

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES
PERENCANAAN PEMBANGUNAN RENCANA
KERJA PEMERINTAH TAHUN 2016**
(Studi Kasus di Desa Paya Tampak Kecamatan Pangkalan Susu
Kabupaten Langkat Propinsi Sumatera Utara)

Fahrul Azmi

Email: vahroel@gmail.com

Universitas Medan Area

Abstrak: sebagai rencana strategis pembangunan tahunan Desa, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Desa merupakan dokumen perencanaan pembangunan yang bersifat reguler yang pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan seluruh masyarakat desa dengan semangat gotong-royong. Adapun perumusan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan di Desa Paya Tampak Kecamatan Pangkalan Susu Kabupaten Langkat Propinsi Sumatera Utara RKP 2016. Bagaimana Hambatan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan di Desa Paya Tampak Kecamatan Pangkalan Susu Kabupaten Langkat Propinsi Sumatera Utara RKP 2016. Kesimpulan dari pembahasan ini adalah Fokus perencanaan yang berdasarkan masalah dan kebutuhan masyarakat dapat diperoleh melalui kegiatan penyelidikan masalah dan kebutuhan mulai dari tingkat dusun/lingkungan yang merupakan bagian dari tahap persiapan dalam proses perencanaan pembangunan. Berdasarkan hasil penelitian, untuk beberapa desa melakukan kegiatan penyelidikan masalah dan kebutuhan masyarakat mulai tingkat dusun sehingga diperoleh profil masalah dan kebutuhan masyarakat, namun untuk sebagian desa lainnya jenis usulan yang diajukan didiskusikan pada saat pelaksanaan musrenbang desa, dan bukan digali dari kelompok-kelompok masyarakat.

Kata Kunci: Partisipasi, Masyarakat dan Perencanaan

PENDAHULUAN

Desa Paya Tampak Kecamatan Pangkalan Susu Kabupaten Langkat diharuskan mempunyai perencanaan yang matang berlandaskan partisipasi dan transparansi serta demokratisasi yang berkembang di desa Paya Tampak Kecamatan Pangkalan Susu Kabupaten Langkat. Sebagaimana yang diamanatkan dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah ini disusun dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan Desa yang didasarkan pada asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik serta sejalan dengan asas pengaturan Desa sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, antara lain kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, tertib kepentingan umum, keterbukaan, profesionalitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, kearifan lokal, keberagaman serta partisipasi. Dalam melaksanakan pembangunan Desa, diutamakan nilai kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotong-royongan guna mewujudkan perdamaian dan keadilan sosial.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 menjadi pedoman bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya dalam mewujudkan tujuan penyelenggaraan pembangunan Desa sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yakni “terwujudnya Desa yang maju, mandiri, dan sejahtera tanpa harus kehilangan jati diri.”

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 79 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pemerintah Desa wajib menyusun perencanaan pembangunan desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten. Rencana Kerja Pemerintah Desa yang selanjutnya disebut RKP Desa merupakan penjabaran dari RPJM Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang memuat rencana penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat Desa, hasil evaluasi pelaksanaan pembangunan tahun sebelumnya, prioritas kebijakan supra desa, pembangunan kawasan perdesaan/antar desa dan atau hal-hal yang karena keadaan darurat/bencana alam serta adanya kebijakan baru dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten. Sebagai Rencana strategis pembangunan tahunan Desa, RKP Desa merupakan

dokumen perencanaan pembangunan yang bersifat reguler yang pelaksanaannya dilakukan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan seluruh masyarakat desa dengan semangat gotong-royong. RKP Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan pembangunan tahunan yang dipakai sebagai pedoman atau acuan pelaksanaan pembangunan bagi pemerintahan Desa selanjutnya sebagai dasar penyusunan APB Desa tahun anggaran bersangkutan. Rancangan RKP Desa disusun oleh Pemerintah Desa, dibahas dan disepakati oleh Pemerintah Desa, BPD dan masyarakat dalam MusrenbangDesa, dan selanjutnya ditetapkan dengan Peraturan Desa. Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa selanjutnya diundangkan dalam Lembaran Desa oleh Sekretaris Desa.

Sehubungan dengan hal tersebut, sebagai bahan masukan kepada seluruh pemangku kepentingan dalam perencanaan pembangunan di daerah, maka pada kesempatan ini akan dilakukan penelitian terhadap pelaksanaan proses perencanaan pembangunan di wilayah Desa Paya Tampak Kecamatan Pangkalan Susu Kabupaten Langkat. Adapun alasan pemilihan lokasi selain karena keterbatasan waktu dan tenaga juga karena desa ini memiliki heterogenitas baik dari latar belakang profesi, suku, agama maupun tingkat pendidikan dibandingkan dengan desa yang lain.

Landasan Teori

Pengertian partisipasi selalu dikaitkan atau bersinonim dengan peran serta. Seorang ilmuwan yang bernama Keith Davis mengemukakan definisinya tentang partisipasi yang dikutip oleh Santoso Sastropoetro (1988) sebagai berikut: "Partisipasi dapat didefinisikan sebagai keterlibatan mental atau pikiran atau moral atau perasaan di dalam situasi kelompok yang mendorong untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan serta turut bertanggung jawab terhadap usaha yang bersangkutan." Berdasarkan pendapat tersebut di atas, maka partisipasi itu tidak berdasarkan keterlibatan secara fisik dalam pekerjaannya tetapi menyangkut keterlibatan diri seseorang sehingga akan menimbulkan tanggung jawab dan sumbangan yang besar terdapat kelompok.

