

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian **Pertama** tentang Partisipasi Masyarakat dalam Musrenbang ini sebelumnya diteliti oleh Ahmad Mustanir dan Partisan Abadi dengan judul “Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Rencana Pembangunan di Kelurahan Kanyuara Kecamatan Watang Sidenreng Kabupaten Sidenreng Rappang” yang ditulis dalam Jurnal Politik Profentik Vol. 5, No. 2, Tahun 2017, ISSN: 2337-4756. Metode Penelitian: Pendekatan penelitian yang digunakan untuk menjawab penelitian ini adalah analisa kualitatif. Hasil Penelitian dan pengamatan peneliti memperlihatkan partisipasi masyarakat berada dalam kategori kurang berpartisipasi pada kegiatan mesrenbang disebabkan karena Komunitas Towani Tolotang yang mayoritas di Kelurahan Kanyuara lebih mendengarkan apa yang dikatakan UUwa dan Uwata sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dibandingkan apa yang disampaikan kepala Kelurahan yang bukan dari Komunitas Towani Tolotang. Sedangkan faktor sosial budaya seperti norma-norma, nilai kepercayaan, pengetahuan, sikap, status pernikahan, usia, jenis kelamin, dan simbol-simbol yang ada dalam masyarakat berada dalam kategori berpengaruh dan sangat berpengaruh terhadap partisipasi masyarakat dalam musrenbang di Kelurahan Kanyuara karena kegiatan tersebut dalam Komunitas Towani Tolotang juga dianggap merupakan peribadatan kepada Dewata, besar kecilnya partisipasi anggota masyarakat terhadap suatu kegiatan akan mempengaruhi kehidupan mereka kelak kemudian hari.

Penelitian **Kedua**, telah dibuat oleh Muh. Firyal Akbar, Srihandayani Suprpto dan Surati yang ditulis dalam Jurnal Ilmu Administrasi Publik Vol. 6, No. 2 Tahun 2018, ISSN: 2301-573X, E-ISSN: 2581-2084 dengan judul Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan di Desa Jatimulya Kabupaten Boalemo. Pendekatan penelitian yang digunakan untuk menjawab penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif dengan analisa kualitatif.

Keberhasilan suatu proses pembangunan tidak dapat dilepaskan dari adanya partisipasi anggota masyarakatnya, baik sebagai kesatuan sistem maupun sebagai individu yang merupakan bagi yang sangat integral yang sangat penting dalam proses dinamika pembangunan, karena secara prinsip pembangunan ditunjukkan guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Oleh sebab itu tanggung jawab berhasil tidaknya pembangunan tidak saja ditangan pemerintah tetapi juga ditangan masyarakat. Kesadaran dan partisipasi aktif dari masyarakat merupakan salah satu kunci keberhasilan pembangunan, dalam hal ini mencapai target pembangunan perlu ditunjukkan oleh kebijaksanaan pemerintah.

Penelitian **Ketiga** dibuat oleh Jerin dengan judul Formulasi Kebijakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) Kelurahan di Kecamatan Samarinda Utara Wilayah Kota Samarinda Tahun 2016 edisi: Vol. 5, No. 4 tahun 2017 , ISSN: 2541-6740. Musrenbang Kecamatan adalah forum musyawarah tahunan stakeholders kecamatan untuk mendapatkan masukan prioritas kegiatan dari kelurahan serta menyepakati kegiatan lintas kelurahan di Kecamatan tersebut sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja (Renja) SKPD Kota pada tahun berikutnya. Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang selanjutnya disingkat musrenbang adalah forum suatu pemangku kepentingan dalam rangka menyusun rencana pembangunan daerah. Sedangkan fasilitator sendiri dijabarkan didalam Permendagri No. 54 Tahun 2010 adalah merupakan tenaga terlatih atau berpengalaman dalam memfasilitasi dan memandu diskusi kelompok/konsultasi publik yang memenuhi kualifikasi kompeten. Formulasi Kebijakan MUSRENBANG Kelurahan di Kec. Samarinda Utara (Jerin) 6905 teknis/substansi dan memiliki keterampilan dalam penerapan berbagai tehnik dan instrumen untuk menunjang partisipasi dan efektifitas kegiatan. Berdasarkan hasil dari penjabaran pelaksanaan musrenbang kecamatan samarinda utara yang didapat melalui jawaban dan keterangan informan diatas maka penulis meyakini bahwa pelaksanaan musrenbang kecamatan Samarinda utara efektif dalam mencapai ketercapaian tujuan.

