) yang menjadi lokus dari administrasi publik.

Pandangan Weber tentang birokrasi sebagai tipe organisasi ideal yang penuh rasional, yang menekankan kerahasiaan dan anti demokrasi tersebut, pada gilirannya digugat oleh pemikiran Wilson (1887), yang mengkonstruksi birokrasi agar lebih sejalan dengan iklim kebebasan dan demokrasi yang berkembang, sehingga birokrasi pemerintah diharapkan untuk mengedepankan prinsip atau nilai keterbukaan dan tanggap pada masyarakat.

Memaknai ketidaksepakatan proposisi antara Weber dan Wilson terkait dengan birokrasi pemerintahan, Simmons dan Dvorin (1977) dalam bukunya "Public Administration: Value, Policy and Change", menjelaskan bahwa birokrasi pemerintah dalam menjalankan tugasnya melayani kepentingan dan urusan masyarakat pada umumnya perlu memperhatikan aspirasi dan keinginan masyarakat serta partisipasi masyarakat. Karena esensi demokrasi adalah kedaulatan rakyat. Artinya bahwa birokrasi pemerintah dalam menjalankan tugasnya melayani kepentingan dan urusan masyarakat pada umumnya perlu memperhatikan aspirasi dan keinginan masyarakat serta partisipasi masyarakat. Karena esensi demokrasi adalah kedaulatan rakyat, (Denhardt, J.V. and R.B. Denhardt, 2003).

Berbagai karakteristik mengenai *New Public Management* (NPM) cenderung mengarah pada suatu ikhtiar untuk meningkatkan citra dan pengelolaan administrasi publik dengan mengadopsi dan mengaplikasi berbagai prinsip-prinsip manajemen sektor swasta untuk diterapkan ke dalam proses pengelolaan administrasi publik. Sehingga NPM dipandang sebagai pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk

memperbaiki efisiensi, efektivitas dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern (Vigoda, 2003). Sementara terkait dengan upaya untuk melibatkan peran serta masyarakat dalam kultur yang lebih egaliter dan partisipatif terlihat sangat minim atau boleh dikatakan masih gamang, meskipun telah ada nilai atau prinsip yang mengarah pada upaya untuk membuka ruang tersebut, yakni doktrin untuk menjamin adanya kinerja, akuntabilitas dan kontrol terhadap administrasi publik dengan *desentralized management* (Acompo, 1998) dan orientasi pada pelayanan publik (*public service orientation*) yang menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai oleh organisasi publik dengan memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi 'user' dan warga masyarakat serta akuntabilitas (Ferlie, Ashburner, Flitzgerald, dan Pettigrew, 1997). Orientasi NPM yang melihat masyarakat sebagai *customer* semata-mata, dianggap kurang relevan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang ingin ditegakkan dalam reformasi birokrasi pemerintah, terkait praktik administrasi publiknya. Sehingga lahirlah konsep baru dalam perkembangan ilmu administrasi publik, yaitu *New Public Service* (NPS) yang digagas oleh Denhardt dan Denhardt (2003).

Perbedaan yang dominan dari paradigma NPM dan NPS sebetulnya terletak pada bagaimana birokrasi pemerintah memandang masyarakatnya. Dalam NPM, masyarakat hanya dilihat sebagai *customer* yang harus dilayani dengan baik, sedangkan dalam NPS masyarakat dilihat sebagai *owner*, yang *empunya* negara, sehingga dalam tataran negara yang demokratis dia berhak, tidak hanya dilayani dengan sebaik-baiknya akan tetapi juga menentukan jenis pelayanan,

berpartisipasi dalam menyediakan pelayanan, serta mengawasi bagaimana pelayanan tersebut diberikan.

Dengan mempertimbangkan argumentasi di atas dan menyadari bahwa kedudukan warga negara adalah penting dalam praktik penyelenggaraan administrasi publik, serta didorong oleh dinamika perkembangan sistem pemerintahan yang demokratis, yang membawa nilai-nilai fundamental yang mendudukan warga negara sebagai pemegang kedaulatan, maka implikasi logis dari hal tersebut adalah bahwa pemerintahan harus dibangun dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government from the people, by the people and for the people*). Dengan perkataan lain, pemerintahan harus dibangun dengan cara-cara atau nilai-nilai yang demokratis.

Semangat tersebut menginspirasi dan menjadi alasan mendasar bagi Denhardt and Denhardt (2003) untuk mengadopsi nilai tersebut dalam praktik penyelenggaraan administrasi publik bagi masyarakat. Denhardt and Denhardt mengatakan bahwa "*public servants do not deliver customer service, they deliver democracy.*" Yang jika dimaknai berarti bahwa para pegawai pemerintahan tidak bekerja untuk melayani pelanggan semata tetapi lebih untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi. Oleh karena itu, hal penting dan substansial yang perlu dipegang teguh dan menjadi perhatian utama dari para pegawai pemerintahan adalah bahwa ketika menyelenggarakan pemerintahan mereka seharusnya lebih mengutamakan pelayanan kepada masyarakat secara demokratis, yakni mengedepankan aspek-aspek seperti partisipasi, adil, merata, tidak diskriminatif, jujur dan akuntabel, dan bukan menjalankan pemerintahan seperti layaknya sebuah perusahaan milik swasta.

Menurut Cleveland (dalam Martin, 1989) konsep *organized democracy* mengandung makna bahwa demokrasi dapat diorganisir sedemikian rupa sehingga peran masyarakat dalam penyelenggaraan negara bisa diperluas untuk ikut menangani sektor publik, dan tidak hanya sekadar ikut berpartisipasi secara konvensional dalam pemilu atau pengambilan keputusan. Sebuah konsep yang sejalan dengan gagasan yang dikemukakan oleh Denhardt and Denhardt (2003) yang melihat bahwa administrasi publik, melalui pegawainya berperan memberikan atau menciptakan demokrasi. Bahkan menurut gagasan Rondinelli (2007), Dalam tulisannya “Governments Serving People: The Changing Role of Public Administration in Democratic Governance” dalam *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*” mengatakan bahwa disamping partisipasi dan pemberdayaan adalah cara yang dilakukan untuk mencapai *democratic governance*, hal-hal berikut juga menjadi perhatian, yakni inovasi, penerapan prinsip-prinsip *good governance*, pemanfaatan teknologi, penguatan institusi-institusi publik, pengembangan kapasitas, desentralisasi pemberian pelayanan dan kemitraan sektor publik dan swasta. Peran pemerintah harus diarahkan pada upaya untuk melayani masyarakat guna mencapai *democratic governance* yang antara lain dilakukan dengan pendekatan partisipasi dan pemberdayaan bagi masyarakat.

Dalam aras perubahan paradigma administrasi publik, Menurut Leach dan Percy-Smith (2001) dalam bukunya “Local Governance in Britain” menegaskan bahwa *government* mengandung pengertian politisi dan pemerintahlah yang mengatur, melakukan sesuatu, memberikan pelayanan, sementara sisa dari “kita” adalah penerima yang pasif. Sementara, *governance* meleburkan perbedaan antara

‘pemerintah’ dan ‘yang diperintah’, kita semua adalah proses dari governance. Atau menurut pemikiran Rhodes (1997, dalam Keating M & Glyn Davis, 2000,4), *the concept of governance is broader than government, covering non-state actors.governance in its broadest sense as the processes by which institutions, both state and non-state, interact to manage a nation's affairs.*

Yang dalam perkembangannya menjadi sebuah paradigma baru dalam administrasi publik, yang mencandra bahwa urusan dan kepentingan publik bukan merupakan urusan pemerintah semata tetapi juga urusan pihak non pemerintah dan masyarakat itu sendiri.

Terkait dengan penggunaan pendekatan partisipasi tersebut, yang merupakan konstruksi baru dalam pemerintahan dan praktik administrasi publik, ada pakar yang menghubungkan partisipasi dengan tata kelola pemerintahan (*governance*) yang kemudian dikonseptualisasikan kedalam konsep *participatory governance*. *Participatory* (pemerintahan yang partisipatif) adalah sebuah konsep yang pertama kali diperkenalkan oleh Archon Fung and Elin Olin Wright (2001) dalam tulisannya “Deepening Democracy: Innovation in Empowered Participation Governance”. Pemerintahan partisipatif di sini dimaknai sebagai praktik pemerintahan yang partisipatif, dengan melibatkan masyarakat secara aktif dalam proses pengambilan kebijakan publik.

Sementara ada pula yang melihat dan menghubungkan partisipasi tersebut dengan proses pembangunan, terutama terkait dengan peran pemerintah dan birokrasi serta masyarakat dalam pembangunan, yang dikenal dengan istilah *participatory development*. (partisipasi dalam pembangunan) merupakan konsep yang diperkenalkan oleh Gaventa dan Valderrama (1999, dalam Sukardi, 2009),

di mana konsep tersebut lebih dihubungkan dengan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan. Yang lebih lanjut menurutnya merupakan sebuah konsep tradisional karena menekankan pemaknaan partisipasi sebagai partisipasi masyarakat di tingkat program dan proyek dalam skala mikro.

Meskipun penggunaan konsep dan maknanya berbeda, tetapi ruh yang menjiwai kedua konsep tersebut sama, yakni membahas dan menekankan pentingnya partisipasi masyarakat, baik itu dalam tata kelola pemerintahan maupun dalam proses pembangunan agar proses atau aktivitas tersebut dapat lebih baik dan akuntabel.

Selanjutnya, dengan mempertimbangkan bahwa penelitian ini terfokus pada partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Flores Timur, maka penjelasan mengenai konsep dan teori tentang partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di daerah perlu dipaparkan, dengan penekanan pada konsep dan teori partisipasi masyarakat.

2. Pembangunan Daerah

Pembangunan merupakan perubahan yang direncanakan untuk mencapai tujuan yang diinginkan yaitu perubahan dari tidak ada menjadi ada, dari yang tidak baik menjadi baik, dari yang sudah baik menjadi lebih baik lagi. Pembangunan bukan hanya yang bersifat fisik seperti pembangunan jalan-jalan, gedung-gedung, jembatan dan lain sebagainya, tetapi pembangunan mempunyai makna lebih dari itu. Hakikatnya pembangunan adalah membangun masyarakat atau bangsa secara menyeluruh yang mencakup segala segi kehidupan dan penghidupan bangsa dan negara demi tercapainya kesejahteraan masyarakat, seperti yang dikatakan oleh Todaro dalam Safi'I (2009:10) : "pembangunan

adalah proses multidimensional yang menyangku reorganisasi dan reorientasi sistem ekonomi dan sosial secara keseluruhan. Di samping itu untuk peningkatan suatu pendapatan dan output pembangunan menyangkut perubahan radikal dalam struktur kelembagaan, struktur sosial, administrasi, perubahan sikap, adat serta kepercayaan.”

Kemudian Menurut GTZ (German Technical Cooperation) dan USAID-Clean Urban Project (2000) mendefinisikan Perencanaan Pembangunan Daerah adalah “...suatu yang sistematis dari pelbagai pelaku (aktor), baik umum (publik), swasta maupun kelompok masyarakat lainnya pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan aspek-aspek fisik, sosial-ekonomi dan aspek-aspek lingkungan lainnya dengan cara: (a) secara terus-menerus menganalisis kondisi dan pelaksanaan pembangunan daerah; (b) merumuskan tujuan-tujuan dan kebijakan-kebijakan pembangunan daerah; (c) Menyusun konsep strategi-strategi bagi pemecahan masalah (solusi), dan (d) melaksanakannya dengan menggunakan sumber-sumber daya masalah sehingga peluang-peluang baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dapat ditangkap secara berkelanjutan”.

Pembangunan harus dilaksanakan secara merata di seluruh tanah air, dan tidak hanya diperuntukan untuk golongan tertentu atau untuk sebagian dari masyarakat tetapi diperuntukan bagi seluruh masyarakat tanpa terkecuali. Pembangunan dilaksanakan tidak hanya di kota-kota besar atau hanya di Pulau Jawa saja tetapi pembangunan dilakukan di setiap kota-kota yang ada di Indonesia, bahkan dilakukan sampai desa-desa terpencil, dari pulau yang paling Barat hingga ke pulau yang paling Timur. Tidak ada pengecualian di antara

mereka, yang ada hanya jenis pembangunannya yang berbeda sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat itu sendiri. Dan dari hasil pembangunan tersebut harus benar-benar dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat sehingga akan berdampak kepada meningkat perbaikan kehidupan masyarakat menjadi lebih baik.

Dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah maka pemerintah daerah diberikan kewenangan yang lebih besar dalam mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Dengan sistem desentralisasi pemerintah daerah mempunyai kewenangan penuh dalam menjalankan roda pemerintahannya secara bertanggung jawab di daerahnya. Pemerintah pusat tidak lagi mendominasi pemerintah daerah. Pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini hanya berperan sebagai pelaku yang melakukan supervisi, memantau, mengawasi, dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Selanjutnya, dengan diterapkan sistem itu pula menjadi harapan seluruh komponen bangsa akan terlaksananya tujuan dari kebijakan desentralisasi tersebut, yakni dalam rangka efisiensi alokasi arus barang publik di daerah dan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat lokal guna mendorong demokratisasi, mengakomodasi aspirasi keinginan daerah dan partisipasi masyarakat, sekaligus menjadi perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia (Afiffuddin, 2010).

Dengan kewenangan yang dimilikinya pemerintah daerah diharapkan melakukan terobosan-terobosan yang berarti dalam usahanya untuk memajukan daerahnya dan mensejahterakan masyarakatnya. Dengan melakukan perubahan

pada organisasi, kelembagaan, peningkatan kualitas aparatur, sistem pengelolaan keuangan daerah, pengembangan kawasan strategis dan cepat tumbuh, pengembangan usaha ekonomi produktif berbasis kelompok masyarakat dan lain sebagainya maka percepatan pembangunan daerah dapat segera dilaksanakan. Begitu pula permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam masyarakat akibat pelaksanaan pembangunan agar dapat segera diatasi.

Permasalahan-permasalahan yang timbul dimasyarakat agar dapat segera diatasi dengan melibatkan aktor-aktor baik pemerintah atau swasta, memusyawarahkan untuk memecahkan masalah. Hal ini seperti definisi formulasi kebijakan publik yang dikemukakan Lydden, Shipman dan Wilkinson (dalam Wahab, 34:1990) sebagai berikut : *"The term public policy process usually refers to sequantial flow of interaction between govermental and no govermental participantns who discuss, argue about, and find common grounds for agrrening upom the scope and type of govermental action appropriate in dealing with a particular societal problem. This proces includes :(1) Seeking information to define the societal problem;(2) developing altenative problem solution and ;(3) reaching agreement upon which alternative will best solve the problem, in short, the public policy process is a decision making process."* (Artinya istilah proses pembuatan kebijakan negara biasanya mengacu pada langkah-langkah yang teratur mengenai interaksi pihak pemerintah dan pihak swasta yang memperbincangkan atau berdebat, serta usaha untuk mencapai kesepakatan bersama tentang ruang untuk menangani masalah masalah sosial tertentu. Proses kebijakan Negara tersebut meliputi (1) Pencarian informasi yang tepat untuk merumuskan masalah sosial (2) Mengembangkan alternatif masalah sosial (3)

Mencapai kesepakatan pendapat mengenai alternatif terbaik untuk memecahkan masalah tersebut”.

3. Partisipasi dalam Perencanaan Pembangunan

Pada masa sekarang ini dimana keterbukaan dan demokrasi dijunjung tinggi, pembangunan daerah tidak bisa dilepaskan dari partisipasi masyarakat. Karena pembangunan daerah diperuntukan bagi semua masyarakat, karenanya menjadi bagian tak terpisahkan dari masyarakat itu sendiri. Dengan adanya keterlibatan masyarakat di dalamnya maka makna dari apa yang menjadi tujuan dari pembangunan itu sendiri dapat terwujud.

Menjelaskan arti penting partisipasi masyarakat dalam pembangunan, sudah mulai terlihat ketika banyak pakar menilai bahwa pada Masa Orde Baru pembangunan dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi semata. Karena dengan menggunakan pendekatan tersebut, yang menegaskan peran serta masyarakat, mengakibatkan terjadinya ketimpangan sosial di dalam masyarakat. Tidak hanya itu saja, tetapi juga telah menimbulkan persoalan-persoalan lainnya, seperti timbulnya akumulasi nilai-nilai hedonistik, ketidakperdulian sosial, terjadinya erosi ikatan-ikatan kekeluargaan dan kekerabatan, dan meluasnya dekadensi moral dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (Suparjan dan Suyatno: 2003). Akibat lainnya adalah terjadinya ketergantungan masyarakat terhadap lembaga birokrasi yang sifatnya sentralistik yang memiliki kewenangan yang dominan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tetapi tidak memiliki kepekaan terhadap kebutuhan-kebutuhan lokal. Hal tersebut secara sistematis telah mematikan inisiatif masyarakat lokal untuk memecahkan masalah-masalah yang mereka hadapi.

Penekanan pada pentingnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan di daerah karena dengan pembangunan yang berbasis pada pemberdayaan dan pendekatan partisipatif akan mendorong tumbuhnya prakasa dan swadaya masyarakat sebagai upaya percepatan pembangunan di daerah. Melalui pendekatan partisipatif ini setiap elemen publik di daerah harus selalu diikutsertakan dalam tahapan perencanaan, pelaksanaan, menghasilkan, menikmati dan melestarikan pembangunan. Dengan tahapan ini diharapkan proses pembangunan di daerah akan mencapai sasaraannya. Partisipasi murni harus diartikan bahwa setiap elemen masyarakat harus ikut serta dalam setiap tahapan pembangunan daerah sesuai dengan latar belakang, kemampuan dan keahlian masing-masing dengan dilandasi oleh rasa tanggung jawab dan tenggang rasa untuk kepentingan bersama (Suparjan dan Suyatno: 2003).

Menurut Diana Conyers (1954:154), ada tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat penting. Pertama, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal. Contohnya, program pembangunan pusat-pusat pembelanjaan padahal yang lebih dibutuhkan adalah jalan-jalan yang kondisinya baik yang dapat memperlancar perekonomian dalam kegiatannya. Alasan kedua, yaitu bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut. Alasan ketiga, partisipasi menjadi penting karena timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi

jika masyarakat dilibatkan dalam pembangunan. Dalam hal ini masyarakat memiliki hak untuk memberikan saran dalam menentukan jenis pembangunan yang akan dilaksanakan di daerah mereka.

Pembangunan dengan pendekatan yang berbasis pada masyarakat akhirnya menjadi kebutuhan yang sangat penting di dalam pelaksanaan pembangunan dewasa ini. Dengan asumsi bahwa masyarakat harus dilibatkan dalam setiap perencanaan, pelaksanaan, bahkan sampai monitoring serta evaluasi pembangunan. Perspektif pembangunan yang perlu dikembangkan, masyarakat dibangun bukan karena mereka bodoh dan tidak mampu, akan tetapi kemampuan yang tersedia perlu dioptimalkan agar mereka dapat berkembang sesuai dengan pengetahuan mereka sendiri. *Local knowledge* dan teknologi menjadi basis perkembangan mereka. Konsep ini sangat penting di dalam mewujudkan paradigma baru pembangunan yang berpusat pada manusia. Jika paradigma pembangunan berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dapat dilakukan melalui bantuan modal dan teknologi yang didatangkan dari luar, pembangunan dalam perspektif ini hanya dapat terjadi jika masyarakat berperan aktif. Untuk mendukung tumbuhnya partisipatif masyarakat ini maka pemberdayaan terhadap masyarakat baik secara politis, sosial, ekonomi memang menjadi sesuatu hal yang mutlak dilakukan (Superjan dan Suyatno; 2003).

Berdasarkan dari paparan di atas setidaknya dapat disarikan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan hal yang penting dan mutlak diperlukan, karena masyarakatlah yang pada akhirnya akan melaksanakan program dan menikmati program pembangunan tersebut. Adanya pelibatan dan

peran serta masyarakat memungkinkan mereka memiliki rasa tanggung jawab demi berkelanjutannya program pembangunan

Untuk memaknai konsep mengenai partisipasi masyarakat dalam pembangunan, maka perlu dipahami terlebih dulu beberapa konsep yang menyatu dalam konsep tersebut, yakni partisipasi masyarakat dan perencanaan pembangunan. Kemudian, pada akhirnya akan dijelaskan secara utuh apa yang dimaksudkan dengan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.

Perencanaan partisipatif merupakan perencanaan yang melibatkan semua (rakyat) dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi yang bertujuan untuk mencapai kondisi yang diinginkan. Hal ini seperti yang dikemukakan Sulaiman (Huraerah, 2008: 103), dimana partisipasi dalam kegiatan perencanaan pembangunan adalah:

a. Bentuk partisipasi

Pada tahapan ini bentuk partisipasi masyarakat yang bisa disumbangkan dalam perencanaan pembangunan berbentuk tingkat kehadiran, memberikan ide atau gagasan dalam penentuan usulan prioritas. Ide atau gagasan disampaikan melalui musyawarah perencanaan pembangunan, dan hasil ide-ide tersebut akan diusulkan dalam penetapan usulan. Bentuk partisipasi masyarakat diberikan dalam bentuk sumbangan pikiran, saran, usulan maupun kritik dalam pertemuan atau rapat yang diadakan untuk membicarakan kegiatan yang akan

b. Kewenangan pengambilan keputusan

Peran masyarakat Perencanaan pembangunan sangat penting, diskusi intensif antara pihak berkepentingan (stakeholders), baik dari unsur

pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, dunia usaha terkait perlu diselenggarakan untuk dapat saling melengkapi informasi dan menyamakan persepsi tentang kebijakan yang akan diputuskan oleh aparat tersebut.

Peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan hendaknya masyarakat tidak dipandang sebagai obyek semata, tetapi harus dilibatkan sebagai pelaku aktif dalam pembangunan mulai sejak perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan. Selanjutnya hal penting yang perlu mendapat perhatian adalah hendaknya masyarakat dapat menikmati hasil pembangunan secara proposional sesuai dengan peranannya masing-masing.

c. Metode/cara pemberian usulan

Salah satu ciri perencanaan partisipatif adalah terfokus pada kepentingan masyarakat, Dan juga berdasarkan pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat. Untuk menjawab kebutuhan dan permasalahan tersebut maka dilakukan identifikasi dan penetapan permasalahan, menggali dan mengumpulkan masalah-masalah dan kebutuhan masyarakat.

Kemudian oleh Abe (2002:81) sebagai berikut : Perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan kepentingan rakyat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik secara langsung maupun tidak langsung. Tujuan dan cara harus dipandang sebagai satu kesatuan. Suatu tujuan untuk kepentingan rakyat dan bila dirumuskan tanpa melibatkan masyarakat, maka akan sulit dipastikan bahwa rumusan akan berpihak pada rakyat.