Sejalan dengan pendapat di atas, Gordon W. Allport (Santoso Sastropoetro, 1988) menyatakan bahwa: "Seseorang yang berpartisipasi sebenarnya mengalami keterlibatan dirinya/egonya yang sifatnya lebih

daripada keterlibatan dalam pekerjaan atau tugas saja, dengan keterlibatan dirinya berarti keterlibatan pikiran dan perasaannya.” Berdasarkan pernyataan tersebut di atas, maka ada tiga buah unsur penting dalam partisipasi yaitu:

- (1) Partisipasi merupakan suatu keterlibatan mental dan perasaan, lebih dari semata-mata atau hanya keterlibatan secara jasmaniah.
- (2) Ketersediaan memberi sesuatu sumbangan kepada usaha mencapai tujuan kelompok, ini berarti terdapat rasa senang, kesukarelaan untuk membantu kelompok.
- (3) Dalam partisipasi harus ada tanggung jawab, unsur tanggung jawab ini merupakan segi yang menonjol dari rasa menjadi anggota.

Dari uraian di atas jelaslah bahwa partisipasi menyangkut keterlibatan diri/ego dan tidak semata-mata keterlibatan fisik dalam pekerjaan atau tugas saja, dan ketiga unsur partisipasi tersebut di dalam realitanya tidak akan terpisahkan satu sama lain, tetapi akan saling menunjang. Dalam realitasnya, terutama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, istilah partisipasi ini sering dikaitkan dengan usaha di dalam mendukung program pembangunan. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Santoso S. Hamidjoyo (1988), bahwa partisipasi mengandung tiga pengertian, yaitu:

- (1) Partisipasi berarti turut memikul beban pembangunan.
- (2) Menerima kembali hasil pembangunan dan bertanggung jawab terhadapnya.
- (3) Partisipasi berarti terwujudnya kreativitas dan oto aktifitas.

Menurut Davis dalam Sastropoetro (1988) prasyarat untuk dapat melaksanakan partisipasi secara efektif adalah sebagai berikut:

- a. Adanya waktu.
- b. Kegiatan partisipasi memerlukan dana perangsang secara terbatas.
- c. Subyek partisipasi hendaklah berkaitan dengan organisasi dimana individu yang bersangkutan itu tergabung atau sesuatu yang menjadi perhatiannya.
- d. Partisipan harus memiliki kemampuan untuk berpartisipasi dalam arti kata yang bersangkutan memiliki pemikiran dan pengalaman yang sepadan.
- e. Kemampuan untuk melakukan komunikasi timbal balik.

- f. Bebas melaksanakan peran serta sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan.
- g. Adanya kebebasan dalam kelompok, tidak adanya pemaksaan atau penekanan.

Partisipasi menurut PBB (Slamet,1994) adalah sebagai bentuk keterlibatan aktif dan bermakna dari massa penduduk pada tingkatan-tingkat yang berbeda (a) dalam proses pembentukan keputusan untuk menentukan tujuan masyarakat dan pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan tersebut, (b) pelaksanaan program-program dan proyek-proyek secara sukarela, dan (c) pemanfaatan hasil-hasil dari suatu program atau proyek. Dari sini nampak bahwa masyarakat diberi kesempatan untuk memberikan kontribusi baik pada tahap perencanaan, persiapan maupun pelaksanaan serta manfaat yang akan diperolehnya. Definisi tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dapat dilakukan pada semua tahapan dalam proses pembangunan, dari tahapan perencanaan pembangunan, tahapan pelaksanaan pembangunan, sampai tahapan pemanfaatan hasil-hasil pembangunan (Slamet, 1994).

Dengan demikian partisipasi akan ikut mengambil bagian dalam satu tahap atau lebih dari suatu proses. Lebih lanjut Hoofstede (Khairuddin,1992) menyatakan bahwa peran serta berarti ikut mengambil bagian dalam satu tahap atau lebih dari suatu proses. Terkandung makna dalam peran serta terdapat proses tindakan pada suatu kegiatan yang telah didefinisikan sebelumnya. Dengan kata lain keadaan tertentu lebih dahulu, baru kemudian ada tindakan untuk mengambil bagian.

Pengertian di atas mengandung maksud bahwa partisipasi merupakan proses keikutsertaan, keterlibatan dan kebersamaan anggota masyarakat dalam mengambil suatu keputusan. Keterlibatan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung tersebut sudah dapat dianggap sebagai suatu peran serta masyarakat dalam berpartisipasi.