Penelitian **Keempat**, dengan nama Jurnal Ekonomi dan Bisnis Vol. 14, No. 1 tahun 2017, ISSN: 2089-1210, E-ISSN: 2580-7285 ditulis oleh Vivin Fitriyani, Muhammad Yakub dengan judul Analisis Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Desa di Desa Pernek Kecamatan Moyo Hulu Kabupaten Sumbawa Pembahasan dalam penelitian ini menjelaskan mengenai variabel partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa. Yaitu partisipasi dalam bentuk memutuskan pembangunan yang dilaksanakan di desa, masyarakat ikut memberi sumbangan pemikiran dalam pelaksanaan pembangunan desa, masyarakat ikut memonitor kesesuaian perencanaan/pelaksanaan, dan masyarakat menilai penting keberadaan hasil-hasil pembangunan desa.

Adapun tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa tergolong empat bidang partisipasi, yaitu bidang perencanaan, pelaksanaan, evaluasi/monitoring dan pemanfaatan hasil. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa, yaitu faktor interen dan eksteren, faktor interen terdiri dari kesadaran/kemauan, pendidikan, pendapatan/penghasilan. Sedangkan faktor eksteren terdiri dari kepemimpinan pemerintah desa, dan fasilitas yang tersedia.

Penelitian **Kelima** dengan nama jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik Edisi: Vol. 3, No. 2 Tahun 2017, ISSN: 2303 – 341 ditulis oleh Fikri Azhar dengan judul Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) di Kelurahan Pegirian Kecamatan Semampir Kota Surabaya, metode penelitian yang digunakan untuk menjawab penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif kualitatif. Adapun hasilnya sebagaimana yang terlihat dalam kesimpulan berikut:

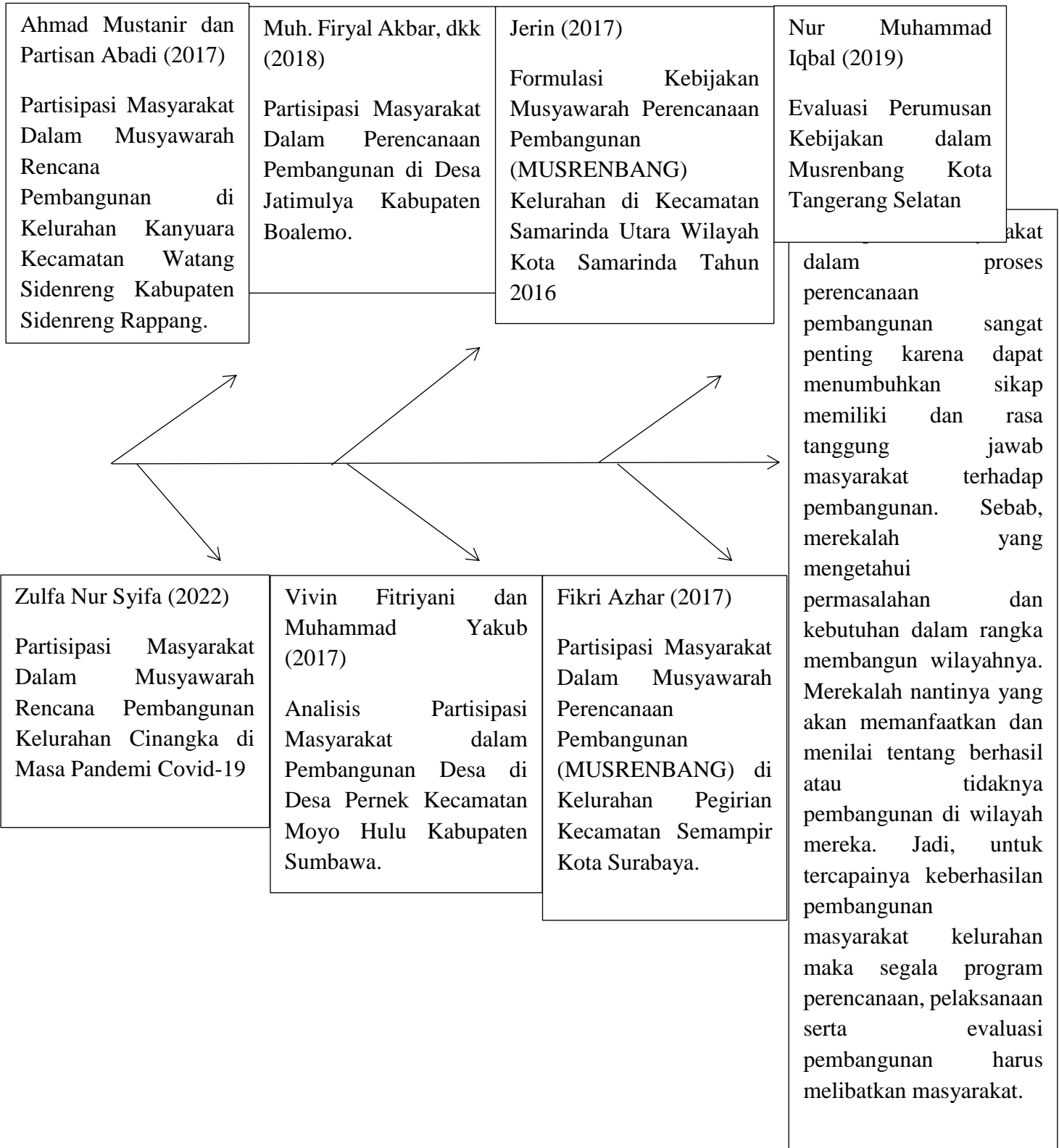
1. Partisipasi masyarakat dalam musrenbang kelurahan terselenggara dengan baik sesuai dengan surat edaran bersama Kementrian Negara PPN/BAPPENAS dan Departemen Dalam Negeri nomor 8 tahun 2007. Forum dihadiri oleh sebagian stakeholder yang terdiri dari LKMK, BKM, RW, RT dan Karang Taruna, akan tetapi dari perwakilan PKK tidak hadir.
2. Pengumpulan usulan yang diperoleh dari masyarakat hanya pada proses menampung dan menerima usulan tersebut.

3. Derajat partisipasi berada pada tingkatan informasi yaitu hanya diberi tahu tentang musrenbang kelurahan, lalu didengar dan ditampung usulan masyarakat yang dibawa oleh perwakilan masyarakat.

Penelitian **Keenam** ditulis oleh Nur Muhammad Iqbal (2019) dengan judul Evaluasi Perumusan Kebijakan dalam Musrenbang Kota Tangerang Selatan, hasil penelitian ini pada Musrenbang Kota Tangerang Selatan. Pencarian masalah yang ditemukan masih terpacu pada pembangunan fisik, kurangnya pendidikan bagi masyarakat serta masih sebagai formalitas tahunan, pendefinisian masalah masih membutuhkan pengawalan usulan agar terealisasi, pengenalan masalah tidak adanya pemahaman yang sama tentang perencanaan pembangunan, peramalan kebijakan yang diambil alternative menjadikan usulan sebelumnya menjadi usulan prioritas, tujuan peramalan tidak konsisten BAPPEDA dalam merumuskan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) atau Prioritas Platfon Anggaran Sementara (PPAS). Saran yang diberikan kepada BAPPEDA Kota Tangerang Selatan dapat mengadakan pendidikan non-formal dengan pendekatan partisipatif kepada masyarakat sebelum pelaksanaan Musrenbang dilakukan.