Hal senada juga disampaikan oleh Wicaksono dan Sugiarto (dalam Wijaya, 2003:16) ” usaha yang dilakukan masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi agar mencapai kondisi yang diharapkan berdasarkan kebutuhan dan kemampuan masyarakat secara mandiri. Dari pengertian tersebut bahwa perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang melibatkan semua (rakyat) dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi yang tujuannya untuk memperoleh kondisi yang diharapkan, menciptakan aspirasi dan rasa memiliki .

Kemudian Wicaksono dan Sugiarto (dalam Wijaya,2001:25), lebih lanjut mengemukakan ciri-ciri perencanaan partisipatif sebagai berikut :

1. Terfokus pada kepentingan masyarakat
 - a. Perencanaan program berdasarkan pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat.
 - b. Perencanaan disiapkan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat yang memenuhi sikap saling percaya dan terbuka.
2. Partisipatoris (keterlibatan)

Setiap masyarakat melalui forum pertemuan, memperoleh peluang yang sama dalam sumbangan pemikiran tanpa dihambat oleh kemampuan bicara, waktu dan tempat.
3. Dinamis
 - a. Perencanaan mencerminkan kepentingan dan kebutuhan semua pihak
 - b. Proses perencanaan berlangsung secara berkelanjutan dan proaktif.
4. Sinergitas
 - a. Harus menjamin keterlibatan semua pihak
 - b. Selalu menekankan kerjasama antar wilayah administrasi dan geografi

- c. Setiap rencana yang akan dibangun sedapat mungkin mejadi kelengkapan yang sudah ada, sedang atau dibangun.
- d. Memperhatikan interaksi yang terjadi diantara *stakeholder*

5. Legalitas

- a. Perencanaan pembangunan dilaksanakan dengan mengacu pada semua peraturan yang berlaku.
- b. Menjunjung etika dan tata nilai masyarakat.
- c. Tidak memberikan peluang bagi penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan.

6. Fisibilitas (Realistis)

Perencanaan harus bersifat spesifik, terukur, dapat dijalankan, dan mempertimbangkan waktu.

Kemudian menurut Samsura (2003;2) menjelaskan kriteria-kriteria dari perencanaan partisipatif sebagai berikut :

1. Adanya pelibatan seluruh stakeholder.
2. Adanya upaya pembangunan institusi masyarakat yang kuat dan legitimate.
3. Adanya proses politik melalui upaya negoisasi atau urun rembuk yang pada akhirnya mengarah pada pembentukan kesepakatan bersama (*collective agreement*)
4. Adanya usaha pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan pembelajaran kolektif yang merupakan bagi dari proses demokratisasi.

4. Makna Partisipasi Masyarakat

Definisi konsepsional dari Keith Davis dalam Abu Huraerah (2008:95) adalah "*participation is defined as mental and emotional involvement of persons*

in group situation that encourage them to contribute to group goals and share responsibility for them" (Partisipasi didefinisikan sebagai keterlibatan mental dan emosi orang-orang dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk menyumbangkan pada tujuan-tujuan kelompok dan sama-sama bertanggung jawab terhadapnya).

Berdasarkan pengertian di atas, partisipasi bukan hanya sekadar mengambil bagian atau pengikutsertaan saja tetapi lebih dari itu. Dalam pengertian tersebut terkandung tiga gagasan pokok, yaitu *mental and emotional involvement* (keterlibatan mental dan emosi), *motivation to contribute* (dorongan untuk memberikan sumbangan), dan *acceptance of responsibility* (penerimaan tanggung jawab).

Menurut pendapat Mubyarto dalam Abu Huraerah (2008:96) mengatakan pengertian dasar partisipasi adalah tindakan mengambil bagian dalam kegiatan, sedangkan pengertian partisipasi masyarakat adalah keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pembangunan di mana masyarakat ikut serta terlibat mulai dari tahapan penyusunan program, perencanaan dan pembangunan, perumusan kebijakan, dan pengambilan keputusan.

Berdasarkan pendapat yang telah diungkapkan di atas, maka partisipasi masyarakat dapat diartikan secara luas. Partisipasi masyarakat bukan hanya dalam pelaksanaan saja seperti halnya ditafsirkan masyarakat awam pada umumnya, tetapi meliputi kegiatan pengambilan keputusan, penyusunan program, perencanaan program, pelaksanaan program, mengembangkan program, dan menikmati hasil dari pelaksanaan program tersebut. Seperti Abe ungkapkan dalam Wignyo Adiyoso (2009) bahwa peranserta masyarakat adalah hak, bukan

kewajiban. Hal tersebut dinyatakan pula dalam deklarasi PBB mengenai hak asasi manusia (Bab 21) bahwa setiap warga negara mempunyai hak untuk berperanserta dalam urusan pemerintahan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini diperkuat oleh Kelly dalam Wignyo Adiyoso (2009) yang berpendapat bahwa peranserta masyarakat adalah serangkaian proses di mana masyarakat lokal dilibatkan dan berperan dalam isu yang berhubungan dengan mereka.

Dalam perkembangan yang terjadi menunjukkan bahwa konsepsi partisipasi masih cenderung disalah-artikan secara salah kaprah. Atas nama partisipasi atau atas nama gotong royong pemerintah seringkali meminta rakyat untuk ikut serta dalam program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Mubyarto dan Sartono Kartodirjo (1998:36) juga mengungkapkan bahwa: "Seringkali pengertian partisipasi diinterpretasikan secara agak keliru, yaitu seakan-akan rakyat memang harus mendukung atau ikut program-program pemerintah secara gratis dengan alasan program-program tersebut pada akhirnya dipergunakan untuk kepentingan rakyat. Maka dengan demikian proyek-proyek pembangunan yang memiliki anggaran tertentu kadang-kadang dapat diselesaikan melalui penghematan-penghematan. Makin hematnya biaya yang dikeluarkan dalam sebuah proyek maka dapat diartikan makin besar pula partisipasi masyarakat yang ada di dalamnya."

Pada pemahaman di atas dapat dimaknai bahwa partisipasi diartikan sebagai besaran dana yang dapat dihemat atau dana yang tersedia sebagai sumbangan atau kontribusi masyarakat kepada proyek-proyek pemerintah. Jadi yang diperhatikan dari partisipasi masyarakat adalah terkait dengan partisipasi dalam aspek dana.

Selain itu menurut Carter (1977), Cormick (1979), Goulet (1989) dan Wingert (1989) dalam Santosa dan Heroepoetri (2005:2) merinci fungsi dari partisipasi masyarakat yaitu sebagai berikut:

1. Partisipasi Masyarakat sebagai suatu Kebijakan
2. Partisipasi Masyarakat sebagai Strategi
3. Partisipasi Masyarakat sebagai Alat Komunikasi
4. Partisipasi Masyarakat sebagai Alat Penyelesaian Sengketa
5. Partisipasi Masyarakat sebagai Terapi

Lebih lanjut Santosa dan Heroepoetri (2005:5) juga merangkum manfaat dari partisipasi masyarakat yaitu sebagai berikut:

1. Menuju masyarakat yang lebih bertanggung jawab Kesempatan untuk berpartisipasi dalam kegiatan publik, akan memaksa orang yang bersangkutan untuk membuka cakrawala pikirannya dan mempertimbangkan kepentingan publik (Mill, 1990). Sehingga orang tersebut tidak semata-mata memikirkan kepentingannya sendiri, tetapi akan lebih memiliki sifat bertanggung jawab dengan mempertimbangkan kepentingan bersama.
2. Meningkatkan proses belajar Pengalaman berpartisipasi secara psikologis akan memberikan seseorang kepercayaan yang lebih baik untuk berpartisipasi lebih jauh.
3. Mengeliminir perasaan terasing Karena turut aktifnya berpartisipasi dalam suatu kegiatan, seseorang tidak akan merasa terasing. Karena dengan berpartisipasi akan meningkatkan perasaan dalam seseorang bahwa ia merupakan bagian dari masyarakat.

4. Menimbulkan dukungan dan penerimaan dari rencana pemerintah Ketika seseorang langsung terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang akan mempengaruhi kehidupannya, mereka cenderung akan mempunyai kepercayaan dan menerima hasil akhir dari keputusan itu. Jadi, program partisipasi masyarakat menambah legitimasi dan kredibilitas dari proses perencanaan kebijakan publik. Serta menambah kepercayaan publik atas proses politik yang dijalankan para pengambil keputusan.
5. Menciptakan kesadaran politik; John Stuart Mill (1963) berpendapat bahwa partisipasi masyarakat pada tingkat lokal, dimana pendidikan nyata dari partisipasi terjadi, seseorang akan belajar demokrasi. Ia mencatat bahwa orang tidaklah belajar membaca atau menulis dengan kata-kata semata, tetapi dengan melakukannya. Jadi, hanya dengan terus berpraktek pemerintahan dalam skala kecil akan membuat masyarakat belajar bagaimana mempraktekkannya dalam lingkup yang lebih besar lagi.
6. Keputusan dari hasil partisipasi mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Menurut Verba dan Nie (1972) bahwa melalui partisipasi masyarakat distribusi yang lebih adil atas keuntungan pembangunan akan didapat, karena rentang kepentingan yang luas tercakup dalam proses pengambilan keputusan.
7. Menjadi sumber dari informasi yang berguna; Masyarakat sekitar, dalam keadaan tertentu akan menjadi pakar yang baik karena belajar dari pengalaman atau karena pengetahuan yang didapatnya dari kegiatan sehari-hari.

5. Bentuk Partisipasi Masyarakat

Pengertian partisipasi telah disebutkan sebelumnya bahwasanya partisipasi merupakan keikutsertaan, kelompok atau masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Keterlibatan masyarakat tersebut mempunyai beragam bentuk dan jenis partisipasi. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Sulaiman dalam Abu Huraerah (2008: 103) membagi bentuk-bentuk partisipasi ke dalam lima macam, yaitu

- a. Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, terkait ini menurut Kartasasmita Kartasasmita (1996:145) Peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya merupakan unsur yang sungguh penting dalam pemberdayaan masyarakat. Dengan dasar pandang demikian, maka pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan, dan pengamalan demokrasi.
- b. Partisipasi langsung dalam kegiatan bersama secara fisik dan tatap muka
- c. Partisipasi representatif dengan memberikan kepercayaan dan mandat kepada wakil-wakil yang duduk dalam organisasi atau panitia.
- d. Partisipasi dalam bentuk dukungan berupa keterlibatan mental, emosional individu dan adanya motivasi untuk memberikan kontribusi tergerak dalam bentuk buah pikiran, tenaga, barang dan jasa yang merupakan hak dasar yang sah bagi setiap individu dalam kesediaannya untuk turut serta menentukan keberhasilan suatu program pembangunan.
- e. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil

Cohen dan Uphoff(1977), mencatat bahwa ada Sembilan tipe partisipasi yang mungkin saja dapat terjadi dalam pembangunan daerah, yaitu

1. Partisipasi sukarelah dengan inisiatif dari bawah
2. Partisipasi dengan imbalan, yang inisiatifnya dari bawah.
3. Partisipasi desakan atau paksaan(*enforced*) dengan inisiatif dari bawah.
4. Partisipasi Sukarela (*Voluntereed*), dengan inisiatif dari atas
5. Partisipasi dengan Imbalan (*rewaerded*), dengan inisiatif dari atas.
6. Partisipasi paksaan, dengan inisiatif dari atas.
7. Partisipasi sukarela dengan inisiatif bersama (*Through shared initiative*).
8. Partisipasi Imbalan, dengan inisiatif bersama.
9. Partisipasi paksaan dengan inisiatif bersama dari atas dan juga bawah.

Cohen dan Uphoff(1977), juga menambahkan bahwa ada empat bentuk partisipasi, yaitu:

1. *Participation in decision making*, merupakan partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan atau keputusan organisasi, Masyarakat diberikan kesempatan untuk memberikan masukan dan pendapat serta ikut menilai rencana yang sedang disusun.
2. *Participasi Implementation*, adalah partisipasi yang mengikutsertakan masyarakat dalam kegiatan-kegiatan operasional dari kebijakan yang telah diambil terlebih dahulu, partisipasi ini juga dalam hal mematuhi keputusan dan kebijakan yang telah ditetapkan.
3. *Participation in benefits*, adalah partisipasi masyarakat dalam menikmati dan memanfaatkan hasil pembangunan yang telah di programkan.

Masyarakat juga merasakan dampak dari keputusan dan kebijakan yang telah diambil.

4. *Participation in evaluation*, adalah partisipasi masyarakat dalam bentuk keikutsertaan menilai serta mengawasi kegiatan-kegiatan pembangunan. Demikian juga halnya dalam mengawasi pelaksanaan keputusan dan kebijakan yang telah diambil.

Berdasarkan pandangan Pusic dalam Adi (2003), Partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat dilihat dari dua hal:

1. Partisipasi dalam perencanaan

Segi positif dari perencanaan adalah dapat mendorong keterlibatan secara emosional terhadap program-program pembangunan yang telah direncanakan bersama. Sedang segi negatifnya adalah kemungkinan tidak dapat dihindarinya pertentangan antar kelompok dalam masyarakat yang dapat menunda atau bahkan menghambat tercapainya suatu keputusan bersama

2. Partisipasi dalam pelaksanaan

Segi positif dari partisipasi dalam pelaksanaan adalah bahwa bagian terbesar dari suatu program (tentang penilaian kebutuhan dan perencanaan program) telah selesai dikerjakan. Tetapi segi negatifnya adalah kecenderungan menjadikan warga masyarakat sebagai obyek pembangunan, dimana warga hanya dijadikan pelaksanapembangunan tanpa dimbulkan keinginan untuk mengatasi masalahnya. Sehingga warga masyarakat tidak secara emosional terlibat dalam program, yang berakibat kegagalan seringkali tidak dapat dihindari

6. Tahapan perencanaan Partisipasi

Salah satu ciri perencanaan partisipatif adalah terfokus pada kepentingan masyarakat, Dan juga berdasarkan pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat. Untuk menjawab kebutuhan dan permasalahan tersebut maka dilakukan identifikasi dan penetapan permasalahan, menggali dan mengumpulkan masalah-masalah dan kebutuhan masyarakat.

Menurut Abe (2005;90) dengan adanya pelibatan masyarakat secara langsung dalam perencanaan, maka mempunyai dampak positif dalam perencanaan partisipatif, yaitu :

1. Terhindar dari terjadinya manipulasi, keterlibatan masyarakat akan memperjelas apa yang sebenarnya dikehendaki masyarakat.
2. Memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, semakin banyak jumlah mereka yang terlibat akan semakin baik.
3. Meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.

Perencanaan partisipatif titik fokusnya adalah keterlibatan masyarakat, bahwa perencanaan partisipatif merupakan perencanaan lahir dari bawah (bottom up) bukan lahir atas (top-down) atau Pemerintah Daerah Jadi perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang disusun dari bawah (bottom up). Menurut Alexander Abe (2002;71), langkah-langkah perencanaan yang disusun dari bawah (bottom up) dan bukan dari perencanaan atas inisiatif dari pemerintah daerah sebagai berikut:

1. Penyelidikan.

Penyelidikan adalah sebuah proses untuk mengetahui, menggali dan mengumpulkan persoalan-persoalan bersifat lokal yang berkembang di

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Lingkup Penelitian

Pada penelitian lapangan ini diharapkan dapat menerangkan gejala atau fenomena sosial tertentu, serta dapat menghasilkan abstraksi tentang keterkaitan gejala atau fenomena dan mendeskripsikan secara terperinci atau mendalam partisipasi masyarakat dalam perencanaan yang terfokus pada Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Musrenbang) Kecamatan Lantuka.

Analisis ini didahului dengan suatu penelahan terhadap beberapa *stakeholders* seraya melakukan pengumpulan data tentang tindakan-tindakan mereka, kepentingan mereka, persepsi, perilaku pengalaman, pikiran dalam hubungannya dengan sebuah fenomena tertentu, dalam hal ini berkenaan dengan masalah perencanaan pembangunan di Kecamatan Lantuka Kabupaten Flores Timur.

Dalam konteks yang demikian ini metode kualitatif mengacu pada perspektif teoritik fenomenologi yang tertarik pada pemahaman mengenai perilaku manusia seperti yang dipahami dan dituturkan oleh pelaku atau individu itu sendiri, sehingga dalam tataran ini metode *memahami*, proses mengubah sesuatu yang diminati atau situasi ketidaktahuan menjadi mengerti, menurut E. Sumaryo (1993:83) merupakan hal yang penting dan sangat diperlukan oleh peneliti. Hal ini tentunya berdasarkan pengalaman empiris dan mental peneliti, kemudian pengalaman tersebut diinterpretasikan, diolah dan dianalisa dengan menggunakan kata-kata atau bahasa yang dimengerti.

B. Fokus Penelitian

Pada sub bagian ini akan dimaknai dan dioperasionalkan beberapa konsep dan/atau variabel penting dan utama terkait dengan penelitian ini. Hal ini dilakukan sebagai pedoman pemahaman dan pembatasan makna serta acuan penelusuran nanti sehingga peneliti terfokus pada tujuan penelitian.

Berdasarkan judul penelitian dan tujuan dari penelitian ini maka ditemukan dua konsep utama yang perlu dimaknai dan dioperasionalkan sebagai pedoman untuk menggali dan mengumpulkan data pada penelitian lapangan, yakni:

1. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan dimaknai sebagai usaha yang dilakukan masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi agar mencapai kondisi yang diharapkan berdasarkan kebutuhan dan kemampuan secara mandiri dan terfokus pada perencanaan pembangunan Daerah Kabupaten Flores Timur. Untuk mengungkapkan dan menjelaskan bagaimana partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan, ada beberapa hal atau aspek yang menjadi indikator dalam menjelaskan partisipasi masyarakat, yaitu:

- a. Ada tidaknya mekanisme partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di tingkat Kecamatan
- b. Siapa saja yang berpartisipasi
- c. Apakah ada keterwakilan dari seluruh lapisan masyarakat yang ada di Kecamatan dalam Musrenbang
- d. Apa peran masyarakat dalam proses Musrenbang
- e. Bentuk partisipasi seperti apa yang diberikan masyarakat

- f. Ada tidaknya kewenangan dalam menentukan atau pengambilan keputusan terkait dengan usulan program atau kegiatan di tingkat kecamatan
 - g. Sejauhmana masyarakat dilibatkan dalam proses pengawasan dalam menentukan usulan program/kegiatan di tingkat kecamatan
 - h. Ikut serta dalam menentukan lokasi kegiatan
 - i. Metode/cara pemberian usulan
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat.

Faktor-faktor penghambat partisipasi masyarakat adalah aspek-aspek yang dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan di Kecamatan dinilai menjadi hal yang menghambat proses keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan di tingkat kecamatan.

Adapun faktor-faktor penghambat ini dikategorikan kedalam dua aspek, yakni intrinsik dan ekstrinsik. Faktor intrinsik adalah faktor-faktor yang ada dalam diri individu masyarakat yang menyebabkan terhambatnya warga masyarakat dalam peran serta mereka pada musrenbang di tingkat kecamatan. Faktor tersebut adalah: kesadaran masyarakat, kapasitas masyarakat, karakteristik individu masyarakat. Sementara faktor-faktor ekstrinsik adalah faktor-faktor yang datang dari luar masyarakat yang menjadi kendala atau menjadi penghambat bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses perencanaan pembangunan di tingkat kecamatan. Faktor-faktor tersebut adalah: karakteristik sosial budaya masyarakat, ada tidaknya mekanisme atau media partisipasi masyarakat yang disediakan oleh pemerintah, dukungan atau komitmen politik pemerintah daerah, keteladanan pimpinan baik formal maupun informal, kemauan aparat pemerintah untuk

memberikan kewenangan kepada masyarakat dalam pengambilan keputusan ataupun pengawasan.

C. Informan penelitian

Penentuan informan dilakukan dengan teknik purposive sampling, yaitu teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu (Sugiyono, 2003: 78). Mengambil orang-orang yang telah diketahui mempunyai pengetahuan, pengalaman, dan memahami permasalahan dan tujuan dari riset ini, yakni terkait dengan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Larantuka.

Berikut ini informan-informan yang menjadi sumber data dalam penelitian:

1. Kepala Bappeda, Sekretaris Bappeda, Kabid Penelitian serta Kabid Sosial budaya pada Bappeda Kabupaten Flores Timur
2. Camat Larantuka, Sekretaris Camat, Kasie Pemerintahan Masyarakat desa serta Kasie Pembangunan pada Kantor Camat Larantuka.
3. Kepala Desa Lamawalang, Lurah Kelurahan Larantuka, Sekretaris Lurah Kelurahan Weri.
4. LSM (fasilitator PNPM kecamatan Larantuka) terdiri dari 1 orang
5. Kaum intelektual dan Tokoh Masyarakat yang tahu betul perencanaan pembangunan di Kecamatan Larantuka, terdiri dari 3 orang

D. Instrumen Penelitian

Menurut Sugiyono (2007) instrumen kunci dalam penelitian kualitatif adalah peneliti. Sebagai *human instrument*, peneliti berfungsi menetapkan fokus

penelitian, memilih informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, analisis data, menafsirkan data dan membuat kesimpulan atas temuannya. Sedangkan untuk memandu wawancara, peneliti menyiapkan panduan pertanyaan tentang hal-hal pokok yang ingin diketahui dalam penelitian. Panduan ini mempermudah peneliti dalam mengarahkan pembicaraan atau wawancara. Namun demikian hal ini tidak menutup kemungkinan bahwa wawancara tersebut semakin berkembang sesuai dengan kondisi lapangan.

Disamping itu peneliti juga menggunakan instrument pendukung untuk membantu dalam pengumpulan data yaitu:

1. Pedoman wawancara digunakan peneliti dalam melakukan pengamatan langsung terhadap obyek studi
2. Pedoman dokumentasi merupakan pedoman untuk mencari data sekunder yang diperlukan.

E. Teknik Pengumpulan Data

1. Sumber Data

Menurut lofland dan Lofland (dalam Moloeng,2007) sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan. Kata-kata dan tindakan dinyatakan secara individual maupun kolektif seperti dalam suatu lembaga yang diamati, ditulis atau diwawancara merupakan sumber data utama dan primer. Data utama merupakan hasil usaha kombinasi kegiatan indera (*sense*) peneliti dalam melihat, mendengar dan bertanya pada informan. Semua data dapat diperoleh dari pengalaman partisipasif peneliti di lokasi penelitian.

Sumber data utama dari penelitian ini adalah para informan yang dipilih secara purposif yang meliputi unsur pemerintahan (Kepala Bappeda kabupaten Flores Timur serta jajarannya, Camat Larantuka serta jajarannya termasuk didalamnya Lurah/kepala desa dan stafnya), unsur Tokoh masyarakat, dan unsur LSM (fasilitator kecamatan Larantuka).