Tingkatan Partisipasi

Tingkat pelibatan masyarakat dalam pembangunan pada dasarnya terbagi dalam 8 (delapan) tingkatan, dari yang bersifat non-partisipasi sampai pada kekuasaan warga. Menurut Arnstein (Panudju,1999) tingkatan tersebut adalah:

- (1) *Manipulation* atau manipulasi. Merupakan tingkat partisipasi yang paling rendah dimana masyarakat hanya dipakai namanya saja sebagai anggota dalam berbagai badan penasehat. Pada tingkat ini tidak ada peran masyarakat secara nyata karena hanya diselewengkan sebagai publikasi oleh pihak penguasa.
- (2) *Therapy* atau terapi. Pada tingkat ini, dengan berkedok melibatkan peran serta masyarakat dalam perencanaan, para perancang memperlakukan anggota masyarakat seperti proses penyembuhan pasien dalam terapi. Meskipun masyarakat terlibat dalam banyak kegiatan, pada kenyataannya kegiatan tersebut lebih banyak untuk mengubah pola pikir masyarakat yang bersangkutan daripada mendapatkan masukan dari mereka.
- (3) *Informing* atau pemberian informasi. Tingkat ini merupakan tahap pemberian informasi kepada masyarakat tentang hak-hak, tanggung jawab dan berbagai pilihan. Pada tingkat ini, biasanya informasi diberikan secara utuh satu arah dari penguasa kepada rakyat tanpa adanya kemungkinan untuk memberikan umpan balik, sehingga kecil kesempatan rakyat untuk mempengaruhi dalam menentukan suatu rencana.
- (4) *Consultation* atau konsultasi. Pada tingkat ini bertujuan untuk mengundang opini masyarakat setelah mereka diberi informasi. Cara ini tingkat keberhasilannya rendah karena tidak adanya jaminan bahwa kepedulian dan ide masyarakat akan diperhatikan. Tahap ini biasanya dilakukan dengan cara pertemuan lingkungan, survei tentang pola pikir masyarakat dan dengan mendengar pendapat publik.
- (5) *Placation* atau perujukan. Pada tingkat ini masyarakat mulai mempunyai pengaruh meskipun dalam berbagai hal masih ditentukan oleh pihak yang mempunyai kekuasaan. Dalam pelaksanaannya beberapa anggota masyarakat yang dianggap mampu dimasukkan sebagai anggota dalam badan-badan kerjasama pengembangan kelompok masyarakat yang anggota-anggota lainnya merupakan wakil dari berbagai instansi pemerintah. Walaupun usul dari masyarakat sudah mendapat perhatian, tetapi suara masyarakat itu sering tidak didengar karena kedudukannya relatif rendah dan jumlahnya terlalu sedikit dibanding dengan anggota yang berasal dari instansi pemerintah.

- (6) *Partnership* atau kemitraan. Pada tingkatan ini, atas kesepakatan bersama kekuasaan dalam berbagai hal dibagi antara masyarakat dengan pihak penguasa. Disepakati juga pembagiantanggungjawab dalam perencanaan, pengendalian keputusan, penyusunan kebijakan dan pemecahan berbagai permasalahan yang dihadapi. Setelah adanya kesepakatan tersebut maka tidak dibenarkan adanya perubahan-perubahan yang dilakukan secara sepihak.
- (7) *Delegated power* atau pelimpahan kekuasaan. Pada tingkatan ini masyarakat diberi limpahan kewenangan untuk membuat keputusan pada rencana atau program tertentu. Masyarakat berhak menentukan program-program yang bermanfaat bagi mereka. Untuk memecahkan suatu permasalahan, maka pemerintah harus mengadakan tawar-menawar dengan masyarakat dan tanpa memberikan tekanan-tekanan.
- (8) *Citizen control* atau masyarakat yang mengontrol. Pada tingkatan ini masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingan mereka. Masyarakat mempunyai kewenangan dan dapat mengadakan negosiasi dengan pihak-pihak luar yang hendak melakukan perubahan. Dalam hal ini usaha bersama warga dapat langsung berhubungan dengan sumber-sumber dana untuk mendapatkan bantuan ataupun pinjaman dana tanpa melalui pihak ketiga.

Hambatan-hambatan Dalam Partisipasi Masyarakat

Hambatan dan tantangan pertama dari optimalisasi partisipasi masyarakat adalah resistensi birokrasi dan politisi, yang selama ini menganggap kapasitas masyarakat dan perangkat pemerintahan basis masih sangat terbatas baik teknis maupun sikap atau perilaku berdemokrasi (Sumarto, 2000). Sebagian besar birokrat masih keberatan apabila kewenangannya diserahkan, yang akan membawa konsekuensi berkurangnya anggaran dinas atau instansi yang dikuasainya. Selain itu, masih banyak peraturan birokrasi yang berorientasi "proyek".

Beberapa langkah kemudian yang mungkin bisa dilakukan dengan melakukan desain ulang pada struktur lembaga publik, lewat paket kebijakan dan pemerdayaan sumber daya manusia (Wachs, 1987). Hal lanjutannya adalah agar pelaksanaan kegiatan partisipatif masyarakat tidak

terdistorsi dan di manipulasi oleh kelompok tertentu, seperti elit desa dan elit basis lainnya. Karenanya pengembangan sistem/mechanisme perumusan/pengambilan kebijakan publik, termasuk resolusi konflik, sertapeningkatan kapasitas masyarakat dan modal sosial sangat mendesak dilakukan. Beberapa hambatan lainnya yang menghambat partisipasi yang baik (Sumarto, 2000) adalah:

- a. Hambatan struktural yang membuat iklim atau lingkungan menjadi kurang kondusif untuk terjadinya partisipasi. Diantaranya adalah kurangnya kesadaran berbagai pihak akan pentingnya partisipasi serta kebijakan/aturan yang kurang mendukung partisipasi termasuk kebijakan desentralisasi fiskal.
- b. Hambatan internal masyarakat sendiri, diantaranya kurang inisiatif, tidak terorganisir dan tidak memiliki kapasitas memadai untuk terlibat secara produktif dalam proses pengambilan keputusan. Hal ini terjadi antara lain akibat kurangnya informasi.
- c. Hambatan akibat kurang terkuasainya metode dan teknik-teknik partisipasi.