Gambar 2.1

Fishbone Diagram



2.2. Kajian Teori Partisipasi

1. Pengertian Partisipasi

Menurut Siti Irene Astuti D, partisipasi adalah pelibatan seseorang atau beberapa orang dalam suatu kegiatan. Keterlibatan dapat berupa keterlibatan mental dan emosi serta fisik dalam menggunakan segala kemampuan yang dimilikinya (berinisiatif) dalam segala kegiatan yang dilaksanakan serta mendukung pencapaian tujuan dan tanggungjawab atas segala keterlibatan.¹

2. Kaitan Administrasi Publik dengan Partisipasi

Partisipasi sebagai nilai dasar demokrasi menjadi perhatian penting dalam administrasi publik yang demokratis. Pada dasarnya, gagasan partisipasi dalam administrasi publik mencakup dua ranah, yakni manajemen partisipatif dan partisipasi masyarakat dalam administrasi publik. Pertama, prinsip “*community owned government: empowering rather than serving*” yang menunjukkan betapa pentingnya partisipasi masyarakat dalam administrasi publik. Kedua, prinsip “*decentralized government: from hierarchy to participation and teamwork*” yang menunjukkan betapa pentingnya manajemen partisipatif yang memungkinkan partisipasi karyawan dalam penyelenggaraan administrasi publik.²

Seyogyanya administrasi publik memandang warga negara sebagai warga negara (*citizen*) bukan sekedar sebagai pelanggan (*customer*) karena pemerintahan adalah milik masyarakat.

3. Bentuk-bentuk Partisipasi

Dusseldorp, mengidentifikasi beragam bentuk-bentuk kegiatan partisipasi yang dilakukan oleh setiap warga masyarakat dapat berupa:

- 1) Menjadi anggota kelompok-kelompok masyarakat;

¹ Jurnal Politik Profetik Vol 2, No 2 Tahun 2017. Diunduh pada 19 Juli 2019, pkl 19.00

² Khairul Muluk. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah*. (Malang: Bayumedia Publishing, 2007).

- 2) Melibatkan diri pada kegiatan diskusi kelompok;
- 3) Melibatkan diri pada kegiatan-kegiatan organisasi untuk menggerakkan partisipasi masyarakat yang lain;
- 4) Menggerakkan sumberdaya masyarakat;
- 5) Mengambil bagian dalam proses pengambilan keputusan.
- 6) Memanfaatkan hasil-hasil yang dicapai dari kegiatan masyarakatnya.³

4. Tingkatan Partisipasi

Dilihat dari tingkatan atau tahapan partisipasi, Wilcox mengemukakan adanya 5 (lima), yaitu:

- 1) *Memberikan informasi (information)*;
- 2) *Konsultasi (consultation)*: yaitu menawarkan pendapat, sebagai pendengar yang baik untuk memberikan umpan-balik, tetapi tidak terlibat dalam implementasi ide dan gagasan tersebut;
- 3) *Pengambilan keputusan bersama (deciding together)*, dalam arti memberikan dukungan terhadap ide, gagasan, pilihan-pilihan serta mengembangkan peluang yang diperlukan guna pengambilan keputusan;
- 4) *Bertindak bersama (acting together)*, dalam arti tidak sekedar ikut dalam pengambilan keputusan, tetapi juga terlibat dan menjalin *kemitraan* dalam pelaksanaan kegiatannya;
- 5) *Memberikan dukungan (supporting independent community interest)* dimana kelompok-kelompok lokal menawarkan pendanaan, nasehat dan dukungan lain untuk mengembangkan agenda kegiatan.⁴

2.3. Partisipasi Masyarakat

Rahnema memulai pembahasannya mengenai partisipasi sebagai “*the action or fact of partaking, having or forming a part of*”. Dalam pengertian ini, partisipasi dapat bersifat transitif atau intrastitif, dapat pula bermoral atau

³ Totok Mardikanto dan Poerwoko Soebianto. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik*. (Bandung: Alfabeta, 2015), Cet Ke 3, hal. 81-86.