Data primer ini dapat disimpan dalam rupa catatan tertulis atau melalui perekaman, pengambilan foto atau film. Selain kata-kata dan perbuatan sebagai sumber primer, terdapat juga sumber tertulis sebagai data tambahan. Sumber tertulis dapat terbagi atas sumber arsip, buku dan dokumen resmi yang berhubungan dengan perencanaan Pembangunan, proses musrenbang di kecamatan Larantuka.

2. Pengumpulan Data

Dengan menggunakan metode kualitatif dalam penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang dilakukan yaitu

a. Wawancara

Peneliti mengadakan wawancara langsung dengan informan sehubungan dengan masalah penelitian. Teknik wawancara yang digunakan adalah wawancara mendalam yang bertujuan mengurai pokok persoalan secara detail. Wawancara dilakukan dengan menyiapkan terlebih dahulu pokok-pokok wawancara sesuai dengan kompetensi informan, informan kunci. Teknik ini juga akan dibantu dengan sejumlah format pengisian data seperti catatan reflektif.

b. Pengamatan (Observasi)

Dalam penelitian ini peneliti melakukan observasi partisipasi pasip yaitu peneliti datang di tempat kegiatan orang yang diamati dan mengikuti proses musrenbang di kecamatan Larantuka, tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut. Melalui pengamatan peneliti dapat mengungkapkan fakta tentang penyelenggaraan musrenbang dan melihat bagaimana suatu proses Musrenbang kecamatan Larantuka, sehingga dapat menyajikan gambaran rinci tentang aktivitas program, proses serta peserta.

c. Penelaahan Dokumen

Menggunakan Teknik analisis isi terhadap data sekunder yang ada melalui studi dokumen dan kepustakaan .mempelajari buku-buku, makalah yang berhubungan dengan topik penelitian serta Mengumpulkan dan mengcopy dokumen program/ kegiatan prioritas yang akan didorong pada forum tingkat kabupaten.

F. Analisa Data

Sebagai konsekuensi menggunakan metode kualitatif untuk menelusuri penelitian ini, maka peneliti perlu bersikap terbuka dalam menganalisis data. Peneliti harus berusaha bersikap terbuka terhadap realitas subyek yang diteliti. Oleh karena itu, analisis dimulai dengan suatu sikap “mendengarkan” subyek penelitian secara terbuka tanpa diarahkan oleh asumsi-asumsi peneliti sendiri atau teori-teori yang sudah ada (Krueger, 1998:3).

Dalam penelitian kualitatif informasi dianalisis selama informasi itu dikumpulkan, dan proses “pengumpulan-analisis” itu terus berlangsung sampai

data dianggap “tuntas” atau tidak ada lagi data “baru” yang perlu dicari. Cara ini diambil oleh peneliti karena peneliti menyadari cara ini sangat berguna dalam proses penelitian selanjutnya, agar semakin terarah dan semakin mendalam.

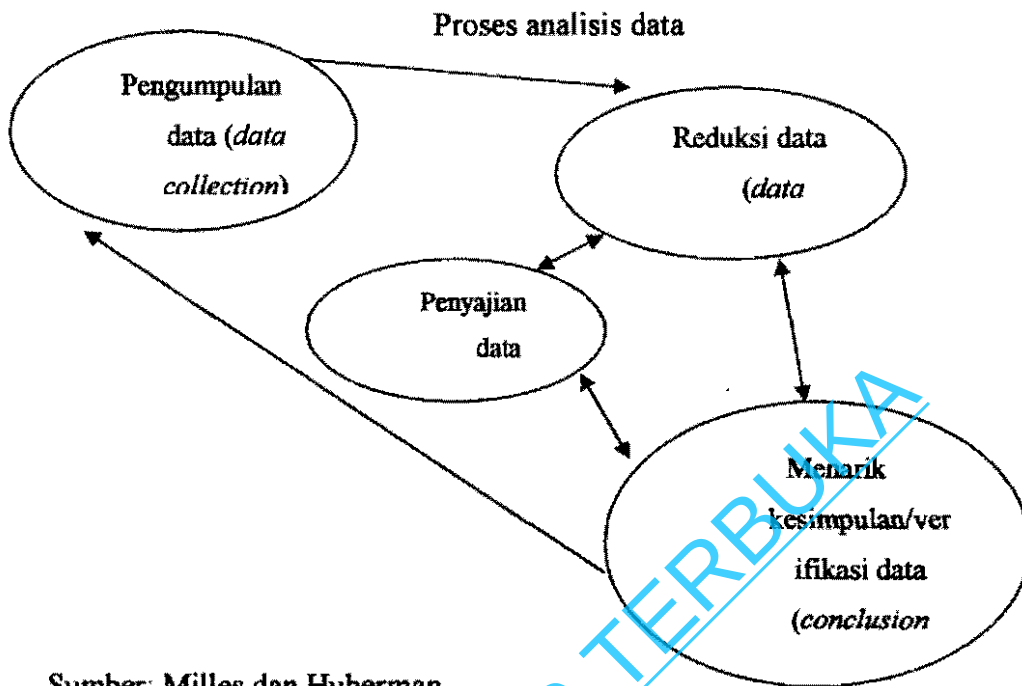
Proses analisis selanjutnya adalah proses analisis yang dalam definisi disebut sebagai “mengatur dan mengorganisasikan data”. Data yang diambil dalam bentuk rekaman dan pengamatan langsung terhadap kata dan tindakan, hendaknya harus ditelaah, karena data bukan sekedar yang terdengar dan terlihat, melainkan lebih dari itu yaitu makna yang terdapat dibalik kata dan tindakan itu. Itulah yang harus diorganisasikan ke dalam pola dan kategori tertentu sehingga menghasilkan tema yang dapat mendukung tujuan penelitian yang dimaksud.

Langkah selanjutnya adalah melakukan “interpretasi” terhadap data yang ada. dalam proses ini metode memahami seperti yang dikatakan oleh Sumaryo sebelumnya, menjadi hal yang amat penting supaya data yang diperoleh tersebut dapat dimengerti.

Ketiga proses analisis tersebut di atas, harus terjadi dalam tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, sebagaimana dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1992:16) yaitu dalam kegiatan berupa reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan setelah dilakukan verifikasi atau pembuktian.

Proses analisis data tersebut secara ringkas dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar. 3.1



Sumber: Milles dan Huberman

Pada tahap reduksi data yang merupakan alur penting pertama dari kegiatan analisis, kegiatan yang dilakukan adalah berupa proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan, kemudian dikelompokkan menurut kategorinya. Dan data yang telah dikategorikan kemudian diklasifikasikan untuk diinterpretasikan guna memberi makna kepada usaha pengambilan kesimpulan penelitian setelah melalui verifikasi.

Ketika proses reduksi data inilah, dilakukannya *triangulasi* yaitu data yang diperoleh peneliti dicek kebenarannya melalui pihak lain atau sumber lain.

Tujuannya adalah membandingkan data atau keterangan yang ada dengan data yang diperoleh dari pihak lain sehingga ada jaminan tingkat kepercayaan data guna mencegah adanya bahaya subyektifitas.

Pada tahap penyajian data, peneliti menyajikan hasil reduksi data guna memahami hal yang diteliti yaitu pemahaman terhadap partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan (Musrenbang) kecamatan Larantuka serta hambatannya.

Melakukan penarikan kesimpulan setelah diverifikasi yang merupakan alur penting ketiga dari kegiatan analisis data, kegiatan yang dilakukan adalah berupa penarikan kesimpulan setelah diverifikasi dari hasil reduksi data dan penyajian data di atas.

G. Teknik pengujian keabsahan data kualitatif

Pengujian keabsahan data penelitian menggunakan metode Triangulasi. pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain dalam membandingkan hasil wawancara terhadap objek penelitian (Moloeng, 2004:330)

Adapun untuk mencapai kepercayaan itu, maka ditempuh langkah sebagai berikut:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi.
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.

4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan masyarakat dari berbagai kelas.
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB IV

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Kabupaten Flores Timur

1. Keadaan Geografis

Flores Timur merupakan sebuah Kabupaten Kepulauan yang terdiri dari pulau-pulau besar dan kecil. Luas wilayah Flores Timur 5.983,38 Km², terdiri dari Luas Daratan 1.812,85 Km² (31 % luas wilayah) dan luas lautan 4.170,53 Km², (69 % luas wilayah). Luas daratan terbagi dalam tiga wilayah besar yaitu Pulau Flores bagian Timur: 1.056,49 Km² (58,28% luas Kabupaten); Pulau Adonara : 529,75 Km² (29,22% luas Kabupaten); dan Pulau Solor : 226,61 Km² (12,50% luas Kabupaten).

Secara Geografis, Kabupaten Flores Timur terletak antara 8° 04' - 8° 40' LS dan 122° 38' - 123° 20' BT dan berbatasan dengan Laut Flores di sebelah Utara; Laut Sawu di sebelah Selatan; Kabupaten Lembata di sebelah Timur dan Kabupaten Sikka di sebelah Barat. Sebagai sebuah Kabupaten kepulauan dalam wilayah Flores Timur terdapat beberapa selat antara lain Selat Lewotobi antara Pulau Solor dan Pulau Flores bagian Timur, Selat Gonsalu antara Pulau Flores Bagian Timur dengan Pulau Adonara, dan Selat Solor antara Pulau Adonara dan Pulau Solor.

Kabupaten Flores Timur terdiri dari 19 kecamatan dan 253 desa/kelurahan. Desa/kelurahan terbanyak terdapat di Kecamatan Adonara Timur dan Ile Boleng (21 desa), sedangkan kecamatan dengan jumlah desa/kelurahan yang paling sedikit adalah Ilebura, Lewolema, Demon Pagong dan Solor Selatan (7 desa).

2. Keadaan Iklim

Sebagaimana halnya dengan daerah lain di Indonesia, di Kabupaten Flores Timur hanya dikenal 2 musim, yaitu musim kemarau dan musim hujan. Pada bulan Juni-September angin bertiup dari Australia dan tidak banyak mengandung uap air sehingga mengakibatkan musim kemarau. Sebaliknya, pada bulan Desember-Maret angin banyak mengandung uap air yang berasal dari Asia dan Samudra Pasifik sehingga terjadi musim hujan. Keadaan seperti ini berganti setiap setengah tahun setelah melewati masa peralihan pada bulan April-Mei dan Oktober-November. Hal ini menjadikan Flores Timur sebagai wilayah yang tergolong kering, di mana hanya 4 bulan (Januari-Maret dan Desember) yang keadaannya relatif basah serta 8 bulan sisanya relatif kering.

3. Pemerintahan

Pemerintahan Pada tahun 2011 Kabupaten Flores Timur memiliki Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) mencapai 6 583 orang (3 557 laki-laki dan 3 026 perempuan). 6 172 orang (3 294 laki-laki dan 2 878 perempuan) di antaranya adalah PNS Daerah Otonom. Sisanya, 411 orang (263 laki-laki dan 148 perempuan) adalah PNS Instansi Vertikal.

Anggota DPRD sejumlah 30 orang terbagi dalam 5 fraksi dan 3 komisi. Dari jumlah tersebut 5 di antaranya berasal dari Partai Golkar, PDIP dan Partai Demokrat masing-masing 3 orang. Partai Hanura, PKPB, dan Partai Gerindra masing-masing 2 orang. Sedangkan partai lainnya hanya terdiri dari 1 orang.

Anggota DPRD sejumlah 30 orang terbagi dalam 5 fraksi dan 3 komisi. Dari jumlah tersebut 5 di antaranya berasal dari Partai Golkar, PDIP dan Partai

Demokrat masing-masing 3 orang. Partai Hanura, PKPB, dan Partai Gerindra masing-masing 2 orang. Sedangkan partai lainnya hanya terdiri dari 1 orang.

Tabel 4.1
Ibukota Kecamatan dan Banyaknya Desa/Kelurahan di
Kabupaten Flores Timur, 2011

No	Kecamatan	Ibu Kota	Banyaknya Desa	Banyaknya Kelurahan
1	Wulang Gitang	Boru	11	-
2	Titehena	Lato	14	-
3	Ilebura	Lewotobi	7	-
4	Tanjung Bunga	Waiklibang	16	-
5	Lewolema	Kawaliwu	7	-
6	Larantuka	Larantuka	2	18
7	Ile Mandiri	Lewohala	8	-
8	Demon Pagong	Lewokluok	7	-
9	Solor Barat	Rita Ebang	14	1
10	Solor Selatan	Lemanu	7	-
11	Solor Timur	Menanga	17	-
12	Adonara Barat	Waiwadan	18	-
13	Wotan Ulu Mado	Baniona	12	-
14	Adonara Tengah	Lewobele	13	-
15	Adonara Timur	Waiwerang	19	2
16	Ile Boleng	Senadan	21	-
17	Witihama	Witihama	16	-
18	Klubagolit	Pepak kelu	12	-
19	Adonara	Sagu	8	-
	Jumlah		229	21

Sumber : BPS Kabupaten Flores Timur 2012

Secara administrasi kabupaten Flores Timur terdiri dari 19 kecamatan dan 250 desa/kelurahan yang terdiri dari 21 Kelurahan dan 229 desa. Desa/kelurahan terbanyak terdapat di Kecamatan Adonara Timur dan Ile Boleng (21 desa), sedangkan kecamatan dengan jumlah desa/kelurahan yang paling sedikit adalah Ilebura, Lewolema, Demon Pagong dan Solor Selatan (7desa). Sedangkan Kecamatan Larantuka sebagai wilayah lokus penelitian memiliki 18 kelurahan dan 2 desa.

4. Kependudukan

Penduduk Jumlah penduduk Flores Timur dari hasil Sensus Penduduk 2010 tercatat sebanyak 232 605 jiwa dengan kepadatan 128,31 jiwa per Km². Jika ditinjau dari penyebarannya, dari total penduduk Flores Timur paling banyak berada di Kecamatan Larantuka (16,06%) disusul Kecamatan Adonara Timur (11,25%) sedangkan yang paling sedikit adalah Kecamatan Demon Pagong (1,84%).

Dari keseluruhan Wanita 10 Tahun Ke Atas Yang Pernah Kawin, 99,70% di antaranya kawin untuk pertama kali pada usia 17 tahun ke atas sedang sisanya pada usia kurang dari 17 tahun. 39,38% dari wanita tersebut rata-rata melahirkan anak (lahir hidup) tidak lebih dari 2 orang. 42,03% rata-rata 3-5 orang anak sedangkan sisanya (18,59%) rata-rata di atas 5 orang anak.

B. Gambaran Umum Kecamatan Larantuka

1. Keadaan Geografis

Kecamatan Larantuka merupakan satu dari 19 kecamatan di Kabupaten Flores Timur, berada di tengah-tengah Ibukota Kabupaten Flores Timur dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Kec. Ile Mandiri
- Sebelah Selatan : Selat Solor
- Sebelah Timur : Selat Adonara
- Sebelah Barat : Kecamatan Demon Pagong

Kecamatan Larantuka mempunyai luas wilayah 75,91 Km² terdiri dari lahan tanam 14 Ha, lahan panen 9 ha, dan lahan bukan sawah (lahan kering 1.675 Ha.

Wilayahnya rata-rata memiliki ketinggian wilayah terendah 5 m dan tertinggi 27 m dari permukaan laut. Beriklim tropis dengan musim kemarau yang berkepanjangan.

2. Pemerintahan dan Kependudukan

Secara administrasi Kecamatan Larantuka terbagi menjadi 2 Desa, 18 Kelurahan, dengan jumlah penduduk tersaji pada tabel 4.2.

Tabel 4.2
Penduduk Menurut Desa/Kelurahan, Jenis Kelamin
di Kecamatan Larantuka 2011

No	Desa/Kelurahan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1	Mokantarak	657	634	1.291
2	Lamawaiang	454	467	921
3	Waibalun	1.441	1.504	2.945
	Lewolere	1.184	1.258	2.442
4	Pantai Besar	547	592	1.139
5	Larantuka	560	562	1.112
6	Balela	550	650	1.200
7	Pohon Sirih	365	400	765
8	Lohayong	317	326	643
9	Lokea	834	870	1.704
10	Postoh	1.209	1.103	2.312
11	Amagarapati	1.252	1.180	2.432
12	Ekasapta	1.692	1.715	3.407
13	Puken Tobi Wangi Bao	1.277	1.316	2.593
14	Sarotari	1.389	1.306	2.695
15	Weri	1.185	1.220	2.405
16	Pohon Bao	1.226	1.165	2.391
17	Waihali	943	993	1.936
18	Sarotari Tengah	1.102	1.083	2.095
19	Sarotari Timur	708	675	1.383
	Jumlah	18.802	19.019	37.821

Sumber : BPS Kabupaten Flores Timur 2012

Penduduk Kecamatan Larantuka pada tahun 2011 tercatat 37.821 jiwa. Dan desa/Kelurahan yang memiliki kepadatan penduduk tertinggi pada Kelurahan

Ekasapta (3407 Orang) sedangkan memiliki kepadatan penduduk terendah (761 Orang) pada Kelurahan Pohon Sirih. Komposisi jumlah penduduk di lihat dari jenis kelamin, Laki-laki 19.019 orang dan Perempuan 18.802. Dengan kondisi komposisi jenis kelamin dominan laki-laki, implikasinya terhadap penyelenggaraan pembangunan akan cenderung di dominasi oleh peran laki-laki. Hal ini akan berpengaruh pada ketenagakerjaan, penyelenggaraan pemerintahan baik dalam eksekutif maupun legislatif.

3. Pendidikan

Pendidikan merupakan kebutuhan dasar yang memiliki peranan penting dalam menumbuhkan dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang ada di Kecamatan Larantuka. Pembangunan di bidang pendidikan akan jadi motor penggerak pembangunan di bidang-bidang lainnya. Pemerintah Kabupaten Flores Timur telah berupaya untuk memenuhi segala fasilitas/sarana pendidikan Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) dan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) di seluruh Kecamatan.

Banyaknya sarana pendidikan di Kecamatan Larantuka tersaji pada tabel 4.3.

Tabel 4.3
Banyaknya Sekolah Menurut Tingkat dan Jenis
Dirinci per Desa/Kelurahan 2011

N o	Desa/Kelurahan	SD	SMTP	SMU/SMK	JUMLAH
1	Mokantarak	1	-	-	1
2	Lamawalang	1	-	-	1
3	Waibalun	2	1	1	4
4	Lewolere	2	-	1	3
5	Pantai Besar	1	-	-	1
6	Larantuka	1	-	-	1
7	Balela	1	2	1	4
8	Pohon Sirih	-	-	-	-
9	Lohayong	-	-	-	-
10	Lokea	2	-	-	2
11	Postoh	2	-	1	3
12	Amagarapati	1	-	-	1
13	Ekasapta	2	-	1	3
14	PukenTobi W Bao	1	-	-	1
15	Sarotari	1	-	-	1
16	Weri	2	1	1	4
17	Pohon Bao	1	-	-	1
18	Waihali	-	1	1	2
19	Sarotari Tengah	-	1	-	1
20	Sarotari Timur	1	-	-	1
	J u m l a h	22	6	7	

Sumber : BPS Kabupaten Flores Timur 2012

Jumlah sarana pendidikan dari tingkat Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama dan Sekolah Menengah Atas di kecamatan Larantuka adalah 35 sekolah, yang terdiri dari 22 Sekolah Dasar, 6 Sekolah menengah Tingkat Pertama, dan 7 Sekolah Menengah Atas. Ini menunjukkan bahwa pembangunan pendidikan di kecamatan Larantuka untuk tingkat SD tersebar hampir di semua kelurahan dan desa sedangkan Sekolah Menengah Pertama dan Sekolah Menengah Atas masih terbatas pada wilayah-wilayah tertentu.

C. Sistim Perencanaan Pembangunan Kabupaten Flores Timur

Mekanisme Perencanaan pembangunan tahunan diuraikan sebagai kegiatan atau aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan masing-masing tahapan proses perencanaan dari bawah. Pelaksanaan perencanaan Pembangunan Daerah diatur oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistim Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Perda Nomor 1 Tahun 2013 tentang sistim Perencanaan Pembangunan Kabupaten Flores Timur.

Perencanaan Pembangunan Daerah mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi semua bidang kehidupan secara terpadu yang meliputi tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaannya. Dan ini merupakan bagian dari perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh SKPD dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Desa/Kelurahan sesuai dengan kewenangannya, dan dirumuskan secara: transparan; responsif; efisien; efektif; akuntabel; partisipatif; terukur; berkeadilan; dan berwawasan lingkungan.

Tahapan-tahapan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Flores Timur dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Tahapan Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)
 - a) Penyusunan Rancangan Awal RPJPD
 - b) Pelaksanaan Musyawarah rencana pembangunan RPJPD
 - c) Perumusan Rancangan Akhir RPJPD
 - d) Penetapan RPJPD

2. Tahapan Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJPD)
 - a) Penyusunan rancangan awal RPJMD
 - b) Penyusunan Rancangan RPJMD
 - c) Pelaksanaan Musyawarah rencana pembangunan RPJMD
 - d) Perumusan Rancangan Akhir RPJMD
 - e) Penetapan RPJMD
3. Tahapan Penyusunan Rencana Strategis (Renstra SKPD)
 - a) Penyusunan Rancangan Renstra-SKPD
 - b) Penyusunan Rancangan Akhir Renstra-SKPD
 - c) Penetapan Renstra-SKPD
4. Tahapan Penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD)
 - a) Persiapan Penyusunan RKPD
 - b) Penyusunan Rancangan Awal RKPD
 - c) Penyusunan Rancangan RKPD
 - d) Pelaksanaan Musyawarah rencana pembangunan (Musrenbang) RKPD
 - Musyawarah rencana pembangunan Tingkat Kabupaten.
 - Musyawarah rencana pembangunan Tingkat Kecamatan.
 - e) Perumusan rancangan akhir SKPD
 - f) Penetapan RKPD
5. Tahapan Penyusunan Rancangan Renja-SKPD
 - a) Penyusunan Rancangan Renja-SKPD
 - b) Rancangan Renja-SKPD dibahas dalam forum SKPD.
 - c) Pelaksanaan Forum SKPD

- d) Pelaksanaan Musrenbang
 - e) Penetapan Renja-SKPD
6. Tahapan Penyusunan Kebijakan Umum dan Anggaran (KUA) dan Plafon Perencanaan Anggaran Sementara (PPAS)
- a) Penyusunan Rancangan KUA dan PPAS
 - b) Penyampaian Rancangan KUA dan PPAS kepada Kepala Daerah
 - c) Penyampaian Rancangan KUA dan PPAS kepada DPRD
 - d) Pembahasan KUA dan PPAS
 - e) Nota Kesepakatan KUA dan PPAS
7. Tahapan Penyusunan Rancangan Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (RAPBD)
- a) Penyiapan Surat Edaran tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja SKPD(RKA-SKPD)
 - b) Penetapan Surat Edaran Tentang Pedoman Penyusunan RKA-RKPD
 - c) Penyusunan RKA-SKPD
 - d) Pembahasan RKA-SKPD oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah(TAPD)
 - e) Penyempurnaan RKA-SKPD
 - f) Penyiapan Raperda APBD
8. Tahapan Pembahasan Dan Penetapan APBD
- a) Penyampaian Raperda APBD beserta lampirannya oleh Kepala Daerah kepada DPRD
 - b) Pembahasan Ranperda APBD
 - c) Persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah
 - d) Evaluasi APBD oleh Gubernur

- e) Penyempurnaan Raperda APBD berdasarkan hasil Evaluasi
 - f) Penetapan Perda tentang APBD
9. Tahapan Pengendalian dan Evaluasi Kebijakan Perencanaan Pembangunan Daerah
- a) pengendalian dan Evaluasi pelaksanaan RKPD
 - b) laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) SKPD
 - c) laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)
 - d) laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ)
 - e) laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD)
 - f) informasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (IPPD)

D. Mekanisme Perencanaan Musrenbang Kecamatan Larantuka

Sebagai pelaksanaan Undang-undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bahwa pemerintah daerah diwajibkan menyusun rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah (RKPD) sebagai rencana tahunan. Setiap proses penyusunan dokumen perencanaan pembangunan di perlukan kordinasi antar instansi pemerintah dan partisipasi masyarakat seluruh pelaku pembangunan. Proses kordinasi tersebut sebagai forum yang dinamakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).