Lebih lanjut dari sisi masyarakat dan pemerintah keduanya mempunyai permasalahan masing-masing dalam meningkatkan kadar partisipasi (Dwiyanto, 2006). Dari sisi pemerintah kendala yang ada adalah:

- a) Lemahnya komitmen politik para pengambil keputusan.
- b) Lemahnya dukungan sumber daya manusia yang dapat diandalkan.
- c) Rendahnya kemampuan lembaga legislatif dalam mengartikulasikan kepentingan
- d) masyarakat.
- e) Lemahnya dukungan anggaran, tidak ada kesinambungan kegiatan.
- f) Sementara hambatan dari sisi masyarakat adalah: (1) Budaya paternalisme, takut bertindak beda; (2) Apatisme, akibat masyarakat jarang diajak dalam proses kebijakan; (3) Tidak adanya *trust* (kepercayaan) dari masyarakat.

Perencanaan Pembangunan

Secara umum perencanaan berasal dari kata rencana, yang berarti rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan. Sebagian besar para ahli berpendapat perencanaan adalah proses yang sistematis dengan mengambil suatu pilihan dari berbagai alternatif, hal ini seperti yang

dikemukakan oleh Waterston (Conyers,1991) “Perencanaan adalah usaha yang sadar, terorganisasi, dan terus menerus dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu”. Selain proses yang sistematis dengan mengambil suatu pilihan dari berbagai alternatif perencanaan didalamnya terdapat cara pencapaian tujuan tersebut dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki dengan mengambil suatu pilihan dari berbagai alternatif. Hal ini dikemukakan oleh Nitisastro (Tjokroamidjojo,1996) sebagai berikut :

“Perencanaan ini pada dasarnya berkisar kepada dua hal : yang pertama adalah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan-tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki masyarakat yang bersangkutan, dan yang kedua adalah pilihan diantara cara-cara alternatif yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut. Baik untuk penentuan tujuan yang meliputi jangka waktu tertentu maupun bagi pemilihan cara-cara tersebut diperlukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria tertentu yang terlebih dahulu harus dipilih pula”.

Definisi lain diungkapkan Kunarjo (2002) yang menyebutkan bahwa secara umum perencanaan merupakan proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu. Definisi perencanaan yang lebih sederhana dikemukakan oleh Handoko (2003) yaitu perencanaan adalah pemilihan sekumpulan kegiatan dan keputusan apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana, dan oleh siapa. Definisi tersebut sederhana tapi sangat representatif dengan konsep perencanaan.

Pengertian Pembangunan

Pembangunan pada dasarnya adalah suatu usaha untuk memperbaiki pada kondisi yang lebih baik bagi suatu masyarakat untuk menuju ke arah kemajuan. Maju mundurnya suatu masyarakat dapat dilihat dari hasil-hasil pembangunan yang telah dilaksanakan oleh masyarakat tersebut. Pembangunan fisik belum dapat dijadikan sebagai suatu jaminan bahwa masyarakatnya sudah maju, demikian pula sebaliknya kemajuan suatu masyarakat tidak hanya dapat dilihat dari perilaku masyarakatnya. Pembangunan yang terpadu dari berbagai bidang akan lebih

menguntungkan dibandingkan pembangunan yang dilaksanakan secara sektoral.

Menurut Katz (Tjokrowinoto, 2008) pembangunan adalah pergeseran dari suatu kondisi nasional yang satu menuju kondisi nasional yang lain, yang dipandang lebih baik dan lebih berharga. Disamping itu pembangunan juga merupakan proses multi dimensional yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap-sikap masyarakat, dan institusi-institusi nasional disamping tetap mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapatan, serta pengentasan kemiskinan (Todaro, 2009). Pengertian tersebut mengisyaratkan bahwa pembangunan berarti proses menuju perubahan-perubahan yang dimaksudkan untuk memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat itu sendiri.

Tiga nilai yang menjadi tujuan pembangunan adalah: (1) *live sustainance* atau terpenuhinya kebutuhan dasar manusia berupa sandang, pangan papan, kesehatan, dan perlindungan dari ancaman, (2) *self esteem*, kemampuan untuk menjadi diri sendiri, (3) *freedom for survitude*, yaitu kemampuan untuk memilih secara bebas. Pembangunan merupakan suatu orientasi dan kegiatan usaha yang tanpa akhir. Proses pembangunan sebenarnya adalah merupakan suatu perubahan sosial budaya. Pembangunan supaya menjadi suatu proses yang dapat bergerak maju atas kekuatan sendiri (*self sustaining proces*) tergantung kepada manusia dan struktur sosialnya. Jadi bukan hanya yang dikonsepsikan sebagai usaha pemerintah belaka. Pembangunan tergantung dari suatu "*innerwill*", proses emansipasi diri. Dan suatu partisipasi kreatif dalam proses pembangunan hanya menjadi mungkin karena proses pendewasaan (Soedjatmoko, 2008).