⁴ Totok Mardikanto dan Poerwoko Soebianto. *Ibid*.

tak bermoral. Kandungan pengertian tersebut juga dapat bersifat dipaksa atau bebas dan dapat pula bersifat manipulatif atau spontan.⁵

Partisipasi transitif berorientasi pada tujuan tertentu. Sebaliknya, partisipasi bersifat intransitif apabila subyek tertentu berperan serta tanpa tujuan yang jelas. Partisipasi memenuhi sisi moral apabila tujuan yang hendak dicapai sesuai dengan etika. Dalam pengertian ini, partisipasi mengandung kata notasi positif. Begitu pula sebaliknya, jika kegiatan berpartisipasi ditujukan pada hal yang tidak sesuai dengan etika maka kegiatan tersebut dianggap tidak bermoral. Dalam perspektif lain partisipasi juga berkonotasi positif apabila partisipasi di persepsi sebagai tindakan bebas yang dilakukan oleh subjek, bukan terpaksa dilakukan atas nama partisipasi.

Partisipasi juga dapat dibedakan apakah bersifat manipulatif atau spontan. Partisipasi yang di manipulasi mengandung pengertian bahwa partisipan tidak merasa dipaksa untuk melakukan sesuatu, namun sesungguhnya partisipan diarahkan untuk berperan serta oleh kekuatan di luar kendalinya. Oleh karena itu, partisipasi bentuk ini juga sering disebut sebagai *teleguided participation*. Sementara Midgley menjelaskan partisipasi spontan sebagai "*a voluntary and antonomous action on the part of the people to organize and deal with their problems unaided by government or other external agents*".⁶ Pengertian partisipasi yang di acu oleh rahnema tersebut tentu masih terlalu umum sehingga diperlukan definisi yang lebih jelas dan khusus bagi studi administrasi publik.

Pengertian partisipasi sudah lebih mendalam daripada definisi yang diuraikan pertama kali namun belum menunjukkan sentuhan dimensi spasial dari pemahaman terhadap istilah partisipasi. Midgley telah membantu mengatasi persoalan ini dengan membedakan konsep partisipasi populer dengan partisipasi masyarakat. Partisipasi populer berkenaan dengan isu yang

⁵ Khairul Muluk. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah*. (Malang: Bayumedia Publishing, 2007). Hal 44.

⁶ Ibid.

luas tentang pembangunan sosial dan penciptaan peluang keterlibatan rakyat dalam kehidupan politik, ekonomi, dan sosial dari suatu bangsa. Selanjutnya Korten menjelaskan lebih jauh bahwa partisipasi jenis ini di design oleh ahli perencanaan dari pusat dan dijalankan melalui badan pembangunan yang tersentralistis, hierarkis, dan terikat oleh peraturan diikuti wewenang kecil dari fungsionaris lokal untuk menyesuaikan program dengan kebutuhan atau keinginan lokal.

Dari penjelasan mengenai cakupan makna dari partisipasi masyarakat tersebut dapat dipahami bahwa partisipasi dalam arti luas juga mencakup *involvement* dan *empowerment*. Partisipasi terentang mulai dari pembuatan kebijakan, implementasinya sampai kendali warga negara terhadap nya. partisipasi dapat terjadi bila ada demokrasi. Dengan demikian, akan terjadi perubahan pandangan masyarakat terhadap partisipasi. kini masyarakat tidak lagi memandang partisipasi publik sebagai sebuah kesempatan yang diberikan oleh pemerintah karena kemurahan hatinya, tetapi lebih menghargai partisipasi sebagai suatu layanan dasar dan bagian integral dari local governance. Dalam citizen-centered government, partisipasi publik merupakan alat bagi good governance.