Sebagai penjabaran dari Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004, Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, Musrenbang Kecamatan merupakan bagian dari rangkaian kegiatan

Musrenbang Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Hasil dari Musrenbang Kecamatan adalah Rencana Pembangunan Kecamatan. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 18 ayat (4) yang menyebutkan bahwa Musrenbang RKPD kabupaten/Kota dilaksanakan untuk keterpaduan Rancangan Renja antar SKPD dan antar rencana Pembangunan Kecamatan.

Selain itu Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan Pasal 29 ayat (1) menyebutkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di kecamatan, disusun perencanaan pembangunan sebagai kelanjutan dari hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa/Kelurahan. Dengan demikian maka Rencana Pembangunan Kecamatan merupakan dokumen rencana dan merupakan hasil sinkronisasi dan penyesuaian usulan-usulan kegiatan pembangunan yang dirumuskan dalam Musrenbang desa/kelurahan.

Kegiatan Musrenbang kecamatan, kabupaten Flores Timur Tahun 2013 untuk penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Flores Timur Tahun 2014 berpedoman pada Surat Edaran Bupati Flores Timur Nomor : Bap.050/18/Litbang/2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musrenbang RKPD Kabupaten Flores Timur Tahun 2013.

Musrenbang Kecamatan merupakan forum musyawarah antar para pemangku kepentingan untuk membahas dan menyepakati langkah-langkah penanganan program kegiatan prioritas yang tercantum dalam Daftar Usulan Rencana Kegiatan Pembangunan Desa/Kelurahan yang diintegrasikan dengan prioritas pembangunan daerah kabupaten di wilayah kecamatan. Musrenbang RKPD kabupaten dikecamatan dikoordinasikan oleh Bappeda kabupaten dan dilaksanakan oleh Camat.

Penyelenggaraan Musrenbang RKPD atau musrenbang Kecamatan Larantuka bertujuan untuk:

1. Membahas dan menyepakati usulan rencana kegiatan pembangunan desa/kelurahan yang menjadi kegiatan prioritas pembangunan di wilayah kecamatan yang bersangkutan.
2. Membahas dan menyepakati kegiatan prioritas pembangunan di wilayah kecamatan yang belum tercakup dalam prioritas kegiatan pembangunan desa.
3. Menyepakati pengelompokan kegiatan prioritas pembangunan di wilayah kecamatan berdasarkan tugas dan fungsi SKPD kabupaten

Proses mekanisme Musrenbang Kecamatan Larantuka dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Tahapan Pra Musrenbang Kecamatan

Mekanisme Pada tahapan ini terdiri dari:

- a. Pengorganisasian Penyelenggaraan Musrenbang kecamatan, yang diawali dengan Pembentukan Tim Penyelenggaraan Musrenbang oleh Camat.

Kegiatan Musrenbang Kecamatan Larantuka di mulai dari Surat Keputusan Camat Larantuka Nomor : 01 Tahun 2013 tanggal 22 Februari 2013 Tentang Pembentukan Panitia Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Tingkat Kecamatan Larantuka Tahun 2013. Tim ini memiliki tugas sebagai berikut:

- Mengkompilasi prioritas kegiatan pembangunan yang menjadi tanggung jawab SKPD dari masing-masing desa/kelurahan berdasarkan masing-masing fungsi SKPD.
- Menyusun jadwal/agenda Musrenbang Kecamatan.

- Mengumumkan secara terbuka tentang jadwal, agenda dan tempat penyelenggaraan perencanaan pembangunan (musrenbang) Kecamatan minimal 7 hari sebelum kegiatan dilakukan, agar peserta bisa menyiapkan diri dan segera melakukan pendaftaran atau diundang.
 - Membuka pendaftaran dan atau mengundang calon peserta Musrenbang Kecamatan, dengan masing-masing delegasi desa/kelurahan 6 orang yang meliputi Kepala Desa/lurah, Perwakilan Perempuan, dan tokoh Masyarakat, dan Pendamping Program PNPM desa/kelurahan.
 - Persiapan Teknis Musrenbang; dan persiapan bahan-bahan Musrenbang;
 - Pembentukan Tim pemandu Musrenbang; Rekrutmen Tim Pemandu;
 - Penyiapan bahan-bahan untuk musrenbang kecamatan
- b. Kompilasi usulan permasalahan desa/kelurahan dan penyiapan Rancangan Awal Rencana Pembangunan Kecamatan, meliputi: Pemilahan usulan-usulan kegiatan desa/kelurahan mana yang merupakan kewenangan desa/kelurahan dan mana yang merupakan kewenangan kewilayahan; Pengelompokan usulan kegiatan desa/kelurahan menjadi isu permasalahan wilayah kecamatan; Mengklasifikasi usulan-usulan kegiatan pada kelompok SKPD berdasarkan fungsi-fungsi wilayah

2. Tahapan Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan

a. Pendaftaran peserta Musrenbang Kecamatan.

- b. Pembukaan yang dimulai dari laporan panitia Musrenbang yang dilakukan oleh kepala seksi Pembangunan desa kecamatan Larantuka, dan diikuti sambutan dan penyampaian agenda Musrenbang oleh sekretaris camat; sekaligus membuka dengan resmi acara Musrenbang kecamatan;
- c. Pemaparan arahan Kepala Bapeda kabupaten Flores timur mengenai Perencanaann Pembangunan Kabupaten Flores Timur untuk tahun 2014 yang berpedoman pada RPJMD khususnya Visi dan Misi Kabupaten. serta pemaparan Program kegiatan kecamatan yang terakomodir dalam APBD II tahun anggaran 2013.
- d. Arahan oleh DPRD kabupaten Flores Timur
- e. Pemaparan Program Kegiatan prioritas dan masalah Kecamatan, oleh Kepala seksi Pembangunan Desa. Program kegiatan yang dibacakan merupakan program kegiatan prioritas hasil integrasi dan sinkronisasi program PNPM, dalam artian bahwa program kegiatan yang tidak dibiayai oleh PNPM akan didorong ke tingkat kecamatan melalui kesepakatan peserta musrenbang PNPM.
- f. Tanggapan SKPD teknis terkait program kegiatan yang diusulkan dari kecamatan untuk diteruskan pada tingkat forum SKPD, pada tahapan ini SKPD yang hadir diberikan kesempatan untuk melakukan verifikasi usulan kecamatan sesuai tupoksi SKPD tersebut
- g. Diskusi panel narasumber Musrenbang kecamatan yang meliputi; pemaparan/penjelasan hasil verifikasi awal usulan desa/kelurahan
- h. Pembahasan rancangan Rencana Pembangunan Kecamatan yang meliputi Pemaparan Permasalahan wilayah berdasarkan arah pembangunan tahun

berjalan; diskusi penajaman permasalahan wilayah kecamatan; penyepakatan permasalahan wilayah kecamatan

- i. Diskusi Penajaman isu prioritas pembangunan kecamatan beserta indikasi kegiatannya yang meliputi diskusi kelompok penajaman isu prioritas wilayah kecamatan; diskusi pleno penyepakatan isu prioritas beserta indikasi program dan kegiatan.
 - j. Diskusi Penentuan prioritas kegiatan berdasarkan pagu indikatif.
 - k. Penandatanganan Berita Acara Pelaksanaan Musrenbang oleh perwakilan DPRD yang hadir, Pihak kecamatan, tokoh masyarakat, Kepala desa/lurah. Pemilihan delegasi kecamatan Penetapan daftar nama delegasi kecamatan 5 Orang yang terdiri dari Camat, Kepala seksi Pembangunan Desa, serta 3 orang perwakilan masyarakat di dalamnya sudah termasuk delegasi perempuan untuk mengikuti forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten/Kota.
3. Tahapan Pasca Musrenbang Kecamatan
- a. Rapat kerja Tim perumus hasil Musrenbang kecamatan yang meliputi dokumen Rencana Kerja Pemerintah Kecamatan, Daftar prioritas kegiatan yang akan disampaikan dalam Proses perencanaan pembangunan tingkat Kabupaten (Musrenbang Kabupaten).
 - b. Penyampaian hasil Musrenbang kepada Bappeda Kabupaten
4. Narasumber

Pada musrenbang kecamatan Larantuka, Narasumber berasal dari Utusan DPRD, Bappeda dan utusan SKPD kabupaten Flores Timur dan berperan untuk memberi penjelasan-penjelasan teknis terkait pelaksanaan program kegiatan

maupun mengklarifikasi permasalahan-permasalahan yang dipertanyakan oleh peserta musrenbang.

5. Peserta

Peserta yang hadir mengikuti musrenbang kecamatan berasal dari Desa/kelurahan terdiri dari kepala Desa/Lurah, Badan Pengawas Desa (BPD), Kepala seksi Pembangunan kelurahan, Tokoh masyarakat, utusan perempuan maupun kelompok Pemuda, Pendamping PNPM tingkat desa/kelurahan.

6. Kemudian keluaran yang dihasilkan Musrenbang kecamatan Larantuka adalah :

- a. Daftar prioritas kegiatan pembangunan di wilayah kecamatan Larantuka menurut fungsi/SKPD atau gabungan SKPD, yang siap dibahas pada Forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten Flores Timur, yang akan didanai melalui APBD Kabupaten Flores Timur dan sumber pendanaan lainnya. Selanjutnya daftar tersebut disampaikan kepada masyarakat di masing-masing desa/kelurahan oleh para delegasi yang mengikuti Musrenbang Kecamatan.
- b. Terpilihnya delegasi kecamatan untuk mengikuti Forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten. Dalam hal ini Tugas Delegasi Kecamatan adalah :
 - i. Membantu Tim Penyelenggara menyusun daftar prioritas kegiatan pembangunan di wilayah kecamatan untuk dibahas pada forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten.
 - ii. Memperjuangkan prioritas kegiatan pembangunan kecamatan dalam forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten.

- iii. Mengambil inisiatif untuk membahas perkembangan usulan kecamatan dengan delegasi dari desa/kelurahan dan kelompok-kelompok masyarakat di tingkat kecamatan.

Untuk melakukan penilaian terhadap pelaksanaan Musrenbang kecamatan Larantuka berdasarkan Keputusan Mendagri Nomor 050-187/kep/Bangda/2007 tentang pedoman penilaian dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Pedoman ini disusun dengan maksud untuk menilai dan mengevaluasi secara cepat, praktis dan sistematis penyelenggaraan Musrenbang tingkat Propinsi, kabupaten dan tingkat kecamatan.

Sebagai salah satu instrumen penilaian dan evaluasi, pedoman ini ditujukan untuk memberikan suatu penilaian dalam proses penyelenggaraan musrenbang, serta mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan berbagai aspek seperti kualitas musrenbang, mulai dari proses persiapan sampai dengan berakhirnya penyelenggaraan musrenbang.

Penilaian didasarkan atas ketersediaan atau tidak ketersediaan berbagai aspek pelaksanaan musrenbang. Penilaian YA diberikan skor 1 sementara penilaian TIDAK diberikan skor 0. Perolehan skor 0. Perolehan skor selanjutnya dijumlahkan untuk mendapatkan kumulatif skor dan dibandingkan dengan skor ideal untuk mengetahui presentase pencapaiannya

Tabel 4.4
Data Musrenbang Kecamatan Larantuka

No	Pertanyaan	Jawaban
1	Nama kecamatan	Larantuka
2	Jumlah penduduk	37.821
	Dokumen yang dimiliki:	
3	RPJPD	Tidak ada
4	RPJMD	ada
5	RENSTRA	ada
6	Tempat pelaksanaan	Aula kantor camat
7	Waktu Pelaksanaan	13 Maret 2013
8	Jumlah peserta delegasi desa/kelurahan	120 org
9	Jumlah peserta menurut gender (laki-laki dan perempuan)	Laki-laki :77 org Perempuan: 43 org
10	Peserta Pemerintah dan non pemerintah(Delegasi desa/kelurahan)	Pemerintah:38 org Non pemerintah: 82org
11	Narasumber	Bappeda: 2 org DPI/D: 3 orang SKPD: 30 org

Sumber: hasil analisis penilaian musrenbang kecamatan 2013 adaptasi dari kepmendagri 050-187/Kep/Bangda/2007

Dari tabel diatas dapat dilihat gambaran umum tentang kondisi penyelenggaraan musrenbang tingkat kecamatan Larantuka, profil peserta musrenbang, status perkembangan perencanaan di kecamatan serta keikutsetaan kaum perempuan dan stakeholder non pemerintah maupun berasal dari kalangan pemerintahan. Ini mengambarkan bahwa kecamatan Larantuka kabupaten Flores Timur mengimplementasikan perencanaan pembangunan partisipasi melalui wahana Musrenbang tingkat kecamatan dengan melibatkan *Stakeholders* dan masyarakat serta Narasumber dari Pemerintah kabupaten dalam hal ini Bappeda Sebagai institusi penanggungjawab perencanaan daerah, SKPD serta DPRD.

Proses perencanaan pembangunan kecamatan Larantuka Senada dengan apa yang dikatakan oleh Suparjan dan Suyanto(2003) bahwa “untuk tumbuhnya

partisipasi masyarakat maka pemberdayaan terhadap masyarakat baik secara politis, social, ekonomi memang sesuatu yang mutlak harus di lakukan.”

Ini berarti bahwa pelibatan peran serta masyarakat dalam pembangunan merupakan hal yang penting dan mutlak diperlukan karena masyarakatlah yang akan melaksanakan program dan menikmati program tersebut.

Bagaimana penilaian terhadap penyelenggaraan musrenbang kecamatan Larantuka dapat dilihat melalui penilaian terhadap tahapan-tahapan musrenbang, diantaranya:

1. Penilaian Tahapan Persiapan pada Musrenbang Kecamatan Larantuka

Persiapan yang dilakukan akan menentukan tingkat keberhasilan pelaksanaan musrenbang dan hasil-hasilnya. Adapun aspek-aspek yang diamati dan dievaluasi pada tahapan persiapan musrenbang diantaranya: keberadaan, kompetensi dan kualifikasi tim penyelenggara; proses musyawarah pembangunan, media untuk menyampaikan undangan dan informasi adanya musrenbang dan ketersediaan jadwal, agenda musrenbang, serta daftar hadir.

Indikator penilaian terhadap aspek-aspek tersebut diatas yang harus dicapai diantaranya (1) Peserta telah diberitahu lebih awal akan adanya musrenbang (2) Peserta telah menerima bahan yang akan dibahas sehingga memungkinkan peserta mempunyai cukup waktu untuk memahami tentang maksud dan tujuan musrenbang, kemudian mengkaji, menyiapkan komentar, saran dan usulan yang terarah, (3) informasi yang disajikan sesederhana mungkin sehingga mudah untuk dipahami oleh peserta yang terdiri dari berbagai latar belakang pendidikan, pengalaman dan status sosial.

Penilaian terhadap persiapan mulai dari pengorganisasian penyelenggaraan, proses musyawarah sebelum musrenbang sampai dengan ketersediaan informasi bagi peserta, tersaji pada tabel 4.5.

Tabel 4.5
Penilaian tahap persiapan Musrenbang Kecamatan Larantuka

No	Kegiatan	Realisasi	
		Ya	Tidak
1	2	3	4
A	Pengorganisasian penyelenggaraan		
1	Ada undangan jadwal dan agenda Musrenbang kecamatan diumumkan/disampaikan minimal 7 hari sebelum pelaksanaan	1	0
2	Media yang digunakan untuk mengumumkan, undangan, jadwal dan agenda Musrenbang dinilai efektif	0	0
B	Proses musyawarah yang mengawali Musrenbang kecamatan		
3	Seluruh desa/kelurahan sudah melaksanakan musrenbang desa/kelurahan	1	0
4	Seluruh desa/kelurahan membuat nota kesepakatan hasil musrenbang kecamatan	1	0
C	Ketersediaan Informasi Bagi Peserta		
5	Adakah ringkasan pokok-pokok RPJMD sebagai informasi bagi peserta	0	0
6	Adakah ringkasan APBD tahun berjalan untuk kec. Larantuka sebagai informasi bagi peserta	1	0
7	Kegiatan menurut fungsi, urusan wajib dan urusan pilihan	0	0
8	Tolok ukur kinerja program kegiatan	0	0
9	Target kinerja capaian program kegiatan	0	0
10	Pagu indikatif program kegiatan	0	0
	Total	4	0

Sumber: hasil analisis penilaian musrenbang kecamatan 2013 adaptasi dari kepmendagri 050-187/Kep/Bangda/2007

Hal ini menggambarkan bahwa persiapan musrenbang yang dilaksanakan belum dipersiapkan secara optimal. Salah satu faktornya adalah ketersediaan informasi bagi peserta belum dilakukan.

Seperti apa yang dikatakan salah satu peserta dari kelurahan Weri bahwa

“dalam menyusun usulan prioritas desa bahkan hingga pada pembahasan di forum musrenbang kecamatan, usulan kami belum ada pagu indikatifnya, karena sering kami disampaikan pagu indikatif nanti baru di atur di tingkat kabupaten dalam hal Bappeda atau SKPD teknis yang membidangi permasalahan yang diusulkan.”¹

Dampaknya adalah peserta yang hadir saat musrenbang baru mengetahui informasi-informasi yang penting terkait ringkasan RPJMD, Ringkasan APBD tahun berjalan, gambaran pagu indikatif saat mendengarkan paparan dari Bappeda kabupaten Flores Timur.

Berarti disini dapat diketahui pemahaman mengenai dokumen perencanaan pemerintah daerah merupakan faktor yang mempengaruhi pada tahap musrenbang terutama pada tahapan pembahasan usulan prioritas. Dokumen perencanaan merupakan instrument yang menjadi acuan dalam pembangunan sehingga sangat diperlukan peserta musrenbang Kecamatan dikarenakan usulan kegiatan dapat direalisasikan jika ada kesamaan dengan program yang dimiliki pemerintah daerah Kabupaten Flores Timur.

2. Penilaian Tahap Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Larantuka

Sasaran yang perlu dicapai dalam pelaksanaan musrenbang adalah(1) Kelengkapan dan kualitas informasi yang disampaikan kepada peserta, terutama tentang kejelasan isu dan permasalahan strategis yang dihadapi, prioritas program kegiatan dan ketersediaan pendanaan;(2) Adanya instrumen yang memudahkan peserta untuk terlibat dalam pengambilan keputusan(3) kesesuaian pembagian diskusi kelompok dengan pembagian fungsi pemerintahan daerah, tematik isu yang dihadapi(4) ketersediaan fasilitator yang independen dan kompeten untuk memandu jalan diskusi untuk mencapai kesepakatan(5) kualitas demokratisasi

¹ Wawancara 13 Maret 2013

dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan;(8) keterwakilan stakeholder;(9) Keterlibatan DPR;(10) Narasumber yang menguasai materi. Penilaian terhadap hal tersebut diatas tersaji pada Lampiran 2.

Dari lampiran diketahui bahwa dari 27 kegiatan yang harus dilalui dalam pelaksanaan musrenbang kecamatan, hanya 18 kegiatan yang dilaksanakan, sehingga presentase $22/27 \times 100\% = 81\%$. Dengan demikian presentase terhadap pelaksanaan kegiatan musrenbang tingkat kecamatan Larantuka yaitu 81 %. Berdasarkan presentase tersebut maka pelaksanaan musrenbang kecamatan Larantuka dapat dinilai cukup baik. Salah satu faktor belum sesuai dalam musrenbang adalah bahwa diskusi yang bentuk konsultasi pemerintah dengan masyarakat dilakukan secara panel dengan waktu yang singkat sehingga tidak mungkin menampung semua usul saran yang akan dikemukakan oleh peserta musrenbang

Berdasarkan hasil pengamatan, pelaksanaan musrenbang kecamatan Larantuka, kabupaten Flores Timur dihadiri semua unsur dari desa dan kelurahan. Hampir semua terwakili untuk menghadiri musrenbang kecamatan. Tingginya antusiasisme masyarakat yang hadir dalam forum musrenbang salah satu faktor yaitu keinginan masyarakat untuk memperjuangkan usulan kegiatan hasil musrenbang agar dapat menjadi bagian dari usulan prioritas yang akan didorong ke tingkat kabupaten.

Dalam proses penjangkaran aspirasi, peluang untuk menyampaikan aspirasi belum sepenuhnya dimanfaatkan oleh peserta, masih ada peserta yang tidak menyampaikan usulannya. Mereka sekedar hadir tanpa persiapan yang cukup, baik persiapan ditingkat kelompok maupun tingkat pleno. Selain keterbatasan

waktu, informasi yang mereka terima juga biasanya sangat terbatas. Dan juga masyarakat tidak siap untuk menyampaikan usulan secara tertulis dan sistematis sehingga apa yang disampaikan oleh para delegasi kadang-kadang hanya menjadi catatan pimpinan rapat yang peluangnya sangat kecil untuk di pertimbangkan dalam pembahasan tingkat selanjutnya.