Perencanaan Pembangunan Partisipatif

Perencanaan pembangunan di Indonesia sebagian besar pada masa orde baru menggunakan model *top down planning*. Segala kebijakan dan program-program pemerintah baik yang berskala regional maupun nasional diatur dan dikendalikan pelaksanaannya oleh pemerintah pusat. Rencana-rencana pembangunan disusun dalam skala nasional melalui lembaga pemerintahan pusat kemudian diturunkan untuk diimplementasikan oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah tidak bisa leluasa melaksanakan kebijakan tersebut karena seringkali pemerintah pusat masih turut campur

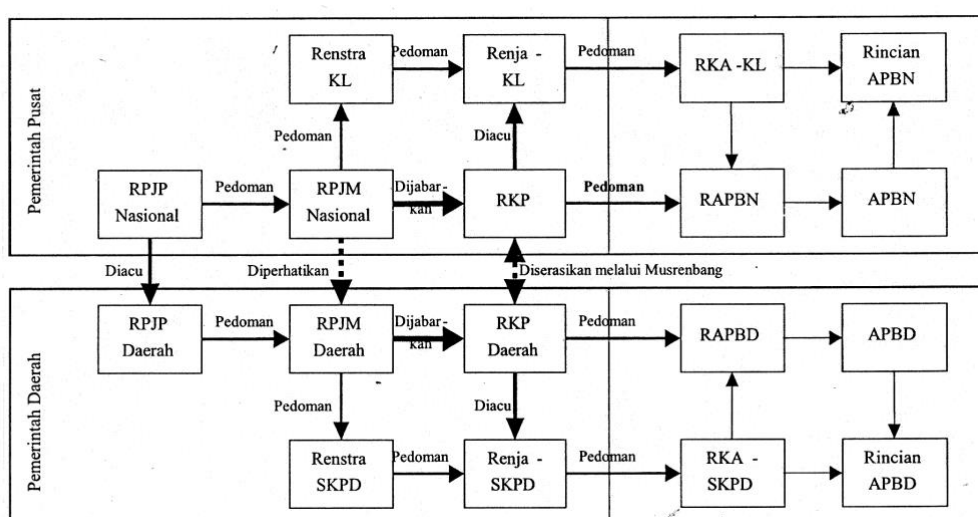
dan melakukan intervensi pada implementasi program maupun kebijakan tersebut.

Akibat nyata dari pelaksanaan model *top down planning* yang dilakukan terus-menerus adalah pembangunan di daerah tidak sesuai dengan apa yang dibutuhkan di daerah tersebut. Akibatnya masyarakat di daerah bersangkutan yang seharusnya bisa menikmati hasil pembangunan dari implementasi rencana yang sudah ditetapkan pemerintah pusat tidak akan mendapat hasil apa-apa, walaupun mendapat hasil seringkali hasilnya tidak sesuai yang diharapkan atau dibutuhkan oleh masyarakat setempat. Sedangkan berkaitan dengan partisipasi masyarakat yang tampak nyata dari model pembangunan selama ini adalah mobilisasi masyarakat untuk melakukan pembangunan.

Mobilisasi tentu sangat berbeda dengan falsafah dan konsep partisipasi. Apabila partisipasi memperlakukan masyarakat sebagai subyek dari pembangunan maka mobilisasi cenderung memperlakukan manusia sebagai obyek dari pembangunan, baik yang bersifat ekonomi maupun politik. Bila hal tersebut terus dipelihara akhirnya masyarakat akan apatis dan tidak merasa memiliki proses maupun hasil dari pembangunan itu. Akhirnya dapat dikatakan bahwa realisasi perencanaan di daerah tidak akan menyentuh agenda pembaruan hubungan pusat dan daerah dan inilah yang menyebabkan kesenjangan antara daerah dengan pusat, daerah dengan daerah lain, dan kesenjangan sosial internal di daerah itu sendiri. Kenyataan yang ada tersebut, membutuhkan suatu model berupa kerangka pikir perencanaan tingkat daerah yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah tersebut tentu dengan mengedepankan aspirasi dan partisipasi masyarakat setempat.

Gambar 1.

Hubungan Antar Dokumen Perencanaan Pusat dan Perencanaan Daerah.



Dengan di implemmentasikannya UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) diharapkan semua program pembangunan daerah akan terintegrasi dengan perencanaan program pembangunan nasional, tujuannya agar pencapaian tujuan pembangunan nasional agar dapat terwujud. Kemudian sesuai dengan undang-undang tersebut bahwa pemerintah daerah diharuskan memiliki 5 (lima) dokumen perencanaan yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Strategis Satuan Kerja Pemerintah Daerah (Renstra SKPD), Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD).

Musrenbang

Merupakan sejarah baru bagi bangsa Indonesia karena untuk pertama kali memiliki undang-undang perencanaan pembangunan nasional yaitu dengan ditetapkannya UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), karena selama ini perencanaan pembangunan di daerah diatur di tingkat Menteri misalnya Kepmendagri Nomor 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Perencanaan, Pelaksanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah (P5D).