Pada dasarnya partisipasi tidak berlaku seragam di berbagai daerah meskipun penyelenggaraan pemerintahan daerahnya telah bersifat partisipatif. Terdapat kadar yang berbeda dalam setiap praktik partisipasi. Jika diperbandingkan satu sama lain, kadar ini akan membentuk suatu garis kontinum mulai dari nonpartisipasi warga sampai kendali warga sepenuhnya. Teori yang sangat terkenal dalam menunjukkan kadar partisipasi dikemukakan oleh Arnstein sebagai ladder of participation (tangga partisipasi). Teori ini mengkategorikan partisipasi sebagai kekuasaan warga dalam mempengaruhi perubahan dalam pembuatan kebijakan. Menurut teori ini terdapat tiga derajat partisipasi yang kemudian diperinci lagi dalam delapan anak tangga partisipasi. Derajat yang terendah adalah nonpartisipasi. Aktivitas partisipasi yang terjadi pada derajat ini sebenarnya merupakan

distorsi partisipasi. Tujuan sebenarnya tidak untuk mendukung rakyat berpartisipasi dalam pembuatan rencana dan pelaksanaan suatu program, tetapi untuk memungkinkan pemegang kuasa sekadar mendidik dan menyenangkan partisipan. Dalam derajat ini terdapat dua anak tangga, yakni manipulasi dan terapi.

Derajat kedua merupakan derajat yang menunjukkan pertanda adanya partisipasi (tokenism). Keterlibatan warga dalam derajat ini lebih tinggi daripada derajat sebelumnya. praktik partisipasi dalam pemerintahan daerah paling banyak terjadi pada derajat yang meliputi tiga anak tangga ini, yakni pemberian informasi, konsultasi, dan penentruman. Derajat ini jelas telah melibatkan aktivitas dialog dengan publik yang berarti warga memiliki hak untuk di dengar pendapat nya meskipun tidak terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan. Pemberian informasi menunjukkan adanya komunikasi satu arah dari pihak yang berwenang kepada publik, seperti pengumuman, penyebaran pamflet, dan laporan tahunan. Konsultasi menunjukkan adanya komunikasi dua arah antara pihak yang berwenang dengan masyarakat, misalnya survei sikap temu warga, dan dengar pendapat publik. Penentruman melibatkan aktivitas yang lebih mendalam dengan mengajak masyarakat untuk terlibat lebih jauh dalam komite pembuatan kebijakan meskipun pemegang kuasa tetap memiliki hak yang lebih dalam pengambilan keputusan.

Gambar 2.2 Tangga Partisipasi Masyarakat Sherry R Arnstein



Sumber: Khairul Muluk “Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah.”

Penjelasan lebih lanjut mengenai tingkatan partisipasi menurut Sherry R Arnstein yang dikutip oleh Wijaksono dari yang tertinggi ke terendah yaitu:

- 1) Kendali warga: Masyarakat dapat partisipasi di dalam dan mengendalikan seluruh proses pengambilan keputusan. Pada tingkatan ini masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingannya. Masyarakat mempunyai wewenang dan dapat mengadakan negosiasi dengan pihak-pihak luar yang hendak melakukan perubahan. Usaha bersama warga ini langsung berhubungan dengan sumber dana untuk memperoleh bantuan tanpa melalui pihak ketiga;
- 2) Kuasa yang didelegasi: Pada tingkatan ini masyarakat diberi limpahan kewenangan untuk membuat keputusan pada rencana tertentu. Untuk menyelesaikan permasalahan, pemerintah harus mengadakan negosiasi dengan masyarakat tidak dengan tekanan dari atas, dimungkinkan masyarakat mempunyai tingkat kendali atas keputusan pemerintah;
- 3) Kemitraan: Masyarakat berhak berunding dengan pengambil keputusan atau pemerintah, atas kesepakatan bersama kekuasaan dibagi antara masyarakat dengan pemerintah. Untuk itu, diambil kesepakatan saling membagi tanggung jawab dalam perencanaan, pengendalian keputusan, penyusunan kebijakan serta pemecahan masalah yang dihadapi;
- 4) Penentruman: Pemegang kekuasaan (pemerintah) perlu menunjuk sejumlah orang dari bagian masyarakat yang dipengaruhi untuk menjadi anggota suatu badan publik, di mana mereka mempunyai akses tertentu pada proses pengambilan keputusan. Walaupun dalam pelaksanaannya usulan masyarakat tetap diperhatikan, karena