3. Penilaian Kualitas Hasil Musrenbang

Tujuan pelaksanaan Musrenbang kecamatan adalah mendapatkan kesepakatan antara semua stakeholder yang hadir dalam musyawarah tersebut. Selanjutnya kesepakatan itu akan menjadi dokumen usulan kegiatan prioritas kecamatan. Untuk itu perlu dinilai sejauh mana peringkat kesesuaian antara usulan hasil musrenbangdes yang dibawa masing-masing delegasi desa/kelurahan dan menjadi prioritas kecamatan untuk usulkan dalam forum pembahasan tingkat kabupaten. Penilaian tersebut dapat tersaji pada tabel 4.6 :

Tabel 4.6
Penilaian Terhadap kualitas hasil Musrenbang Kecamatan Larantuka

No	Kegiatan	Realisasi	
		Ya	Tidak
1	2	3	4
	Rumusan kesepakatan Usulan Prioritas Kegiatan		
1	Disepakatinya Rancangan usulan prioritas mencakup:		
	Program menurut prioritas daerah dan sasaran daerah	1	0
	Kegiatan menurut prioritas daerah dan sasaran daerah	1	0
2	Sudah disepakati daftar prioritas kegiatan yang sudah dipilah berdasarkan sumber pembiayaan	0	1
3	Disepakatinya delegasi peserta musrenbang untuk kegiatan pasca musrenbang	0	1
4	Disepakatinya delegasi peserta musrenbang untuk kegiatan Forum SKPD	1	0
	Evektifitas hasil kesepakatan Musrenbang dalam memenuhi Harapan Peserta Musrenbang		
5	Ada kesesuaian antara isu dan permasalahan desa	1	0
6	Kesepakatan musrenbang mencerminkan sebagian besar aspirasi peserta musrenbang	1	0
7	Peserta pada umumnya merasa puas dengan kesepakatan hasil musrenbang	1	0
	Naskah kesepakatan hasil musrenbang		
8	Terdapat berita acara hasil musrenbang	1	0
9	Naskah kesepakatan hasil musrenbang memuat secara jelas program kegiatan yang disepakati, sumber daya dan dana	0	0
10	Berita acara ditandatangani oleh semua perwakilan peserta	1	0
11	Berita acara tersebut diinformasikan kembali kepada masyarakat	1	0

Sumber: penilaian musrenbang kec.2013 adaptasi Kepmendagri 050-187/kep/bagda/2007

Dari tabel diatas dapat di lihat bahwa dari 11 kegiatan yang menjadi aspek penilaian hanya 1 yang tidak dilaksanakan, sehingga presentasenya adalah $1/11 \times 100\% = 91\%$. Dengan demikian dikatakan bahwa pada tahap penilaian kualitas hasil musrenbang kecamatan Larantuka dilaksanakan dengan baik. Semua aspirasi peserta diakomodir menjadi prioritas kecamatan. Namun hasil kesepakatan ini tidak diinformasikan kembali kepada masyarakat melalui

delegasi masing-masing peserta, akhirnya masyarakat tidak tahu lagi hasil usulan program/kegiatan prioritas yang diusulkan ke tingkat kabupaten.

Seperti apa yang dikatakan oleh salah seorang tokoh masyarakat kelurahan Larantuka,

"Yang penting semua kegiatan yang kami usulkan dalam musrenbang ini menjadi prioritas untuk tetap diusulkan ke tingkat kabupaten, toh itu juga belum tentu semuanya terakomodir dalam forum tingkat kabupaten, nanti di kabupaten baru kita sama-sama bertarung dengan usulan prioritas kecamatan lainnya."²

Dari pendapat informan diatas dapat diinterpretasikan bahwa musrenbang kecamatan merupakan forum untuk mengumpulkan semua kegiatan dari desa dan semua usulan itu sudah menjadi prioritas kecamatan dan kehadiran mengikuti musrenbang sebagai dukungan terhadap keberhasilan terakomodirnya usulan desa ditingkat kecamatan.

Pada Musrenbang Kecamatan Larantuka, Proses Perumusan/Identifikasi Masalah dalam Perencanaan partisipatif sudah di mulai dari tingkat Desa/kelurahan kemudian dari desa/kelurahan mengirimkan hasil Daftar usulan skala prioritas 2014 ke tingkat kecamatan untuk di musyawarakan.

Berkaitan dengan mekanisme proses partisipasi penyusunan skala prioritas tersebut Kasie pembangunan kelurahan Weri menambahkan:

" Semua kegiatan kita lakukan perangkingan, melihat mana yang mendesak dan dibutuhkan. Sehingga prioritas yang paling atas dan yang paling mendesak akan dibahas untuk menjadi usulan prioritas kecamatan. "³

Dari pendapat narasumber di dapat informasi bahwa usulan yang masuk dari desa/kelurahan kemudian oleh tim perumus kecamatan disusun berdasarkan masalah yang benar-benar mendesak dan memang membutuhkan pemecahan

² Wawancara 13 maret 2013

³ Wawancara 13 Maret 2013

secepatnya karena menyangkut kepentingan banyak orang. Kemudian masalah-masalah tersebut dirangking berdasarkan tingkat kebutuhan untuk segera dipecahkan. Seperti apa yang ditegaskan dalam Arahan Kepala Bappeda Kabupaten Flores Timur yaitu

"Dalam menentukan program kegiatan yang menjadi prioritas dalam Musrenbang kali ini, kita perlu memperhatikan beberapa hal antara lain:

- 1. Program dan kegiatan yang sudah ditetapkan dalam RPJM Desa khususnya babakan tahun 2014 dan/atau program kegiatan tahun sebelumnya yang belum terakomodir dalam APBD Kabupaten, APBD Propinsi, maupun APBN tahun 2013 dengan memperhatikan aspek :
 - Urgensi/ketermendesakan;
 - Efisiensi dan efektivitas;
 - Penerima manfaat kegiatan (kelompok sasaran dan lintas kecamatan/lintas desa); dan
 - Pendanaan.*
- 2. Masalah dan tantangan yang dihadapi;*
- 3. Partisipasi dan keswadayaan sehingga meminimalisir sikap ketergantungan masyarakat dan meningkatkan solidaritas sosial;*
- 4. Keberlanjutan pembangunan, sebagai upaya untuk mengurangi mubasirnya program dan kegiatan yang telah dilaksanakan dan juga untuk menjamin pencapaian sasaran/target;*
- 5. Kesesuaian arah pengembangan wilayah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah(RTRW) kabupaten Flores Timur serta Rencana Detail Tata Ruang(RDTR)*
- 6. Tidak adanya tumpang tindih kegiatan dengan program-program intervensi seperti PNPM-MP, dan/atau LSM dan lembaga donor lainnya."*⁴

Selanjutnya dikatakan oleh seorang Kabid Penelitian dan pengembangan Bappeda Kabupaten Flores Timur menjelaskan :

"Diharapkan keterlibatan masyarakat dalam proses ini, karena terkait kebutuhan pembangunan desa/kelurahan, mereka yang lebih tahu. Masyarakat diharapkan dapat berpartisipasi aktif dan berperan dalam mengatasi permasalahan melalui forum pembahasan permasalahan usulan masing-masing desa dan kelurahan dan bisa memprioritaskan usulan yang

⁴ Arahan kepala Bappeda 13 Maret 2013

benar-benar merupakan kebutuhan, dengan mengacu pada rambu-rambu yang disampaikan oleh kepala Bappeda tersebut.”⁵

Dari pendapat narasumber dapat dijelaskan salah satu nilai positif dengan adanya musrenbang memberi pemahaman kepada masyarakat agar selalu terlibat dan dilibatkan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan, di mana masyarakat diharapkan dapat berpartisipasi aktif dan berperan dalam mengatasi permasalahan di desa/kelurahannya sendiri.

Hal senada menurut pendapat Diana Conyers (1994:154) memberikan 3 (tiga) alasan adanya keterlibatan atau partisipasi masyarakat adalah :

1. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat yang tanpa kehadirannya program-program pembangunan akan gagal.
2. Masyarakat akan lebih mempercayai program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencananya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk program tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap program tersebut.
3. Merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat sendiri.

Dengan dilibatkannya masyarakat dalam proses musrenbang dalam perencanaan partisipatif di Kecamatan Larantuka senada disampaikan oleh Wicaksono dan Sugiarto (dalam Wijaya,2001:25), lebih lanjut mengemukakan beberapa ciri-ciri perencanaan partisipatif sebagai berikut : "Terfokus pada kepentingan masyarakat (1). Perencanaan program berdasarkan pada masalah dan

⁵ Wawancara 20 Juli 2013

kebutuhan yang dihadapi masyarakat (2) Perencanaan disiapkan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat yang memenuhi sikap saling percaya dan terbuka.”

Hampir sama dengan apa yang dikatakan Samsura (2003;2) menjelaskan kriteria-kriteria dari perencanaan partisipatif sebagai berikut : adanya pelibatan seluruh stakeholder; adanya upaya pembangunan institusi masyarakat yang kuat dan legitimate; adanya proses politik melalui upaya negoisasi atau urun rembuk yang pada akhirnya mengarah pada pembentukan kesepakatan bersama (collectiveagreement); adanya usaha pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan pembelajaran kolektif yang merupakan bagian dari proses demokratisasi

Dari hasil wawancara beberapa narasumber sebelumnya, tahap identifikasi masalah pada tingkat desa/kelurahan melibatkan beberapa stakeholder dan pada musrenbang kecamatan akan dibahas kembali lintas desa dan kelurahan, sebelum menjadi usulan prioritas kecamatan. hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Kasie Pembangunan desa, Kelurahan Weri menjelaskan sebagai berikut :

” Sebelum Musrenbang kecamatan cara pengidentifikasian berbagai permasalahan yaitu dengan dibahas bersama-sama termasuk peserta masyarakat dan perwakilan dusun-dusun, RT/RW, tokoh masyarakat dan perangkat desa, BPD melalui proses pra musrenbang dikelurahan. Kemudian ditentukan prioritas rencana pembangunan kelurahan kemudian ke Musrenbang Kecamatan.”⁶

Dari pendapat narasumber dapat diketahui bahwa Proses Perencanaan Partisipatif melalui Musrenbang pada tingkat desa hingga tingkat kecamatan Larantuka telah melibatkan masyarakat yang meliputi Kepala Desa/Lurah,

⁶ Wawancara 18 Juli 2013

LKMD, BPD, utusan perempuan, yang kesemuanya bertemu untuk membahas dan memecahkan masalah-masalah perencanaan pembangunan.

Proses perencanaan partisipatif titik fokusnya adalah pelibatan semua (rakyat) dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi yang bertujuan untuk mencapai kondisi yang diinginkan. Demikian juga dengan Musrenbang Kecamatan Larantuka, sebagai bentuk forum perencanaan partisipatif pelibatan masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan.

Dari pendapat beberapa narasumber dapat diketahui bahwa Proses Perencanaan partisipatif dalam musrenbang kecamatan Larantuka dengan melibatkan masyarakat yang meliputi Kepala Desa/Lurah serta jajarannya, BPD, Tokoh Masyarakat, PKK (sebagai wakil perempuan), yang kesemuanya bertemu untuk membahas dan memecahkan masalah-masalah Kecamatan secara keseluruhan dan dapat menghasilkan program dan kegiatan prioritas yang siap di dorong ke tingkat kabupaten.

Hal ini ditekankan lagi dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Perencanaan partisipatif adalah Perencanaan yang dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Keterlibatan stakeholders ini adalah untuk memperoleh aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.

Dengan melihat daftar hadir kegiatan musrenbang dan melalui observasi langsung pelaksanaan musrenbang Kecamatan Larantuka yang dilaksanakan tanggal 13 Maret 2013, peneliti memperoleh informasi bahwa dengan komposisi peserta yang ada, stakeholder yang terlibat dalam proses perencanaan partisipatif menunjukan keterlibatan yang baik, hal dikemukakan Jenkins (dalam

Wahab,1997:4) kebijakan publik adalah: Serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para kekuasaan dari para aktor tersebut).

Menurut GTZ (German Technical Cooperation) dan USAID-Clean Urban Project (2000) mendefinisikan Perencanaan Pembangunan Daerah adalah "...suatu yang sistematis dari pelbagai pelaku (aktor), baik umum (publik), swasta maupun kelompok masyarakat lainnya pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan aspek-aspek fisik, sosial-ekonomi dan aspek-aspek lingkungan lainnya..."

Dari dua definisi tersebut dapat diketahui bahwa membahas kebijakan publik khususnya Formulasi kebijakan publik berarti membicarakan aktor-aktor yang terlibat dan hubungan antar aktor untuk memecahkan masalah.

Hubungannya dengan informasi yang didapat peneliti di lapangan dapat diketahui bahwa Perencanaan Partisipatif dalam musrenbang Kecamatan Larantuka merupakan proses yang kompleks dan beberapa aktor-aktor yang terlibat, yang kesemuanya bertemu untuk membahas dan memecahkan masalah-masalah disekitarnya.

Kemudian Hudson (dalam Hadi,2005:19) membagi lima kategori Perencanaan yakni sinoptik, inkremental,transaktif, advokasi dan radikal. Perencanaan partisipatif di Kecamatan Larantuka termasuk dalam kategori teori transtraktif dan Pembelajaran sosial. Menurut Hudson (dalam Hadi,2005:26) bahwa perencanaan harus dilakukan melalui kontak langsung dengan masyarakat

yang terpengaruh melalui dialog personal. Hal ini merupakan proses pembelajaran yang timbal balik yang merupakan aspek penting dari proses perencanaan.

Para penganut teori ini percaya bahwa melalui dialog, perencanaan dapat menjembatani teori dengan praktek untuk membawa perubahan sosial. Perencanaan partisipatif di Kecamatan Larantuka sudah terjadi dialog secara langsung antara masyarakat dengan Pemerintah Kecamatan Larantuka dalam Musrenbang Kecamatan, walaupun menurut teori transaktif dialog terjadi antara Masyarakat dengan Perencana (fasilitator) dalam hal ini perencana sebagai mediator antara masyarakat dan Pemerintah sehingga akan memunculkan kesepakatan pemabangunan antara masyarakat dan pemerintah Kecamatan, tapi seridaknya dalam musrenbang kecamatan masyarakat diajak untuk menggali mengetahui, dan mengumpulkan informasi masalah-masalah yang ada disekitarnya. kemudian masalah tersebut di seleksi atau dirumuskan sehingga dihasilkan masalah yang memang benar-benar harus segera ditangani.

Dari hasil pencatatan dokumen dan wawancara dengan informan, beberapa hal dapat dicatat antara lain sebagai berikut:

1. Penjelasan informan, Sekretaris Bappeda Kabupaten Flores Timur:

“SDM aparatur yang ditugaskan sebagai perencana perlu ditambah dan kualitasnya perlu ditingkatkan khususnya para kepala-kepala bidang harus betul-betul mempunyai kemampuan sebagai perencana. Sampai saat ini kuantitas dan kualitasnya masih pas-pasan, guna peningkatan kualitas aparatur baik yang ada di Kabupaten maupun yang ada di kecamatan secara bertahap diprogramkan pendidikan baik formal maupun non formal termasuk pelatihan-pelatihan, diklat, penjenjangan, penataran-penataran sesuai kemampuan dana yang ada.”⁷

⁷ Wawancara 18 Juli 2013

Pernyataan di atas senada dengan yang disampaikan oleh beberapa peserta Musrenbang diantaranya adalah perangkat desa, tokoh masyarakat, dan perwakilan SKPD yang ada di kecamatan Larantuka. Dan diakui sendiri oleh Sekretaris camat bahwa pada prinsipnya kemampuan apatur perencanaan baik ditingkat desa/kelurahan maupun kecamatan masih sangat terbatas sehingga perencanaan yang dihasilkan belum optimal sesuai dengan kaidah-kaidah perencanaan.

Dari gambaran di atas dapat diinterpretasikan bahwa guna mewujudkan perencanaan yang baik dibutuhkan kuantitas dan kualitas aparatur perencanaan yang memadai, dan sampai saat ini di Kecamatan Larantuka relatif belum terpenuhi sehingga perlu diupayakan ketersediaannya.

2. Pandangan lainnya tentang mekanisme perencanaan dari bawah disampaikan oleh sekretaris Bappeda Kabupaten Flores Timur bahwa,

“proses perencanaan yang dilaksanakan sekarang sudah sesuai dengan harapan, namun mekanismenya perlu disempurnakan: “Mengingat ketersediaan dana pembangunan yang relatif terbatas dan kebutuhan pembiayaan usulan masyarakat yang jauh melebihi ketersediaan dana yang ada, maka sebaiknya ada kriteria yang jelas tentang skala prioritas pembangunan dan diinformasikan kepada masyarakat”⁸.

3. Pada Musrenbang Kecamatan hampir semua tahapan proses perencanaan pembangunan sudah dilaksanakan, namun pada tahapan dimana masyarakat belum dilibatkan memutuskan prioritas kegiatan yang akan diajukan ke tingkat Kabupaten.

⁸ Wawancara 18 Juli 2013

4. Menetapkan prioritas kegiatan yang akan diajukan ke forum SKPD tingkat kabupaten sudah terpenuhi, namun masih ada kegiatan prioritas yang tidak terekap, seperti apa yang dikatakan sekretaris lurah Weri :

“ kami sering kehilangan kegiatan yang menjadi prioritas dikehurahan kami, ketika dipilih sebagai delegasi kecamatan untuk mengikuti Forum SKPD tingkat kabupaten, kebetulan usulan kegiatan prioritas di kehurahan kami tidak termuat.”⁹

Pernyataan diatas menunjukan ada kelemahan yang dimiliki oleh tim perumus kecamatan. Kurangnya pemahaman terhadap proses musrenbang menjadi salah satu faktor. Selain itu adanya intervensi politik yang menginginkan dukungan politik melalui realisasi pelaksanaan kegiatan pada lokasi tertentu, sehingga harus mengorbankan partisipasi masyarakat yang sudah dibangun melalui proses musrenbang. Hal ini menggambarkan bahwa kegiatan pasca musrenbang terkait perumusan atau perekapan usulan prioritas kurang Optimal.

E. Partisipasi Masyarakat Dalam Musrenbang Kecamatan Larantuka

Perencanaan pembangunan akan tepat mengenai sasaran, terlaksana dengan baik dan bermanfaat hasilnya jika dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Menurut Kartasasmita (1996:63), pembangunan haruslah dilaksanakan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Pandangan ini menunjukkan asas demokrasi dalam konsep pembangunan nasional. Masyarakat perlu dilibatkan secara langsung bukan karena mobilisasi, melainkan sebagai bentuk partisipasi yang dilandasi oleh kesadaran.

⁹ Wawancara 13 Juli 2013

Pentingnya keterlibatan masyarakat di dalam penyusunan perencanaan pembangunan sangat ditekankan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pendekatan partisipatif masyarakat terdapat pada 4 (empat) pasal Undang-Undang ini yaitu pada Pasal 2, Pasal 5, Pasal 6 dan Pasal 7. Sistem perencanaan yang diatur dalam UU 25 Tahun 2004 dan aturan pelaksanaannya menerapkan kombinasi pendekatan antara top-down (atas-bawah) dan bottom-up (bawah-atas), yang lebih menekankan cara-cara aspiratif dan partisipatif.

Perencanaan pembangunan dan pelaksanaannya harus berorientasi ke bawah dan melibatkan masyarakat luas, melalui pemberian wewenang perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di tingkat daerah. Dengan cara ini pemerintah makin mampu menyerap aspirasi masyarakat banyak, sehingga pembangunan yang dilaksanakan dapat memberdayakan dan memenuhi kebutuhan masyarakat banyak. masyarakat harus menjadi pelaku dalam pembangunan, masyarakat perlu dibina dan dipersiapkan untuk dapat merumuskan sendiri permasalahan yang dihadapi, merencanakan langkah-langkah yang diperlukan, melaksanakan rencana yang telah diprogramkan, menikmati produk yang dihasilkan dan melestarikan program yang telah dirumuskan dan dilaksanakan.

Paradigma pembangunan yang sekarang menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan. Artinya, pemerintah tidak lagi sebagai provider dan pelaksana, melainkan lebih berperan sebagai fasilitator dan katalisator dari dinamika pembangunan, sehingga dari mulai perencanaan hingga pelaksanaan, masyarakat mempunyai hak untuk terlibat dan memberikan masukan dan

mengambil keputusan, dalam rangka memenuhi hak-hak dasar masyarakat, salah satunya melalui proses musrenbang.

Dalam menjelaskan dan menganalisis partisipasi masyarakat dalam Musrenbang Kecamatan Larantuka Kabupaten Flores Timur, peneliti membaginya dalam beberapa aspek yang menjadi dimensi penjelas ada tidaknya partisipasi masyarakat dalam Musrenbang Kecamatan Larantuka yaitu menggunakan teori atau pendapat dari Sulaiman (Huraerah, 2008: 103), dimana partisipasi dalam kegiatan perencanaan pembangunan adalah:

1. Bentuk partisipasi
2. Kewenangan pengambilan keputusan
3. Metode/cara pemberian usulan

Untuk lebih jelasnya, setiap tahapan partisipasi masyarakat dalam Musrenbang kecamatan dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Analisis Bentuk Partisipasi Masyarakat

Pada tahapan ini bentuk partisipasi masyarakat yang bisa disumbangkan dalam perencanaan pembangunan berbentuk tingkat kehadiran dalam musrenbang, memberikan ide atau gagasan dalam penentuan usulan prioritas. Ide atau gagasan disampaikan melalui musyawarah perencanaan pembangunan kecamatan, dan hasil ide-ide tersebut akan diusulkan dalam penetapan usulan Musrenbang kecamatan.

Intinya dalam perencanaan ini adalah membahas usulan program kegiatan masyarakat desa/kelurahan untuk diambil keputusan yang berkaitan dengan prioritas usulan pembangunan kecamatan. Bentuk partisipasi masyarakat diberikan dalam bentuk sumbangan pikiran, saran, usulan maupun kritik dalam

pertemuan atau rapat yang diadakan untuk membicarakan kegiatan yang akan diusulkan ke forum SKPD tingkat kabupaten.

Dalam penelitian ini, dilihat bagaimana keaktifan secara kehadiran, peran dalam pembahasan usulan, keaktifan masyarakat dalam memberi masukan, dan kemampuan mengidentifikasi masalah dalam memilih usulan prioritas untuk pembangunan di wilayah kecamatan.

Berdasarkan pengamatan di lapangan adanya kecenderungan kehadiran stakeholders penting dalam musrenbang kecamatan seperti kader pembangunan desa, tokoh masyarakat, dan tokoh pemuda yang relatif tetap setiap musrenbang tahunan (individu yang sama), serta tingkat keaktifan peserta relatif rendah. Kehadiran peserta tersebut semata-mata hanya cenderung memenuhi undangan Kepala Desa/Lurah saja, sehingga kehadirannya lebih banyak sebagai pendengar.