Peranan dan Kedudukan Musrenbang

Musrenbang RKPD merupakan wahana publik (*public event*) yang penting untuk membawa para pemangku kepentingan (stakeholders) memahami isu-isu dan permasalahan pembangunan daerah, mencapai kesepakatan atas prioritas pembangunan, dan konsensus untuk pemecahan berbagai masalah pembangunan daerah. Musrenbang lazimnya dilaksanakan setelah selesainya 'tahap persiapan' penyusunan rencana (analisis situasi dan rancangan rencana) dari keseluruhan proses perencanaan partisipatif.

Musrenbang RKPD bertujuan menstrukturkan permasalahan, mencapai kesepakatan prioritas isu dan permasalahan daerah, serta mekanisme penanganannya. Musrenbang RKPD untuk tingkat kabupaten/kota disebut juga musrenbang kabupaten/kota dan untuk tingkat provinsi disebut musrenbang provinsi. Musrenbang kabupaten/kota merupakan puncak kegiatan musyawarah pembangunan

yang diawali dari kegiatan musrenbang desa/kelurahan, musrenbang kecamatan, dan forum SKPD.

Keterlibatan atau partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan proses perencanaan pembangunan melalui mekanisme musrenbang memiliki dasar hukum penyelenggaraan yaitu :

- (1) UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pada pasal 9 dinyatakan bahwa “Penyusunan RPJP, RPJM Nasional/Daerah dan RKP/RKPD dilakukan melalui urutan kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan.”
- (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada pasal 139 dinyatakan bahwa “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.”
- (3) Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Tahapan Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Pada pasal 6 dinyatakan bahwa “Perencanaan pembangunan daerah menggunakan pendekatan teknokratis, politis, partisipatif, *top-down* dan *bottom-up*.”
- (4) Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri Nomor 0008/M.PPN/01/2007 dan 050/264A/SJ tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini, di gunakan metode kualitatif yaitu menggambarkan tentang kondisi data dan informasi yang di dapatkan serta gejala - gejala yang ada. Metode penelitian analisis data ini berpedoman terhadap studi atau penelitian yang telah di lakukan pada saat penelitian di lapangan. Berbagai kesimpulan dari hasil penelitian dan di bandingkan dengan teori yang ada, kemudian menyimpulkan penelitian yang telah dilakukan dan selanjutnya di berikan masukan - masukan terhadap Kantor Kepala Desa Paya Tampak Kecamatan Pangkalan Susu Kabupaten Langkat tersebut. Dalam melakukan penelitian ini, adapun teknik yang akan di lakukan dalam proses pengumpulan data adalah: (1) *Lilbrary Research* (Penelitian Kepustakaan). Penelitian kepustakaan ini dalam penelitian ini adalah sebagai salah satu cara dalam proses pengumpulan data dengan

membaca buku – buku dan bahan bacaan lainnya yang relevan dengan masalah yang akan di teliti. (2) *Field Research* (Penelitian Lapangan). Dalam riset atau penelitian lapangan yang akan di lakukan dalam mencari data dan infomasi di mana penelitian di lakukan secara langsung terjun ke lapangan dengan melakukan cara sebagai berikut: (a) *Observasi* yaitu studi atau pengamatan tentang suatu permasalahan yang di lakukan secara langsung dan sistematis oleh peneliti; (b) Wawancara (*Interview*) yaitu cara yang di lakukan peneliti kepada Kepala Desa dan perangkat desa serta Masyarakat Desa Paya Tampak Kecamatan Pangkalan Susu Kabupaten Langkat; (c) Dokumentasi berupa Foto saat wawancara dengan pihak terkait dalam memberikan informasi dalam penelitian.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kesesuaian Rencana Usulan RKP Desa 2016 dan Kebutuhan Masyarakat Desa Paya Tampak Kecamatan Pangkalan Susu Kabupaten Langkat

Seperti yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, bahwa pembahasan penelitian akan merujuk pada pendapat Wicaksono dan Sugiarto, yang menyatakan bahwa ciri-ciri perencanaan partisipatif terdiri dari yang pertama, fokus perencanaan berdasarkan pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat serta memperhatikan aspirasi masyarakat yang memenuhi sikap saling percaya dan terbuka. Kedua, partisipasi masyarakat dimana setiap masyarakat memperoleh peluang yang sama dalam sumbangan pemikiran tanpa dihambat oleh kemampuan berbicara, waktu dan tempat. Ketiga, perencanaan bersifat dinamis melalui proses berkelanjutan dan proaktif. Keempat, sinergitas perencanaan yaitu selalu menekankan kerja sama antar wilayah administrasi dan geografi serta memperhatikan interaksi diantara stakeholders. Kelima, legalitas perencanaan dimana perencanaan pembangunan dilaksanakan dengan mengacu pada semua peraturan yang berlaku, dan menjunjung etika dan tata nilai masyarakat.

Salah satu ciri perencanaan partisipatif adalah terfokus pada kepentingan masyarakat, yaitu berdasarkan pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat. Hal ini dapat diperoleh melalui kegiatan penyelidikan yaitu sebuah proses untuk mengetahui, menggali dan mengumpulkan masalah dan kebutuhan-kebutuhan bersifat lokal yang berkembang di masyarakat. Penyelidikan disini bukan sebagai kegiatan

akademis, melainkan kegiatan yang menjadi bagian dari upaya perubahan. Dalam proses ini, keterlibatan masyarakat menjadi faktor kunci yang tidak bisa ditawar. Dengan demikian, proses penyelidikan adalah proses mengajak masyarakat untuk mengenali secara seksama problem yang mereka hadapi.