Ada beberapa tokoh masyarakat yang diundang untuk hadir pada penyelenggaraan musrenbang tidak bisa hadir dan mewakilkan pada orang lain yang kurang memahami perencanaan pembangunan. Dampaknya bahwa yang diwakilkan tersebut tidak mengajukan usulan, tidak memberikan masukan dan juga tidak mengidentifikasi kebutuhan dalam perencanaan. Perwakilan tersebut terkesan menyerahkan sepenuhnya kepada utusan atau delegasi yang dianggap *Vokal* (mampu dan berani bicara) untuk berargumentasi terkait merumuskan prioritas usulan program/kegiatan dalam perencanaan pembangunan.

Waktu bagi penyelenggaraan musrenbang kecamatan sangat pendek, sehingga sulit untuk mendorong partisipasi masyarakat. Pelaksanaan Musrenbang dimulai jam 10.00 Witeng sampai dengan jam 14.00 Witeng. Ini berarti waktu yang dialokasikan hanya 4 jam. Waktu ini sangat terbatas, mengingat masih

acara-acara seremonial lainnya yang dilakukan, sehingga proses pembahasan usulan prioritas kecamatan semakin pendek. Sempitnya waktu menjadi kendala dalam penyerapan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan pengamatan di lapangan diketahui bahwa tahap pengambilan keputusan dalam penetapan usulan prioritas kurang menjadi ajang pembahasan yang serius. Rata-rata stakeholder yang hadir lebih memilih sebagai pendengar ketika ada stakeholder yang dianggap mampu bicara dan berkompeten berargumen mendukung usulan yang dimaksud.

Hal ini seperti yang dikatakan oleh salah seorang peserta dari desa Lamawalang, bahwa:

*"walaupun saya kurang setuju atas usulan yang disampaikan oleh tokoh itu, namun saya tak sanggup berargumen untuk usulan yang menurut saya masih lebih prioritas."*¹⁰

Hal ini karena tidak semua masyarakat yang hadir paham akan perencanaan.

Delegasi desa/kelurahan cukup antusias untuk menghadiri acara musrenbang kecamatan, setiap desa/kelurahan diundang dengan ketentuan setiap desa/kelurahan dapat mengutus delegasinya sebanyak 6 orang, tingkat kehadiran tersaji pada tabel 4.7.

¹⁰ Wawancara 13 Maret 2013

Tabel 4.7
Rekapitulasi Peserta Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Larantuka
Kabupaten Flores Timur

No	Desa/Kelurahan	Pemerintah des/kel/org	BPD /org	Pengurus PNPM/ org	Masyarakat	Jumlah/org
1	Mokantarak	2	-	1	3	6
2	Lamawalang	1	2	1	2	6
3	Waibalun	2	-	1	3	6
4	Lewolere	2	-	-	4	6
5	Pantai Besar	2	-	1	3	6
6	Larantuka	1	-	-	5	6
7	Balela	3	-	-	3	6
8	Pohon Sirih	2	-	-	4	6
9	Lohayong	3	-	-	3	6
10	Lokea	2	-	-	4	6
11	Postoh	2	-	2	2	6
12	Amagarapati	1	-	1	4	6
13	Ekasapta	2	-	1	3	6
14	Puken Tobi W.Bao	1	-	1	4	6
15	Sarotari	2	-	1	3	6
16	Weri	3	-	1	2	6
17	Pohon Bao	2	-	4	4	6
18	Waihali	1	-	1	1	6
19	Sarotari Tengah	2	-	1	3	6
20	Sarotari Timur	2	-	2	2	6
JUMLAH						120

Sumber: hasil observasi 2013

Bila dilihat dari tabel diatas, peserta musrenbang kecamatan Larantuka yang diselenggarakan pada tanggal 13 Maret 2013 berjumlah 120 orang dengan komposisi sebagai berikut: perwakilan Pemerintahan desa/kelurahan terdiri dari kepala desa/lurah, kepala seksi Pemerintahan desa, BPD, RT/RW (b) Masyarakat

yang terdiri dari Tokoh masyarakat, utusan perempuan; (c) Pendamping Program PNPM desa/kelurahan dan ditambah narasumber yang terdiri dari unsur DPRD dan Bappeda, serta SKPD Kabupaten Flores Timur.

Berdasarkan pengamatan hanya orang-orang tertentu yang mau mengeluarkan ide/gagasan/usulan yang berkaitan dengan permasalahan perencanaan pembangunan tingkat kecamatan.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Kepala Desa Mokantarak didapatkan informasi bahwa:

"Dalam acara musrenbang kecamatan masyarakat yang kami percaya menjadi delegasi dari desa selalu hadir. Namun kenyataan di lapangan Mereka lebih banyak menyerahkan persoalan perencanaan pembangunan kepada tokoh masyarakat yang dianggap berkompeten, mereka lebih banyak sebagai pendengar¹¹".

Dari informasi dan data tersebut dapat dikatakan bahwa kehadiran masyarakat pada musrenbang dalam menentukan prioritas kegiatan perencanaan pembangunan kecamatan cukup baik. Namun kehadiran sebagai pendengar lebih banyak. Hal ini dapat mempengaruhi hasil keputusan musyawarah dalam menentukan usulan kegiatan prioritas yang akan di bahas pada forum yang lebih tinggi (tingkat kabupaten), sehingga usulan prioritas kecamatan belum aspiratif, masih milik orang-orang yang aktif berargumen.

Ketidakhadiran Masyarakat dalam kegiatan musrenbang dikarenakan waktu musrenbang yang tidak sesuai dengan jam kerja masyarakat, sehingga masyarakat cenderung lebih memilih bekerja dari pada ikut proses musrenbang. Alasan masyarakat adalah kegiatan ini masih bisa diwakili oleh orang pemerintah desa/kelurahan. Hal ini dikarenakan masyarakat lebih memilih bekerja untuk

¹¹ Wawancara 15 juli 2013

pemenuhan kebutuhan keluarganya. Seperti yang diungkapkan oleh Kepala Desa Lamawalang sebagai berikut:

*"Musyawarah yang dilaksanakan pada jam kerja sedangkan masyarakat pada umumnya berada di tempat kerja, ada yang di kebun, memancing, ojek. Dan lebih mementingkan mencari nafkah untuk memenuhi kebutuhan dari pada ikut musrenbang. Mereka menilai musrenbang adalah urusan pemerintah desa/kelurahan."*¹²

Dari informasi tersebut dapat dikatakan bahwa ketidakhadiran masyarakat dalam kegiatan musrenbang dikarenakan waktu pelaksanaannya yang tidak sesuai dengan kondisi masyarakat. Masyarakat lebih memilih untuk melakukan kegiatan yang lebih memberi keuntungan baginya, baik dari sisi penghasilan maupun melakukan hal yang disenangi (hoby).

Masyarakat sendiri cenderung untuk melakukan aktivitasnya dibandingkan ikut musrenbang dengan alasan bahwa masih ada yang mewakili seperti tokoh masyarakat dan pemerintah desa yang lebih berkompeten. Di satu sisi, masyarakat punya kewajiban untuk melakukan aktivitas mata pencaharian dalam mencukupi kebutuhan keluarganya.

Dengan demikian maka dapat mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat untuk hadir dalam kegiatan musrenbang tersebut. Hal ini harus ada upaya yang konsisten dalam menentukan waktu kegiatan yang tepat yang memungkinkan masyarakat untuk hadir.

Dalam perencanaan pembangunan juga diperlukan peran serta masyarakat dalam memberikan ide dan gagasan terkait dengan kegiatan apa yang dibutuhkan masyarakat. Peran serta masyarakat dalam rapat sangat penting, karena kegiatan yang akan dilaksanakan akan menyesuaikan dengan keinginan dan harapan dari

¹² Wawancara 15 juli 2013

masyarakat. Pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa pemberian ide dan gagasan oleh masyarakat dalam penentuan kegiatan program pembangunan masih rendah. Hal ini dikarenakan kekurangpahaman, kesadaran juga keterbatasan pengetahuan masyarakat akan pentingnya program ini, dan kurang mengertinya masyarakat bagaimana menyalurkan aspirasinya.

Selain hal diatas kehadiran masyarakat dalam musrenbang kecamatan hanya sebagai pemenuhan panggilan Kepala Desa/lurah saja dan bukan kewajiban masyarakat untuk memikirkan suatu rencana kegiatan.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan fasilitator PNPM kecamatan didapatkan informasi bahwa:

*"Ya memang kami dan juga masyarakat lainnya diundang dalam rapat perencanaan pembangunan desa. Namun sepertinya masyarakat kurang paham juga bagaimana memuangkan ide dan gagasannya dalam kegiatan rapat. Hal ini juga dikarenakan mereka tidak memiliki kemampuan yang memadai dalam menyampaikan ide dan gagasannya. Jadi praktis keberadaan mereka hanya sebagai "pelengkap" kegiatan musyawarah saja."*¹³

Dari informasi tersebut dapat dikatakan bahwa peran serta masyarakat dalam memberikan ide dan gagasan pada kegiatan musrenbang kecamatan masih rendah. Kondisi ini tentu sangat merugikan masyarakat sendiri, dimana kegiatan pembangunan desa tidak sesuai dengan harapan, karena keputusan kegiatan program ditentukan oleh perangkat desa/kelurahan dan penanggung jawab kegiatan. Di satu sisi dengan kemampuan pemahaman masyarakat yang rendah menyebabkan masyarakat kesulitan untuk mengungkapkan aspirasi dalam forum musrenbang.

¹³ Wawancara 20 Juli 2013

Kurangnya tingkat kehadiran dan pemberian ide serta gagasan masyarakat dalam kegiatan rapat dikarenakan kurangnya sosialisasi pembangunan dalam memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai perencanaan pembangunan. Untuk mengatasi keterbatasan pemahaman masyarakat akan perencanaan pembangunan serta mengatasi keterbatasan jumlah Sumber Daya Manusia (SDM) yang ada di Pemerintahan agar dapat memberikan pemahaman akan perencanaan pembangunan kepada masyarakat, Kecamatan Larantuka membina sejumlah masyarakat dari setiap desa untuk dijadikan sebagai kader pembangunan yang akan mensosialisasikan dan mengkomunikasikan perihal perencanaan pembangunan kepada masyarakat. Dengan kegiatan tersebut diharapkan masyarakat akan lebih banyak terlibat dalam proses perencanaan pembangunan di tingkat kecamatan.

Sebagaimana yang disampaikan oleh salah seorang kader pembangunan/fasilitator Kecamatan Larantuka:

*"Terus terang saja saya kurang menguasai dan kurang memahami perencanaan partisipatif, dan saya tidak bisa menyampaikan kembali kepada masyarakat, menurut saya yang lebih mampu ya... aparat kecamatan, karena itu kan memang pekerjaan mereka sehari-hari...."*¹⁴

Peranan fasilitator adalah memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai proses perencanaan pembangunan, mekanisme perencanaan, sosialisasi peraturan-peraturan yang mengatur perencanaan pembangunan. Hasil yang diharapkan dari kegiatan tersebut adalah meningkatkan pemahaman masyarakat akan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan,

¹⁴ Wawancara 20 Juli 2013

sehingga masyarakat bisa berperan aktif dan bersama-sama pemerintah desa merumuskan perencanaan pembangunan.

Faktor lain seperti disampaikan dengan pernyataan fasilitator kecamatan yaitu:

*"Masyarakat memang belum memiliki kesadaran untuk berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan. Dalam hal tenaga misalnya, tidak ada masyarakat satupun yang membantu pihak kecamatan dalam menyediakan keperluan musrenbang seperti kursi, meja dan alat pengeras suara."*¹⁵

Dari informasi tersebut dapat dikatakan bahwa masyarakat kurang berpartisipasi dalam hal tenaga pada kegiatan perencanaan pembangunan tingkat kecamatan, dimana masyarakat kurang membantu dalam mempersiapkan kebutuhan musrenbang seperti mempersiapkan segala sesuatu terkait pelaksanaan musrenbang.

Bentuk partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan (musrenbang) kecamatan larantuka tersaji pada tabel 4.8

Tabel 4.8
Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam musrenbang kecamatan Larantuka

No	Bentuk Partisipasi	Frekuensi
1	Ikut berpartisipasi	
	a. Aktif mengikuti pertemuan	28
	b. Aktif menyampaikan usulan	12
	c. Terlibat dalam pengambilan keputusan	10
2	Tidak ikut berpartisipasi	75
	Total	120

Sumber: hasil Observasi 2013

Mengenai bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Tingkat kecamatan. dalam analisis ini adalah untuk mengetahui

¹⁵ Wawancara 20 Juli 2013

bentuk-bentuk partisipasi masyarakat, sehingga dengan dikenalnya bentuk partisipasi tersebut dapat diketahui nilai dari partisipasi. Menurut Derick (dalam Bryant dan White, 1987:280) nilai partisipasi tidak hanya terletak pada ada tidaknya partisipasi itu. Hal yang terpenting adalah menentukan jenis partisipasi yang tepat untuk persoalan tertentu. Dalam hal ini ditekankan pentingnya mengenali klasifikasi atau tipe dan bentuk partisipasi masyarakat.

Pada Musrenbang Tingkat Kecamatan, bentuk-bentuk partisipasi masyarakat pada tahap ini meliputi aktif mengikuti pertemuan, aktif menyampaikan masukan/saran/usul, sumbangan informasi/data, terlibat dalam pengambilan keputusan, tidak ikut berpartisipasi hanya sebagai pendengar.

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui bentuk partisipasi masyarakat dalam tahapan Musrenbang Tingkat kecamatan, Adalah bentuk partisipasi dengan aktif mengikuti pertemuan, dan masyarakat ini adalah orang yang sering mengikuti proses musrenbang.

Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat yang terlibat dalam proses Musrenbang berpartisipasi dan lebih memilih sebagai pendengar saja. Tidak memberikan kontribusi masukan, atau apapun. Ini berarti kemauan dan kemampuan masyarakat yang terlibat untuk mengemukakan pendapatnya belum optimal. Kemauan berpartisipasi berhubungan dengan motivasi untuk mengadakan perubahan, sedangkan kemampuan berpartisipasi berhubungan dengan sumber daya manusia dan kemampuan belajar.

Dengan adanya sumbangan masukan berarti partisipasi telah memberikan ruang dan kapasitas masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dan hak masyarakat, serta mengembangkan potensi dan prakarsa lokal. Hak dan tindakan masyarakat

menyampaikan aspirasi terhadap kebijakan pemerintah, tujuannya adalah mempengaruhi kebijakan pemerintah maupun menentukan agenda bersama untuk penetapan usulan prioritas kecamatan.

Sebagaimana yang digambarkan diatas Bentuk partisipasi pada proses musrenbang kecamatan larantuka merupakan bentuk partisipasi yang diberikan masyarakat melalui orang-orang yang dipercayakan untuk menentukan prioritas program kegiatan dalam pengambilan keputusan terkait usulan prioritas tingkat kecamatan yang akan disampaikan ke forum tingkat kabupaten.

Hal ini senada dengan yang dikemukakan oleh Sulaiman dalam Abu Huraerah (2008: 103) membagi bentuk-bentuk partisipasi ke dalam lima macam, diantaranya Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan partisipasi reprenstatif dengan memberikan kepercayaan orang yang dianggap mempunyai kemampuan, kemudian ditegaskan kembali oleh Kartasasmita Kartasasmita (1996:145) Partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya merupakan unsur yang sungguh penting dalam pemberdayaan masyarakat. Dengan dasar pandang demikian, maka pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pematapan, pembudayaan, dan pengamalan demokrasi.

Dalam hal ini partisipasi masyarakat digunakan sebagai alat komunikasi, yaitu alat untuk mendapatkan masukan berupa informasi dalam proses pengambilan keputusan, agar diwujudkan keputusan yang responsif. Sebuah perencanaan yang responsif menurut Mc Connel (1981) dalam Santosa dan Heroepoetri (2005:13) adalah proses pengambilan keputusan tentang perencanaan

pembangunan yang tanggap pada preferensi serta kebutuhan dari masyarakat yang potensial terkena dampak apabila perencanaan tersebut diimplementasikan.

2. Kewenangan Masyarakat Dalam Pengambilan Keputusan

Disadari bahwa dalam perencanaan pembangunan peran masyarakat sangat penting, namun kemampuan masyarakat pada umumnya masih relatif terbatas. Masih kurang dapat membedakan antara kebutuhan dan keinginan sehingga diskusi intensif antara pihak berkepentingan (stakeholders), baik dari unsur pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, dunia usaha terkait perlu diselenggarakan untuk dapat saling melengkapi informasi dan menyamakan persepsi tentang kebijakan yang akan diputuskan oleh aparat tersebut.

Peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan hendaknya masyarakat tidak dipandang sebagai obyek semata, tetapi harus dilibatkan sebagai pelaku aktif dalam pembangunan mulai sejak perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan. Selanjutnya hal penting yang perlu mendapat perhatian adalah hendaknya masyarakat dapat menikmati hasil pembangunan secara proporsional sesuai dengan peranannya masing-masing.

Berdasarkan pemaparan di atas jelas sekali bahwa pengambilan keputusan dalam menentukan usulan prioritas pembangunan kecamatan adalah mufakat dari masyarakat dan pemerintah kecamatan. Begitu pula dengan perencanaan pembangunan kecamatan Larantuka, dimana aktor utama dalam menentukan program yang akan dilaksanakan adalah masyarakat dan pemerintah kecamatan. Namun kenyataannya di lapangan menunjukkan bahwa peran masyarakat dalam usulan dan saran masih kurang optimal, karena kurangnya kemampuan dalam menyampaikan saran dan gagasan tersebut. Selain itu, perbandingan prioritas

kegiatan dari usulan masyarakat dan pemerintah daerah tidak sebanding. Pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa tiap tahun usulan masyarakat hasil Musrenbang kecamatan hanya diakomodir dalam APBD kabupaten Flores Timur berkisar antara 20 %.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan tokoh masyarakat dari kelurahan Larantuka dapatkan informasi bahwa:

*"Keputusan usulan prioritas kecamatan memang masih belum mengandalkan usulan dari masyarakat. Prioritas kegiatan lebih banyak ditentukan oleh pemerintah, melalui batasan-batasan pembiayaan terhadap kegiatan menjadikan banyak usulan dari masyarakat yang tidak diterima oleh forum musrenbag. Hal ini mungkin dengan pertimbangan keuangan daerah."*¹⁶

Usulan masyarakat terkadang tidak memiliki nilai prioritas kegiatan yang akan dilaksanakan karena masih ada kebutuhan lain yang penting yang memang harus dibiayai. Kurangnya pemahaman masyarakat dalam menentukan program prioritas berimbas kepada rendahnya kemampuan dalam menentukan prioritas program pembangunan yang akan dilaksanakan. Kondisi ini tentu mengurangi peran masyarakat sebagai penentu program yang akan dilaksanakan dan pada akhirnya pemerintah dan unsur aparat lainnya yang menentukan program tersebut.

Kondisi usulan masyarakat yang tidak memikirkan prioritas kegiatan juga diakui oleh sekretaris camat Larantuka yaitu:

*"Karena usulan dari masyarakat yang seperti kurang sesuai kebutuhan. Sehingga saya pribadi sudah menghimbau kepada masyarakat untuk mengusulkan setiap kegiatan didasarkan kebutuhannya, tapi nyatanya program yang diusulkan pengulangan dari program sebelumnya."*¹⁷

¹⁶ Wawancara 19 Juli 2013

¹⁷ Wawancara 19 Juli 2013

Dari informasi tersebut dapat dikatakan bahwa penerimaan oleh forum mengenai usulan prioritas dari masyarakat hanya sedikit. Keputusan mengenai kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan lebih banyak ditentukan oleh pemerintah dan fasilitator kecamatan.

Meskipun sangat rendah partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan usul/ saran pada musrenbang kecamatan, namun tokoh masyarakat dan Kepala desa/lurah sebagai perwakilan dari masyarakat selalu memberikan masukan dan gagasan terkait penentuan usulan kegiatan prioritas. Namun demikian Setiap ide dan gagasan dari tokoh masyarakat dan Kepala Desa yang disampaikan hanya sekedar ditampung saja, dan tidak dijadikan referensi untuk dilaksanakan. Hal ini sesuai dengan pernyataan dari tokoh masyarakat kelurahan Lantuka sebagai berikut:

*"Ada sedikit perasaan kecewa ketika saya memberikan ide dan gagasan terkait usulan prioritas toh... Ide itu hanya ditampung saja di tingkat kabupaten tanpa ada kesesuaian dengan pelaksanaannya. Ini terbukti keputusan akhir malah sebagian kecil saja yang direalisasikan untuk dilaksanakan."*¹⁸

Hal ini juga dipertegas dengan pernyataan tokoh masyarakat kelurahan Weri yaitu:

*"Sebenarnya percuma juga kami hadir, kalau dalam forum ini hanya sebagai "figuran" saja. Ketika diminta untuk memberikan saran dan gagasan, kami sudah laksanakan, tapi setelah diputuskan menjadi prioritas ditingkat kecamatan terbentur di tingkat kabupaten. Saya pribadi sempat menyanggah keputusan yang dibuat, namun dengan dalih atas keputusan bersama, maka tetap saja keputusan akhir tidak berubah."*¹⁹

¹⁸ Wawancara 23 Juli 2013

¹⁹ Wawancara 18 juli 2013

Dari informasi tersebut dapat dikatakan bahwa kurangnya peran serta masyarakat dalam penentuan kegiatan pembangunan, juga dikarenakan kurangnya kemampuan masyarakat dalam mengidentifikasi prioritas kebutuhan kegiatan yang akan dilakukan pada pembangunan. Memang yang disampaikan masyarakat adalah program yang dibutuhkan oleh masyarakat. Namun dengan banyaknya kebutuhan masyarakat, maka perlu adanya kegiatan prioritas agar pelaksanaan pembangunan menjadi lebih efektif. Seperti yang disampaikan oleh Fasilitator Kecamatan sebagai berikut:

*"Dalam menentukan kegiatan memang perlu ada prioritas kegiatan yang akan dilaksanakan, karena tidak mungkin semua kegiatan dapat dilaksanakan dalam kurun waktu yang terbatas. Dari beberapa kebutuhan itu, perlu dilakukan prioritas kebutuhan pada pelaksanaan pembangunan. Dalam hal ini masyarakat harus mampu dalam menentukan prioritas mana yang didahulukan untuk dilaksanakan pada pembangunan. Mereka terkadang menentukan kegiatan sesuai pendapat orang per orang sehingga hal ini menyulitkan untuk menentukan kegiatan yang akan dilakukan."*²⁰

Dari informasi tersebut dapat dikatakan bahwa masyarakat kurang mampu dalam mengidentifikasi prioritas kebutuhan dalam pelaksanaan pembangunan. Usulan kegiatan yang disampaikan tidak didasarkan pada prioritas kebutuhannya, tapi hanya sekedar pengulangan usulan program yang sudah dilaksanakan sebelumnya, sehingga penentuan program kegiatan lebih banyak ditentukan oleh orang berkepentingan.

Berkaitan dengan kewenangan masyarakat dalam pengambilan keputusan terhadap usulan program kegiatan prioritas dalam Musrenbang senada dengan apa yang disampaikan Abe (2005); Bahwa untuk mencapai tujuan tersebut, beberapa

²⁰ Wawancara 13 Juli 2013

prinsip-prinsip haruslah dilaksanakan agar perencanaan pembangunan benar-benar berbasis rakyat, adapun prinsip-prinsip sebagai berikut :

- a. **Transparan**, bahwa proses dan mekanisme pengambilan keputusan yang dibangun sejak mulai tingkat kelurahan sudah diketahui dan dapat dipantau oleh masyarakat Abe (2005). Ini dilihat tahap-tahap Musrenbang Kecamatan Larantuka dalam proses pengambilan keputusan selalu melibatkan seluruh komponen masyarakat secara langsung dan tidak langsung. Secara langsung ketika masyarakat diberi kesempatan untuk menyampaikan masalah-masalah dan mengusulkan Program kegiatan Prioritas. Secara tidak langsung ketika dipilihnya tim perumus Musrenbang Kecamatan untuk menentukan usulan daftar skala prioritas kegiatan tahun 2014. Tim perumus merupakan orang-orang yang dipilih secara terbuka oleh forum.
- b. **Responsif**, bahwa program pembangunan yang dihasilkan lebih disebabkan adanya upaya merespon apa yang menjadi isu di masyarakat, bukan karena rancangan dari pihak-pihak tertentu saja Abe (2005). Ini dilihat dari keterlibatan masyarakat sejak awal dari RT/RW sampai dengan musrenbang Kecamatan Larantuka sehingga program-program yang muncul merupakan hasil dari isu-isu yang sangat membutuhkan perhatian dari pemerintah untuk segera mengatasinya karena menyangkut banyak orang khususnya warga Kecamatan Larantuka.
- c. **Partisipatif**, keterlibatan masyarakat menjadi satu keniscayaan dalam pengertian perumusan yang terjadi dilakukan bersama dan selalu memperhatikan masalah/isu yang diangkat oleh masyarakat Abe (2005).

d. Akuntabel: sepanjang seluruh proses dilakukan secara transparan, menjawab kebutuhan dan melibatkan masyarakat dalam berbagai tahapan, hasilnya pasti dapat dipertanggungjawabkan Abe (2005) Dengan dilaksanakannya seluruh proses musrenbang Kecamatan Larantuka dilakukan secara transparan, melibatkan masyarakat kecamatan dalam berbagai tahapan Musrenbang sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan dan lebih dilegitimasi Oleh Masyarakat .

Perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang melibatkan semua (rakyat) dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi yang bertujuan untuk mencapai kondisi yang diinginkan,. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Abe (2002:81) sebagai berikut : Perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan kepentingan rakyat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik secara langsung maupun tidak langsung). Tujuan dan cara harus dipandang sebagai satu kesatuan. Suatu tujuan untuk kepentingan rakyat dan bila dirumuskan tanpa melibatkan masyarakat, maka akan sulit dipastikan bahwa rumusan akan berpihak pada rakyat.

Hal senada juga disampaikan oleh Wicaksono dan Sugiarto (dalam Wijaya, 2003:16) ” usaha yang dilakukan masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi agar mencapai kondisi yang diharapkan berdasarkan kebutuhan dan kemampuan masyarakat secara mandiri.

Berdasarkan analisis data dan dengan membandingkan teori yang digunakan dari tahap Musrenbang dalam perencanaan partisipatif di Kecamatan Larantuka dapat diketahui kewenangan masyarakat dalam pengambilan keputusan untuk merumuskan Program/ kegiatan Prioritas belum menggunakan prinsip-prinsip:

Pertama transparan dimana proses dan mekanisme pengambilan keputusan masih menunjukkan bahwa peran masyarakat dalam usulan dan saran masih kurang optimal, sehingga peran dalam penentuan program kegiatan prioritas ditentukan oleh pemerintah dan unsur lainnya tanpa diketahui oleh masyarakat. Kedua; Responsif, usulan kegiatan yang dihasilkan lebih disebabkan adanya upaya merespon apa yang menjadi isu di masyarakat Kecamatan Larantuka bukan dilakukan melalui proses identifikasi masalah yang intensif. Ketiga; Partisipatif, keterlibatan masyarakat Kecamatan Larantuka menjadi satu keniscayaan dalam pengertian perumusan yang terjadi dilakukan bersama dan selalu memperhatikan masalah/isu yang diangkat oleh masyarakat. Keempat Akuntabel, Seluruh proses dilakukan secara tidak transparan, belum menjawab kebutuhan dan tidak melibatkan masyarakat Kecamatan Larantuka sehingga hasilnya tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Berkaitan dengan penetapan program prioritas dalam perencanaan partisipatif di kecamatan Larantuka, hasil wawancara dengan dengan informan (peserta Musrenbang), hampir mempunyai jawaban sama bahwa kewenangan peserta Musrenbang tidak optimal dalam hasil musrenbang dikarenakan hasil musrenbang merupakan usulan kegiatan, karena sifatnya usulan belum tentu direalisasikan sehingga kalau dipaksakan dikhawatirkan sia-sia karena dengan melihat musrenbang sebelumnya banyak kegiatan yang diusulkan tapi tidak bisa direalisasikan.

3. Metode/Cara Pemberian Usulan

Salah satu ciri perencanaan partisipatif adalah terfokus pada kepentingan masyarakat, Dan juga berdasarkan pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat. Untuk menjawab kebutuhan dan permasalahan tersebut maka perlu dilakukan identifikasi dan penetapan permasalahan. Kedua proses tersebut sebelum memasuki forum musrenbang kecamatan, sudah dilakukan pada tingkat dusun/RT/RW dan musrenbang desa..

Musrenbang kecamatan merupakan bagian dari proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan setahun sekali. Kegiatan ini dimulai dari tahapan perencanaan ditingkat desa/kelurahan dimana pada tingkat desa/kelurahan, Kepala desa/lurah dibantu perangkatnya mengumpulkan warga untuk menggali dan mengumpulkan masalah-masalah dan kebutuhan masyarakat, kemudian bahas pada forum musrenbang desa. Hasil forum ini diperoleh daftar masalah dan kebutuhan secara menyeluruh yang telah diseleksi lebih lanjut untuk ditetapkan sebagai usulan prioritas desa/kelurahan. Mana masalah dan kebutuhan yang dianggap prioritas akan dijadikan usulan prioritas desa/kelurahan yang kemudian akan dibawa ke tahapan musrenbang kecamatan.

Perencanaan pembangunan di kecamatan Larantuka tahun 2013 merupakan tahun awal integrasi program PNPM dengan perencanaan pemerintahan daerah kabupaten Flores Timur. Sehingga Sebelum memasuki tahapan musrenbang tingkat kecamatan semua usulan prioritas dari desa dibahas dalam pra musrenbang integrasi PNPM yang difasilitasi oleh fasilitator PNPM.

Metode pemberian usulan yang dilaksanakan oleh Program PNPM adalah identifikasi permasalahan yang ada pada tiap desa dan kelurahan kemudian

dibahas pada forum pra musrenbang PNPM untuk menentukan kegiatan prioritas yang akan dibiayai oleh PNPM, dan kegiatan yang tidak dibiayai akan dijadikan rekapitan usulan kegiatan lintas desa/kelurahan yang akan diteruskan dalam forum musrenbang kecamatan. Penetapan usulan prioritas kecamatan akan ditentukan melalui mekanisme musrenbang, melalui diskusi kelompok pembahasan permasalahan lintas desa kemudian pleno hasil diskusi kelompok untuk menetapkan prioritas lintas desa/kelurahan, kemudian direkapitulasi oleh tim perumus tingkat kecamatan memilah perbidang dan urusan sesuai SKPD.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan masyarakat, di dapatkan informasi bahwa:

"Pihak kecamatan menghimbau masyarakat untuk membuat daftar usulan kegiatan pembangunan desa. Namun himbauan itu tidak konsisten dilaksanakan. Sehingga terkadang langsung membicarakan kegiatan dalam forum musrenbang kecamatan. Sehingga keputusan penetapan usulan prioritas kecamatan kurang aspiratif bahkan penetapannya langsung dilakukan oleh tim perumus kecamatan sendiri."²¹

Dari informasi tersebut dapat dikatakan bahwa usulan dari bawah belum berjalan dengan baik, dimana metode dalam mengusulkan program melalui kecamatan tidak dilaksanakan sepenuhnya oleh tim kecamatan. Selain itu, review terhadap masalah dan kebutuhan yang diusulkan, untuk mengetahui kebenaran dan validitas keadaan masyarakat dan lingkungan jarang dilakukan.

Adapun kriteria masalah dan kebutuhan yang dapat diproses lebih lanjut dalam musrenbang kecamatan antara lain: (1) merupakan kebutuhan mendasar; (2) masalah/kebutuhan yang dipandang mendesak; (3) dirasakan oleh sebagian besar warga masyarakat; (4) tersedia potensi atau sumber daya.

²¹ Wawancara 15 Juli 2013

pernyataan dari salah satu peserta musrenbang yang menyatakan bahwa:

"Setelah menerima usulan dari desa/keurahan, jarang dilakukan pengecekan baik langsung ke lapangan ataupun dengan mengadakan rapat koordinasi. Usulan dari masyarakat lebih banyak selesai dibicarakan di forum kecamatan, tanpa mengetahui kebenaran dan kepentingan dari program yang diusulkan."²²

Hal ini juga dipertegas dengan pernyataan masyarakat lainnya yaitu:

"Usulan dari masyarakat hanya dijadikan bahan untuk dibahas dalam forum musrenbang. Seharusnya pada tingkat desa sudah dilakukan pembahasan usulan dari masyarakat dengan mengadakan forum desa, namun baik masyarakat sendiri maupun kepala desa/lurah lebih banyak memberikan usulan langsung di forum pramusrenbang"

Dari informasi tersebut dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam melakukan review/mengecek kebenaran dan kepentingan usulan masih belum dijalankan dengan baik. Kondisi ini tentunya mempengaruhi hasil keputusan program pembangunan kecamatan, dimana program dan kegiatan pembangunan kecamatan kurang sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa, karena keputusan lebih didominasi oleh aparat pemerintah.

Alasan tidak dilaksanakannya rapat koordinasi karena kesibukan masyarakat dalam melakukan aktivitas sehari-harinya dan juga dikarenakan ada pemikiran hasil rapat di tingkat kecamatan kurang dijadikan acuan dalam menentukan program pembangunan daerah karena terlalu sering diusulkan tidak pernah diakomodir, sehingga masyarakat lebih memilih melakukan aktivitasnya sehari-hari

Setelah diperoleh hasil dari serangkaian kegiatan mulai dari kegiatan penyelidikan sampai penentuan prioritas masalah dan kebutuhan yang umumnya berupa kegiatan fisik, dan di tetapkan pada musrenbang tingkat desa. Usulan

²² Wawancara 20 Juli 2013

prioritas dari setiap desa/kelurahan di bahas dalam suatu wadah yang disebut pra musrenbang PNPM. Pembahasan pra musrenbang akan memberikan pembobotan nilai terhadap permasalahan masing-masing desa. Penetapan prioritas dilakukan berdasarkan perangkingan dan pembobotan nilai. Mekanisme seperti ini membutuhkan keterlibatan masyarakat karena kehadiran peserta akan mempengaruhi besarnya nilai terhadap kegiatan yang diusul desa/kelurahan asalnya.

Selain dengan mengacu pada usulan yang terdapat dalam RPJM desa/Renstra Kelurahan usulan juga bisa berasal dari perkembangan pembahasan pra musrenbang, usulan seperti ini biasanya disampaikan melalui proposal, masyarakat juga dihimbau oleh pemerintah kecamatan untuk mengusulkan program pembangunan desa melalui tulisan yaitu berupa proposal pengajuan program pembangunan desa yang akan dilaksanakan. Namun kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa pengajuan proposal pun tidak berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan tingkat pemahaman masyarakat dalam membuat proposal masih rendah. Ketidakmampuan masyarakat dalam membuat proposal disebabkan karena rendahnya tingkat pendidikan masyarakat. Sebab dalam pengajuan program yang akan dilaksanakan, melalui proposal tersebut akan memuat secara rinci kebutuhan program yang dilaksanakan terutama mengenai anggaran program yang dibutuhkan sehingga usulan proposal tersebut akan ditanggapi serius oleh pemerintah karena rincian informasi dan data kebutuhan pelaksanaan program terbaca. Hal ini bisa menjadi nilai tambah dalam pembahasan program kegiatan prioritas.

Menurut salah seorang staf kecamatan;

“masyarakat tidak perlu membuat proposal, yang penting ada list program yang memang mereka butuhkan, itu lebih baik, ketik saja mereka susah apalagi membuat proposal.”²³

Dari informasi tersebut dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam mengajukan usulan program pembangunan desa dapat melalui pembuatan proposal namun belum berjalan dengan baik, karena kurangnya pemahaman dan keterampilan masyarakat sehingga kesulitan untuk membuat proposal.

Bila dilihat dari pelaksanaan proses musrenbang yang telah diselenggarakan oleh kecamatan diperoleh gambaran sebagai berikut:

1. Kegiatan menampung dan menetapkan prioritas kebutuhan dari tingkat desa/kelurahan oleh tim perumus kecamatan belum dilaksanakan dengan baik.
2. Dari hasil Rekapitulasi usulan prioritas desa/kelurahan, mencerminkan para tokoh-tokoh masyarakat baru mendiskusikan jenis usulan yang diajukan pada saat pelaksanaan musrenbang tersebut, dan bukan berdasarkan usulan prioritas yang ditetapkan melalui proses pra musrenbang PNPM.

Menetapkan prioritas kegiatan yang akan diajukan ke Kecamatan terpenuhi, namun penetapan prioritas kegiatan kadang dilakukan tim perumus tanpa melibatkan masyarakat. Disamping itu, keterbatasan pemahaman masyarakat juga merupakan salah satu kendala dalam memberikan sumbangan pemikiran, sehingga keaktifan masyarakat dinilai rendah dalam proses musrenbang kecamatan

²³ Wawancara 15 Juli 2013

Berdasarkan analisis data dengan membandingkan teori yang digunakan dapat diketahui bahwa Metode atau cara pemberian usulan dilaksanakan sebelum dan pada saat Musrenbang kecamatan. Pada tahap ini diputuskan masalah yang menjadi perhatian pemerintah kecamatan untuk segera dipecahkan karena apabila tidak segera dipecahkan akan berakibat pada banyak orang termasuk orang-orang yang tidak langsung terlibat. Menurut Smith (dalam Islamy, 1997:79) Masalah dalam konteks kebijakan publik adalah : Untuk kepentingan kebijakan suatu masalah dapat diartikan secara formal atau sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan pada rakyat untuk mana dicari penanggulangannya, hal ini dilakukan secara langsung terkena akibat oleh masalah itu atau oleh orang lain yang punya tanggung jawab.

Jadi yang dimaksud masalah adalah kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan manusia harus dipecahkan atau diatasi. Banyak sekali masalah atau problem yang dimiliki masyarakat, tidak selalu hal itu langsung menjadi problem umum (public problem). Problem umum menurut Islamy (1997:79) adalah : Kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan manusia yang tidak dapat dipenuhi atau diatasi secara pribadi (privat). problema-problema umum (public problem) itu adalah masalah-masalah yang mempunyai akibat yang luas termasuk akibat yang mengenai orang-orang yang secara langsung tidak terlibat. Jadi yang dimaksud problem umum adalah masalah yang mempunyai akibat luas termasuk akibat yang mengenai orang-orang yang secara tidak langsung terlibat. Berarti disini tidak semua masalah di desa yang dibahas pada musrenbang kecamatan akan menjadi masalah umum ditingkat kecamatan karena masih banyak permasalahan-permasalahan yang terdapat pada desa/kelurahan lain

terkecuali masalah yang mempunyai akibat luas atau masalah antar desa kelurahan termasuk akibat yang mengenai orang-orang yang secara tidak langsung terlibat di desa tersebut.

Identifikasi persoalan-persoalan desa, potensi dan masa depan yang hendak dicapai. Sebaiknya tim awal telah mempersiapkan suatu penyelidikan. Masyarakat Desa/kelurahan harus Mengetahui, menggali, dan mengumpulkan masalah-masalah yang terdapat di desa/kelurahan di mulai dari tingkat RT dan RW. Sehingga pada forum musrenbang kecamatan masalah itu dapat di usulkan menjadi prioritas kecamatan yang akan didorong ke tingkat kabupaten.

Adanya persamaan persepsi tentang masalah yang ada untuk segera dipecahkan, karena kalau tidak segera dipecahkan akan berakibat negative pada banyak warga desa. (berapa banyak orang yang berpikir bahwa hal ini merupakan persoalan penting?) Melakukan analisis kritis, secara bersama, apa yang menjadi masalah, terutama untuk keperluan menemukan sebab dasar dan kaitan antara satu masalah dengan masalah yang lain. Harus dirumuskan masalah yang sebenarnya, artinya masalah yang ada memang benar-benar masalah atau hanya sebagai akibat dari masalah itu sendiri. Disini menuntut keahlian untuk mengidentifikasi masalah kalau seandainya warga desa/kelurahan belum mampu bisa ditunjuk Fasilitator.

Setelah melakukan ketiga aktifitas fungsional tersebut, maka akan diputuskan masalah apa yang menjadi agenda pemerintah Kecamatan dalam hal ini masalah-masalah desa secara keseluruhan masuk dalam agenda Kecamatan Larantuka.

E. Analisis Faktor-Faktor Penghambat Yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat

Pada sub bab ini dibahas mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam Musrenbang Kecamatan Larantuka, yang meliputi faktor internal dan faktor eksternal. Tujuan analisis ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi partisipasi masyarakat, sehingga dapat berpengaruh pada derajat keterlibatan masyarakat dalam Musrenbang kecamatan

1. Analisis Faktor-faktor internal

Faktor-faktor internal yang mempengaruhi partisipasi masyarakat meliputi faktor-faktor yang berasal dari individu responden sendiri, meliputi jenis kelamin, usia, pendidikan, pekerjaan, dan penghasilan tersaji pada tabel 4.9.

UNIVERSITAS TERBUKA

Tabel 4.9
Distribusi Frekuensi Faktor Internal Partisipasi masyarakat dalam Musrenbang
kecamatan Lantuka

No	Kriteria	Frekuensi
A	Jenis Kelamin	
1	Pria	77
2	Wanita	43
B	Usia	
1	20-30 thn	5
2	31-40 thn	35
3	41-50 thn	30
4	Lebih besar 50 tahun	50
C	Pendidikan	
1	Sarjana S1/S2	65
2	sarjana muda	20
3	Lulusan SMA	35
4	Lulusan SMP	-
5	Lulusan SD	-
D	Pekerjaan	
1	PNS/TNI/POLRI	-
2	Pensiunan	35
3	Kepala Desa/Lurah serta perangkatnya	40
4	Pegawai swasta/Fas PNPM	15
5	Wiraswasta	30
E	Penghasilan	
1	Kurang dari Rp.1.000.000,-	10
2	Rp.1.000.000,- s/d Rp.1.500.000,-	27
3	Rp.1.500.000,- s/d Rp.2.000.000,-	20
4	Rp.2.100.000,- s/d Rp.3.000.000,-	45
5	Lebih dari Rp.3.000.000,-	18

Sumber: hasil Observasi 2013

Berdasarkan hasil pengamatan faktor jenis kelamin yang terlibat dalam proses Musrenbang Kecamatan Lantuka terdiri dari dominan jenis kelamin pria. Menunjukkan bahwa partisipasi yang diberikan oleh seorang pria dan wanita adalah berbeda. Hal ini disebabkan adanya sistem pelapisan sosial yang terbentuk

dalam masyarakat, yang membedakan kedudukan dan derajat antara pria dan wanita. Seperti apa yang dikatakan oleh salah seorang tokoh perempuan kelurahan Weri bahwa:

“Kehadiran kami dalam dalam musrenbang seringkali sekedar memenuhi undangan sebagai bagian dari wakil perempuan, hadir pada musrenbang kali ini bukanlah hal yang pertama untuk saya hadir, sepertinya kehadiran saya dan teman-teman yang lainnya hanyalah memenuhi daftar absen, dan memunjukkan ada ketrwakilan perempuan pada forum musrenbang karena kurang ada kesempatan untuk saya dan teman teman lainnya berbicara, sebaiknya ketika masuk sesi pembahasan, ruang bicara untuk perempuan diberi kesempatan sendiri.”²⁴

Dari pernyataan ini dapat diinterpretasikan bahwa perempuan belum memiliki peran sebagai perwakilan perempuan yang hadir dalam musrenbang, diperlukan suatu strategi untuk memastikan bahwa keterlibatan akan mempunyai arti terhadap prioritas kegiatan yang lebih berpihak pada kaum perempuan. Permasalahan ini biasanya dipengaruhi oleh kondisi kultur budaya yang masih kuat dimana kaum perempuan masih dinomorduakan pada berbagai urusan terutama pada urusan adat atau budaya.

Dari struktur, ada sejumlah permasalahan pendukung, seperti tidak diundang, tidak diinformasikan, suara perempuan tidak didengar/diperhatikan, janji tidak direalisasi, tidak diberi akses dalam pengambilan keputusan, belum adanya sosialisasi tentang apa itu musrenbang oleh Pemerintah. Rendahnya keterlibatan perempuan menyebabkan kepentingan perempuan tidak ada dalam perencanaan pembangunan. Akhirnya, program pembangunan jauh dari muatan kepentingan strategis dan kebutuhan praktis perempuan.

²⁴ Wawancara 18 Juli 2013

Perbedaan kedudukan dan derajat ini, akan menimbulkan perbedaan hak dan kewajiban antara pria dan wanita. Menurut Soedarno et. al (1992) dalam Yulianti (2000:34), bahwa di dalam sistem pelapisan atas dasar seksualitas ini, golongan pria memiliki sejumlah hak istimewa dibandingkan golongan wanita. Dengan demikian maka kecenderungannya kelompok pria akan lebih banyak ikut berpartisipasi dari pada kelompok wanita.

Berdasarkan hasil pengamatan frekuensi usia peserta maka diperoleh bahwa sebagian besar peserta memiliki usia lebih dari 50 tahun sebanyak 50 org, kemudian diikuti peserta dengan usia 41-50 tahun sebanyak 35, 31-40 tahun sebanyak 30 orang serta 20-30 tahun terdiri dari 5 orang.

Dari distribusi faktor internal diatas terlihat bahwa masyarakat yang berpartisipasi semuanya tergolong dalam usia produktif (20-65 tahun). Dari usia produktif tersebut dominan berusia matang (lebih dari 50 tahun). Hal ini menunjukkan adanya senioritas dalam berpartisipasi.