Kegiatan ini idealnya dilakukan sebelum pelaksanaan musrenbang tingkat desa/kelurahan. Kegiatan penyelidikan dimulai dari tingkat lingkungan/dusun melalui mekanisme kepala lingkungan/kepala dusun dibantu perangkat desa mengumpulkan warga untuk menggali dan mengumpulkan masalah-masalah dan kebutuhan masyarakat, sehingga diperoleh daftar masalah dan kebutuhan secara menyeluruh yang perlu diseleksi lebih lanjut untuk dipilih mana masalah dan kebutuhan yang dianggap prioritas untuk dijadikan usulan prioritas dalam tahapan musrenbang.

Sebelum penyeleksian masalah dan kebutuhan, terlebih dahulu dilakukan review terhadap masalah dan kebutuhan yang diusulkan, ini ditujukan untuk mengetahui kebenaran dan validitas keadaan masyarakat dan lingkungan secara menyeluruh. Informasi yang teridentifikasi meliputi berbagai masalah, potensi dan kebutuhan masyarakat di bidang pendidikan, kesehatan, pertanian, ekonomi, sosial serta sarana dan prasarana lingkungan.

Adapun kriteria masalah dan kebutuhan yang dapat diproses lebih lanjut 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. Pihak yang bertugas mereview adalah kepala lingkungan/kepala dusun beserta perangkatnya. Selanjutnya melakukan penentuan prioritas dimana penentuan prioritas harus dilakukan berdasarkan pengkajian/analisis masalah melalui pembobotan/rangking dan pengelompokan masalah dan kebutuhan.

Pelaksanaan kegiatan penyelidikan, seleksi masalah dan kebutuhan tersebut dilaksanakan di rumah warga yang dapat menampung banyak jumlah peserta, yang dihadiri oleh kepala lingkungan/kepala dusun dan seluruh warga di lingkungan yang bersangkutan. Tingkat kehadiran warga dalam kegiatan penyelidikan pada umumnya rendah, karena kegiatan

penyelidikan biasanya diselenggarakan pada malam hari. Seperti yang dikemukakan oleh salah seorang warga Desa Paya Tampak sebagai berikut:

"Pernah saya hadir dalam kegiatan membahas masalah dan kebutuhan masyarakat, waktu itu memenuhi undangan kepala dusun sekaligus acara tahun baruan, namun apa yang kita usulkan dalam kegiatan tersebut ternyata tidak ditindaklanjuti oleh kepala desa." (hasil wawancara 19 April 2017)

Rendahnya tingkat kehadiran masyarakat dalam kegiatan penyelidikan masalah dan kebutuhan di tingkat lingkungan/dusun dibenarkan salah seorang kepala dusun di Desa Paya Tampak Dusun III Melati sebagai berikut:

"Memang sudah menjadi kebiasaan jika ada acara yang melibatkan warga selalu dilakukan malam hari dan terkadang bersamaan dengan acara lainnya, namun sangat jarang diikuti mengingat aktivitas warga sangat tinggi hingga sore jelang malam hari." (Hasil wawancara 19 April 2017, Jam. 10.00 wib)

Dari dua pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa kesibukan masyarakat mencari nafkah menjadi penyebab rendahnya tingkat kehadiran warga dalam kegiatan tersebut, walaupun pemilihan waktu kegiatan penyelidikan diselenggarakan pada malam hari dengan alasan bahwa pada malam hari semua warga terlepas dari aktivitas rutinnnya sehingga dapat meluangkan waktu untuk berkumpul membahas masalah dan kebutuhanyang dihadapi.

Penyebab lain dari rendahnya tingkat kehadiran warga dalam kegiatan penyelidikan adalah kegiatan tersebut dirasakan warga tidak memberikan perbaikan dalam kehidupan warga. Masalah dan kebutuhan yang diusulkan tidak disertai upaya pemecahan oleh pemerintah, sehingga hasil kegiatan penyelidikan hanya merupakan daftar masalah dan kebutuhan, yang membuat sebagian warga enggan menghadiri kembali kegiatan penyelidikan di tahun berikutnya. Padahal kegiatan penyelidikan tersebut sangat penting untuk mengetahui, menggali dan mengumpulkan masalah atau kebutuhan yang dihadapi masyarakat yang nantinya akan diajukan sebagai usulan prioritas dalam musyawarah perencanaan

pembangunan di tingkat desa/kelurahan. Seperti yang dikemukakan oleh Kepala Desa Paya Tampak, sebagaiberikut:

“Agar pembangunan dapat mendekati kebutuhan masyarakat, diperlukan informasi yang jelas tentang masalah, kebutuhan dan potensi masyarakat yang dikemas dalam kegiatan penyelidikan, dan ini harus dilakukan mulai tingkatan yang paling rendah dan nantinya hasil dari kegiatan ini dijadikan usulan prioritas kegiatan dalam musrenbang. Apabila masyarakat belum mampu merumuskan sendiri masalah dan kebutuhannya, maka perangkat desa membantu merumuskan masalah dan kebutuhan masyarakat tersebut.” (Hasil wawancara, 19 April 2017, Jam. 10.15 wib)