Perbedaan usia juga mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat, karena dalam masyarakat terdapat perbedaan kedudukan dan derajat atas dasar senioritas, sehingga akan memunculkan golongan tua dan golongan muda, yang berbeda-beda dalam hal-hal tertentu, misalnya menyalurkan pendapat dan mengambil keputusan (Soedarno et. al,1992 dalam Yulianti,2000:34). Usia berpengaruh pada keaktifan seseorang untuk berpartisipasi (Slamet, 1994:142). Dalam hal ini golongan tua yang dianggap lebih berpengalaman atau senior, akan lebih banyak memberikan pendapat dan dalam hal menetapkan keputusan.

Berdasarkan pengamatan pendidikan peserta maka diperoleh bahwa sebagian besar peserta memiliki pendidikan tamat Sarjana kemudian diikuti

peserta dengan pendidikan sarjana muda kemudian berpendidikan SMA. Masyarakat yang terlibat dalam proses Musrenbang sebagian besar memiliki tingkat pendidikan menengah sampai tinggi (SMA sampai dengan Sarjana). Hal ini akan berpengaruh pada bentuk dan tata cara berpartisipasi.

Seperti yang diungkapkan oleh tokoh masyarakat kelurahan Larantuka yaitu:

*"Tingkat partisipasi masyarakat memberikan usul saran serta masukan dalam perencanaan pembangunan masih rendah. Hal ini sepertinya disebabkan tingkat pendidikan masyarakatnya masih rendah sehingga pemahaman arti pentingnya peran serta mereka dalam perencanaan pembangunan pun masih rendah."*²⁵

Pendidikan yang rendah ini menyebabkan masyarakat kurang memahami pentingnya peran serta dalam perencanaan pembangunan. Selain itu, dampak dari minimnya pengetahuan masyarakat saat pembahasan prioritas kegiatan tidak memiliki kemampuan dalam memberikan usulan program yang dibutuhkan.

Litwin (1986) dalam Yulianti (2000:34) menyatakan bahwa, salah satu karakteristik partisipan dalam pembangunan partisipatif adalah tingkat pengetahuan masyarakat tentang usaha-usaha partisipasi yang diberikan masyarakat dalam pembangunan. Salah satu faktor yang mempengaruhi tingkat pengetahuan adalah tingkat pendidikan. Semakin tinggi latar belakang pendidikannya, tentunya mempunyai pengetahuan yang luas tentang pembangunan dan bentuk serta tata cara partisipasi yang dapat diberikan. Faktor pendidikan dianggap penting karena dengan melalui pendidikan yang diperoleh, seseorang lebih mudah berkomunikasi dengan orang luar, dan cepat tanggap terhadap inovasi.

²⁵ Wawancara 18 juli 2013

Berdasarkan hasil distribusi frekuensi pekerjaan peserta maka diperoleh bahwa semua responden adalah merupakan tokoh masyarakat didesa/kelurahan. Sebagian besar peserta memiliki pekerjaan sebagai kepala desa/Lurah, sebagai pensiunan, wiraswasta, PNS/TNI, pegawai swasta, dan lain-lain. Hal ini akan berpengaruh pada tingkat penghasilan seseorang.

Tingkat penghasilan yang dilihat dari jenis pekerjaan/mata pencaharian akan mempengaruhi partisipasi seseorang dalam pembangunan. Seperti yang diungkapkan oleh Kepala salah seorang kepala desa sebagai berikut:

*"Sebenarnya banyak masyarakat saya yang memiliki kemampuan yang baik untuk dapat mengikuti forum musrenbang namun dengan pertimbangannya tidak dapat hadir karena memiliki janji sama rekan kerjanya akhirnya beliau berkeberatan untuk mewakili masyarakat desa saya untuk mengikuti prose musrenbang ini"*²⁶

Hal ini juga ditegaskan dengan pernyataan tokoh masyarakat kelurahan Weri yaitu:

*"setiap musrenbang tahunan saya selalu hadir, ketika penentuan delegasi dari kelurahan untuk mengikuti musrenbang, yang lainnya selalu beralasan mau ke laut, mau ke pasar, mau ke proyek, dan sebagainya" Jadi banyak masyarakat lebih mementingkan pekerjaannya dibandingkan mengikuti musrenbang."*²⁷

Dari informasi tersebut dapat dikatakan bahwa Masyarakat sendiri cenderung untuk melakukan aktivitasnya dibandingkan ikut musrenbang dengan alasan bahwa masyarakat punya kewajiban untuk melakukan kegiatan sebagai nelayan, pedagang guna mencukupi kebutuhan keluarganya. Hal ini juga akan mempengaruhi partisipasi masyarakat, besarnya tingkat penghasilan akan memberi peluang lebih besar bagi masyarakat untuk berpartisipasi. Tingkat

²⁶ Wawancara 25 Juli 2013

²⁷ Wawancara 20 juli 2013

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Berdasarkan hasil penelitian dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam Musrenbang kecamatan Larantuka Kabupaten Flores Timur, secara umum belum optimal, dimana:
 - a. Bentuk partisipasi: kehadiran masyarakat dalam musrenbang kecamatan sudah tinggi namun Pemberian ide dan gagasan terkait usul saran oleh masyarakat dalam perencanaan pembangunan kecamatan masih rendah sehingga hasil keputusan kegiatan program pembangunan belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
 - b. Kewenangan Pengambilan Keputusan: Keputusan mengenai kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan lebih banyak ditentukan oleh pemerintah dan fasilitator kecamatan, sedangkan keterlibatan masyarakat masih rendah. Kondisi ini dikarenakan masyarakat kurang memahami proses perencanaan dan kurang mampu dalam mengidentifikasi permasalahan prioritas. Selain itu, ide dan gagasan yang disampaikan oleh tokoh masyarakat, Kepala Desa/ lurah hanya sekedar ditampung saja, tanpa ada realisasi dalam penentuan usulan prioritas kecamatan. Kurangnya penyampaian ide dan gagasan dari masyarakat dikarenakan terbatasnya forum dalam menampung usulan masyarakat.

c. Metode/Cara Pemberian Usulan

Metode dalam mengusulkan program/kegiatan melalui forum musrenbang tingkat kecamatan tidak dilaksanakan. Partisipasi masyarakat dalam mengajukan usulan program prioritas melalui bentuk tulisan seperti pembuatan proposal belum berjalan dengan baik, dimana masyarakat kesulitan untuk membuat proposal tersebut, karena kurangnya pemahaman dan keterampilan masyarakat dalam membuatnya.

2. Keterlibatan masyarakat Kecamatan Larantuka menjadi faktor kunci dalam proses perencanaan Partisipasi. Dalam hal ini masyarakat diajak untuk mengenali secara seksama problem yang mereka hadapi, pelibatan stakeholder, hubungan antar stakeholder untuk memecahkan masalah. Sehingga apa yang diharapkan dari pelaksanaan proses musrenbang kecamatan Larantuka mencapai tujuan yang optimal. Pelaksanaan musrenbang yang ingin memberikan peran lebih besar kepada masyarakat harus memperhitungkan berbagai permasalahan yang kemungkinan dihadapi, masalah-masalah tersebut dapat berasal dari masyarakat sendiri ataupun dari luar masyarakat.

Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam musrenbang di kecamatan Larantuka antara lain:

- a. Faktor-faktor internal yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan berbentuk tingkat kehadiran dalam musrenbang, mengidentifikasi permasalahan pembangunan, memberikan ide atau gagasan, sampai pada tahapan penentuan usulan prioritas kecamatan dipengaruhi oleh faktor yang berasal dari individu

masyarakat yang meliputi jenis kelamin, usia, pendidikan, pekerjaan, dan penghasilan/pekerjaan.

- b. Faktor-Faktor eksternal menjadi hambatan proses musrenbang kecamatan berupa (1). peran pemerintah dalam pembinaan dan pemberian informasi kepada masyarakat masih kurang. Karena kurangnya pembinaan dan pemberian informasi oleh pemerintah kepada masyarakat, maka banyak peserta yang belum memahami mekanisme sistim perencanaan daerah, khususnya pada proses musrenbang dan akan menjadikan informasi tidak mencapai sasaran dengan baik. (2). Peranan para fasilitator menunjukkan, sebagian besar menyatakan fasilitator cukup memperhatikan aspirasi masyarakat serta berkontribusi terhadap peningkatan pemahaman terkait perencanaan pembangunan mulai dari perencanaan tingkat desa, teridentifikasinya kegiatan prioritas, hingga menjadi usulan prioritas kecamatan,

B. Saran

Dari temuan penelitian disarankan beberapa hal sebagai berikut:

1. Perlu penyempurnaan tahapan pelaksanaan perencanaan partisipatif agar dapat dilaksanakan secara simpel dan mudah dipahami baik oleh perangkat pemerintah kecamatan maupun masyarakat dengan tidak mengurangi prinsip-prinsip partisipatif.
2. Pemerintah kecamatan perlu mengoptimalkan kegiatan identifikasi masalah dan kebutuhan masyarakat mulai tingkat Desa agar mempunyai data tentang potensi, masalah dan kebutuhan masyarakat serta mengoptimalkan

pemanfaatan data tersebut agar perencanaan pembangunan dapat mendekati kebutuhan masyarakat.

3. Perlu ada peningkatan pemahaman perangkat kecamatan, unsur pembangunan dan unsur masyarakat mengenai mekanisme perencanaan pembangunan, pentingnya perencanaan pembangunan melalui kegiatan pelatihan atau penambahan wawasan, pendekatan yang aktif melalui kader pembangunan kepada masyarakat sehingga masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam proses perencanaan pembangunan.
4. Perlu sosialisasi yang optimal dengan memberdayakan pemerintah Kecamatan, SKPD, dan kader pembangunan dalam pemberian informasi kepada masyarakat di Kecamatan Larantuka. Sosialisasi yang optimal ini untuk memberikan kejelasan mengenai proses perencanaan pembangunan kepada masyarakat agar mereka lebih banyak terlibat dalam proses tersebut.

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 1990, *Pengantar analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Abe, Alexander. 2002. *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Solo: Pondok edukasi.
- Afiffudin, 2010. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Bandung. Alfabeta
- Bryant, Coralie and Louise G. White. 1987. *Managemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*. Terjemahan Rusyanto. Jakarta: LP3ES
- Burke, E.M. 2004. *Pendekatan Partisipatif dalam Perencanaan Kota*. Terjemahan Cernea, Michael. M., 1988. *Mengutamakan Manusia Dalam Pembangunan*, Jakarta: UI Press.
- Conyers, Diana, 1994. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga, Suatu Pengantar*. (ed ketiga, terjemahan). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Davis, Glyn and Michael Keating, 2000. *The Future of Governance*. Australia: Allen & Ulwin.
- Denhardt, J.V. and R.B. Denhardt, 2003. *The New Public Service: Serving Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Eko. Sunoro, 2004. *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: APMD Press.
- Ferlie, E., A. Pettigrew, L. Ashburner and L. Fitzgerald, 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, A. and E.O. Wright, 2001. *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance, Politics and Society*
- Huraerah, Abu. 2008. *Pengorganisasian & Pengembangan Masyarakat Model & Strategi Pembangunan Berbasis Kerakyatan*. Bandung. Humaniora
- Honadle George and Jerry VanSant, 1985. *Implementation for Sustainability. Lesson from Integrated Rural Development*. India: Kumarian Press.
- Islamy, Irfan, 1997, *Prinsip-prinsip perumusan kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta
- Kartasasmita, Ginandjar. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta: CIDES.
- Krueger, R.A., 1998. *Analyzing and Reporting Focus Group Results* Focus Group kit 6., London: Sage Publications.
- Leach dan Percy-Smith. 2001. *Local Governance in Britain*. New York: Palgrave.
- Martin, D.W., 1989. *The Guide to The Foundations of Public Administration*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Milles, Matheuw, B. and A. Mitchel Huberman, 1992. *Qualitative Data Analysis*, Beverly Hills: Sage Publication, Inc
- Moeliono, Laurike, 2001. Metode dan Analisis Focus group Discussion dalam Penelitian Kualitatif, dalam *Jurnal Penelitian Lembaga Penelitian*, No. 11, Agustus 2001, Bandung: Universitas Katolik Parahyangan
- Moleong, Lexy. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosada Karya, Bandung.
- Nachmias, David and Nachmias Chava, 1987. *Research Methods in The Social Science* Third Edition. New York: St. Martin's Press.
- Najib, M. (2005). *Partisipasi Masyarakat*. Makalah Disampaikan Pada Diskusi Terbatas tentang Pelibatan Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan pada Kebijakan dan Program Pemerintahan. Jakarta.

- Nasution, 1992, *Metode Penelitian Naturalistik – Kualitatif*, Tarsito, Bandung.
- Ndraha, Taliziduhu, 1987. *Pembangunan Masyarakat: Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*. Jakarta: Bina Aksara.
- Osborne, D., and Gaebler, T., 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Harvard University Press.
- Pasaribu, Jhonson 2010. “Kajian Proses Perencanaan Pembangunan Melalui Peranan Partisipasi Masyarakat di Kecamatan Sumbul (Dairi)”, *Journal Dharma Agung*, 2010.
- Prasojo, Eko., 2009. Pergeseran dan Pengadopsian Paradigma Administrasi Negara dalam Kurikulum. Makalah dalam acara *Diskusi Terbatas di STIA LAN Bandung*, 18 Agustus 2009
- Rizal, Samsul 2011. “Partisipasi Publik dalam Musyawarah Pembangunan Kabupaten Aceh Utara”, *Tesis*, Pascasarjana, UT, Jakarta.
- Safi’i, 2009. *Manajemen Pembangunan Daerah*. Malang. Averroes Press
- Safi’i, 2009. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Malang. Averroes Press
- Singarimbun, Masri dan sofyan Effendi, 1987, *Metode Penelitian Survey*,
- Slamet, Y. 1993. *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi*. Surakarta: Sebelas Maret University Press.
- Soegijoko, Budhy Tjahjati S. (2005). *Partisipasi Masyarakat dalam Upaya Pengentasan Kemiskinan Perkotaan*. Makalah disampaikan pada Seminar Perwujudan Partisipasi Masyarakat dalam Upaya Pengentasan Kemiskinan Perkotaan. Di Aula Barat ITB. 17 Desember 2005.
- Santosa, M. A dan Arimbi Heroepoetri. 2005. *Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan*. Available from <http://www.pacific.net.id>.
- Soetomo, 2009. *Pembangunan Masyarakat: Merangkai Sebuah Kerangka*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Soetrisno, Loekman, 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius
- Steifel, M. and Woelfe, M., 1994. *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development, Utopia or Necessity?*. London: Zed Books.
- Suciati (2006) yang berjudul “Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Rencana Umum Tata Ruang Kota Pati”, *Tesis*, Pascasarjana UNDIP, Semarang.
- Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Jakarta.
- Sukardi, A., 2009. *Participatory Governance dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo
- Sunarti. 2003. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Perumahan Secara Berkelompok*. Jurnal Tata Loka Volume 5, No. 1, Januari 2003
- Suparjan dan Suyatno, H., 2003. *Pengembangan Masyarakat dari Pembangunan Sampai Pemberdayaan*. Edisi Ke-1. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Aditya Media.
- Tjokroamidjoyo, Eintoro, 1978. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Cetakan Ketiga. Jakarta: LP3ES.
- Tjokrowinoto, Moelyarto, 2001. *Pembangunan Dilema dan Tantangan*. Cetakan Ketiga. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Vigoda, E., 2003. *New Public Management*. Dalam Jack Rabin (ed), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York: Marcel Dekker, Inc.

Wrihatnolo, Randi R. dan Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2007. *Manajemen Pemberdayaan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

UNIVERSITAS TERBUKA

Lampiran 1. Penilaian tahap Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Larantuka

No	Kegiatan	Realisasi	
		Ya	Tidak
1	2	3	4
	Jadwal dan Tempat Pelaksanaan		
1	Musrenbang kecamatan dilaksanakan sesuai jadwal yang dianjurkan	1	0
2	Jumlah hari yang dialokasikan untuk musrenbang kecamatan dinilai memadai	0	0
3	Tempat pelaksanaan Musrenbang memadai	1	0
4	Fasilitas pertemuan dinilai memadai	1	0
	Informasi yang disampaikan Narasumber		
5	Ada pemaparan Pemerintah daerah tentang perencanaan pembangunan daerah	1	0
6	Ada pokok-pokok pikiran yang disampaikan DPRD	1	0
7	Ada informasi tentang prioritas dan platfon anggaran dana desa	0	0
8	Pemaparan kepala SKPD yang mengemban fungsi pelayanan dasar dan menjadi prioritas pembangunan	0	0
	Ketersediaan criteria, score dan format untuk Prioritasasi		
9	Adanya pembahasan dan penyepakatan criteria dan score untuk prioritas usulan kegiatan pembangunan tahun rencana	1	0
10	Ada prioritas kegiatan pembangunan yang diusulkan untuk tahun rencana	1	0
11	Adanya format, instrument atau formulir yang memudahkan peserta melakukan prioritasasi	1	0
12	Ada formulir tentang program dan kegiatan menurut urusan pemerintah daerah	1	0
	Agenda Pembahasan		
13	Ada penjelasan maksud dan tujuan, agenda serta keluaran penyelenggaraan Musrenbang kecamatan	1	0
14	Ada pembagian kelompok pembahasan menurut fungsi – fungsi pemerintah daerah dan fungsi-fungsi terkait	1	0
15	Ada fasilitator pemandu diskusi kelompok	1	0
16	Ada panduan untuk diskusi kelompok mengikuti alur pemikiran strategis	1	0
17	Dinamika dalam kelompok berjalan baik dan kondusif	1	0
18	Ada presentase kelompok dinilai memadai	1	0
	Keterwakilan Narasumber		
19	Ada perwakilan DPRD	1	0

20	Ada perwakilan Bappeda	1	0
21	Ada perwakilan SKPD	1	0
22	Ada perwakilan LSM	0	0
23	Ada perwakilan tokoh masyarakat	1	0
24	Ada perwakilan kelompok perempuan	1	0
25	Ada perwakilan dunia usaha	0	0
26	Ada perwakilan desa/kelurahan	1	0
27	Kapasitas fasilitator untuk memandu dan menstimulasi diskusi dinilai memadai	1	0

Sumber: hasil analisis penilaian musrenbang kecamatan 2013 adaptasi dari kepmendagri 050-187/Kep/Bangda/2007

UNIVERSITAS TERBUKA

PEDOMAN OBSERVASI

Kegiatan yang diamati	Lokasi dan tanggal	Aktor yang terlibat	Analisis
Musrenbang kecamatan Larantuka	Aula Pertemuan Kantor camat Larantuka tanggal: 20 Maret 2013	- Wakil Ketua DPRD dan Anggota DPRD - Sekcam beserta Staf Kecamatan - Akademisi - Kepala desa/Lurah beserta delegasinya - Tokoh masyarakat - LSM - Tokoh Perempuan	- Kehadiran masyarakat yang cukup antusias mengikuti musrenbang - Partisipasi masyarakat dalam musrenbang berupa saran dan kritik sehingga suasana Musrenbang menjadi Hangat - Masyarakat tidak dibagikan bahan Musrenbang sehingga banyak masyarakat hanya Cuma mendengarkan pembacaan usulan program kegiatan kecamatan - Diskusi tidak dilakukan karena penetapan program kegiatan prioritas yang akan diusulkan ke kabupaten sudah dibahas pada Perangkingan program kegiatan PNPM - Hanya beberapa tokoh masyarakat yang memberikan saran serta tanggapan terhadap program kegiatan - Adanya interaksi antara peserta dari pihak tokoh masyarakat maupun LSM dan peserta dari desa/kelurahan - Banyak pembahasan yang kurang fokus pada program kegiatan yang akan didorong ke kabupaten

			• SKPD yang hadir memberikan tanggapan/argumentasi terhadap program kegiatan prioritas kecamatan yang diusulkan
--	--	--	---

UNIVERSITAS TERBUKA

PEDOMAN WAWANCARA

Data Responden:

Nama:

Umur:

Jenis Kelamin:

Pendidikan:

1. SLTA
2. DIPLOMA
3. S1
4. S2
5. Lainnya

SKPD:

Jabatan:

Pertanyaan wawancara

A. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan

1. Bagaimana pendapat anda terkait proses perencanaan partisipasi Musrenbang yang dilaksanakan di kecamatan dari identifikasi masalah, perumusan masalah hingga penentuan prioritas Program/kegiatan
2. Apakah masyarakat/stakeholder lain telah cukup dilibatkan/berpartisipasi dalam dari tingkat desa/kelurahan hingga Musrenbang kecamatan ?

B. Bentuk-bentuk Partisipasi

1. Apakah bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam Musrenbang kecamatan selama ini telah sesuai harapan? Mengapa? (untuk Bappeda, Camat, masyarakat)
2. Bagaimana menurut anda tingkat partisipasi masyarakat dalam musrenbang kecamatan
3. Bagaimanakah akses masyarakat dan stakeholder lain untuk menyampaikan pendapat/saran/pertimbangan/usul kepada Pemerintah Daerah?
4. Menurut Bapak/Ibu, Apakah peserta yang hadir dalam proses perencanaan pembangunan (musrenbang) mewakili seluruh unsur masyarakat?
5. Menurut Bapak/Ibu, apakah sumbangan pemikiran/usulan mudah disampaikan dalam proses perencanaan pembangunan? Apakah setiap masyarakat mempunyai peluang yang sama dalam memberikan sumbangan pemikiran?

6. Menurut Bapak/Ibu, apakah masyarakat dilibatkan dalam pengambilan keputusan untuk memutuskan kegiatan yang dianggap prioritas untuk diajukan ke Musrenbang yang lebih tinggi?
7. Apakah tingkat partisipasi masyarakat dalam Musrenbang kecamatan selama ini telah sesuai harapan? Mengapa?

C. Metode/Cara Pemberian Usulan

1. Apakah ada cara pemberian usul oleh masyarakat selain melalui forum musrenbang?
2. Bagaimana cara memberikan usulan agar usulan saudara menjadi usulan yang disampaikan?
3. Hambatan apa saja yang dihadapi dalam pemberian usulan

D. Hambatan Partisipasi Masyarakat

1. Faktor apa saja yang menghambat partisipasi masyarakat dalam musrenbang kecamatan
2. Bagaimanakah pembinaan Pemerintah Daerah dalam pelibatan masyarakat pada musrenbang kecamatan?
3. Menurut Bapak/Ibu, apakah masyarakat mengalami kendala waktu dan tempat dalam memberikan sumbangan pemikiran?
4. Menurut Bapak/Ibu, apakah perencanaan pembangunan dapat mengakomodasi semua sumbangan pemikiran masyarakat?
5. Menurut Bapak/Ibu, Bagaimana respons masyarakat terhadap proses perencanaan pembangunan?