Dari pernyataan di atas dapat diinterpretasikan bahwa kegiatan penyelidikan ini penting untuk dilaksanakan, namun masih ada kepala desa/lurah yang belum dapat melakukan pembinaan kepada warganya khususnya para kepala lingkungan/dusun untuk menyelenggarakan kegiatan penyelidikan. Sehingga informasi tentang masalah dan kebutuhan masyarakat yang diusulkan ke tingkat desa/kelurahan umumnya merupakan masalah dan kebutuhan masyarakat berdasarkan pandangan para kepala dusun/lingkungan. Seperti yang diungkapkan oleh salah seorang kepala Dusun IV Sempurna di Desa Paya Tampak sebagai berikut:

“Sebagai kepala lingkungan saya tahu persis apa masalah dan kebutuhan warga meskipun tidak pernah dilakukan kegiatan penyelidikan masalah dan kebutuhan di wilayah kami. Melalui diskusi tak resmi yang saya sebut dengan musrenbang kedai-kedai kopi, saya mempunyai catatan mengenai masalah dan kebutuhan warga disini.” (wawancara 19 April 2017, Jam 10.30 wib)

Senada dengan pernyataan di atas, Kepala Desa Paya Tampak mengungkapkan bahwa:

“Tingkat pengetahuan dan pendidikan masyarakat yang beragam menyebabkan keterampilan masyarakat disetiap lingkungan dalam mengidentifikasi masalah dan kebutuhan beragam pula. Untuk sebagian warga yang tingkat Pendidikannya tinggi, mereka dapat dengan mudah mengidentifikasi masalah dan kebutuhan, tapi bagi yang rendah itu merupakan kesulitan bagi mereka sehingga perlu dibantu oleh pihak kelurahan untuk mengidentifikasi masalah dan kebutuhan masyarakat tersebut, jadi untuk beberapa wilayah masyarakat menentukan sendiri

masalah dan kebutuhan yang dihadapi, dan sisanya dibantu oleh aparat kelurahan.” (Hasil wawancara 19 April 2017, Jam 11.00 wib)

Berdasarkan hasil wawancara dari dua informan di atas menunjukkan bahwa masalah dan kebutuhan yang diusulkan di tingkat desa tidak seluruhnya berasal dari kegiatan penyelidikan yang dilakukan oleh masyarakat, bahkan sebagian besar langsung dirumuskan oleh elit desa seperti Kepala Desa dan perangkatnya. Hal ini disebabkan kurangnya pemahaman masyarakat tentang perlunya partisipasi masyarakat dalam proses pengusulan kegiatan di wilayah mereka.

Beberapa pandangan di atas menunjukkan bahwa pemahaman warga tentang proses perencanaan pembangunan belum merata di seluruh masyarakat Desa Paya Tampak. Sehingga kurang memahami ketika ditanya kesesuaian antara rencana dengan masalah dan kebutuhan masyarakat. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa belum terdapat kesesuaian antara rencana dengan masalah dan kebutuhan masyarakat. Ini ditandai dengan beberapa kegiatan prioritas yang diusulkan desa/kelurahan tidak terakomodasi dalam prioritas kegiatan kecamatan.

KESIMPULAN

Pada hasil penelitian ini peneliti akan berusaha untuk mengetahui bagaimana faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan perencanaan partisipatif. Sesuai dengan fokus masalah yang telah ditetapkan, analisis terhadap pelaksanaan perencanaan partisipatif dalam proses perencanaan pembangunan di Desa paya Tampak Kecamatan pangkalan SusuKabupaten Langkat dilihat dari perencanaan, partisipasi masyarakat, sinergitas perencanaan. Pada pelaksanaan perencanaan partisipatif di Desa Paya Tampak dilakukan dalam rangka menyusun perencanaan pembangunan tahunan kecamatan berupa daftar prioritas kegiatan kecamatan yang berasal dari usulan prioritas desa dan akan disampaikan pada proses yang lebih tinggi. Tujuan dari kegiatan perencanaan partisipatif itu sendiri adalah: (a) Menentukan arah dan tujuan kegiatan perencanaan pembangunan oleh masyarakat; (b) Teridentifikasinya jenis-jenis usulan dan rencana kegiatan berdasarkan pada kekuatan dan potensi yang ada serta kebutuhan riil masyarakat; (c) Teridentifikasinya rencana program masyarakat dalam pembangunan.

Daftar Pustaka

- Moenir AS, Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia, Bumi Aksara, Jakarta, 2003.
- Rakhmat Jalaluddin, Metode dan teknik dasar Penelitian mengenai Komunikasi, Remaja Karya, Bandung, 2000.
- Hatta Mohamad, Pengantar Kejalan Ilmu Pengetahuan, Mutiara, Jakarta, 2000.
- Mac Iver, G-ilin Mundar, Dasar -Dasar Ilmu Social Filsafat dan Masyarakat, Jakarta 2000.
- Www. Ilmu Pemerintahan Social dan Politik.or.id, senin 14 february 2011
www. Pengetahuan Pembangunan MenUfi.lt Para Ilmuan, 14 february 2011
- Santoso Sastroseto, Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin Dalam Pembangunan Nasional Alumni, Bandung, 2008.
- Taliduhu Ndraha, Pembangunan Masyarakat Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- Winamo Surakhmad, Pengantar Penelitian Ilmiah, Tarsito, Bandung, 2000.