kedudukan relatif rendah dan jumlahnya lebih sedikit dibandingkan anggota dari pemerintah maka tidak mampu mengambil keputusan;

- 5) Konsultasi: Masyarakat tidak hanya diberitahu tetapi juga diundang untuk berbagi pendapat, meskipun tidak ada jaminan bahwa pendapat yang dikemukakan akan menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Metode yang sering digunakan adalah survei tentang arah pikiran masyarakat atau pertemuan lingkungan masyarakat dan *public hearing* atau dengar pendapat dengan masyarakat;
- 6) Pemberian informasi: Pemegang kekuasaan hanya memberikan informasi kepada masyarakat terkait proposal kegiatan, masyarakat tidak diberdayakan untuk mempengaruhi hasil. Informasi dapat berupa hak, tanggung jawab dan berbagai pilihan, tetapi tidak ada umpan balik atau kekuatan untuk negosiasi dari masyarakat. Informasi diberikan pada tahapan akhir perencanaan dan masyarakat hanya memiliki sedikit kesempatan untuk mempengaruhi rencana yang telah disusun;
- 7) Terapi: Pemegang kekuasaan memberikan alasan proposal dengan berpura-pura melibatkan masyarakat. Meskipun terlibat dalam kegiatan, tujuannya lebih pada mengubah pola pikir masyarakat daripada mendapatkan masukan dari masyarakat itu sendiri;
- 8) Manipulasi: Merupakan tingkatan partisipasi yang paling rendah, di mana masyarakat hanya dipakai namanya saja. Kegiatan untuk melakukan manipulasi informasi untuk memperoleh dukungan publik dan menjanjikan keadaan yang lebih baik meskipun tidak akan pernah terjadi.⁷

Siti Irene Astuti D menegaskan bahwa partisipasi masyarakat telah mengalihkan konsep partisipasi menuju suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijaksanaan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi

⁷ Sherry R, Arnstein dalam M.R. Khairul Muluk, 1969, "*Menggugat Partisipasi Publik Dalam Pemerintahan Daerah*", (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hal. 59.

kehidupan warga masyarakat⁸. Pengembangan konsep dan asumsi dasar untuk meluaskan gagasan dan praktik tentang partisipasi masyarakat meliputi:

- a) Partisipasi merupakan hak politik yang melekat pada warga sebagaimana hak politik lainnya. Hak itu tidak hilang ketika ia memberikan mandat pada orang lain untuk duduk dalam lembaga pemerintahan. Sedangkan hak politik, sebagai hak asasi, tetap melekat pada setiap individu yang bersangkutan.
- b) Partisipasi langsung dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan publik di lembaga-lembaga formal dapat untuk menutupi kegagalan demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan masih menyisakan beberapa kelemahan yang ditandai dengan keraguan sejauh mana orang yang dipilih dapat mempresentasikan kehendak masyarakat.
- c) Partisipasi masyarakat secara langsung dalam pengambilan keputusan publik dapat mendorong partisipasi lebih bermakna.
- d) Partisipasi dilakukan secara sistematis, bukan hal yang insidental.
- e) Berkaitan dengan diterimanya desentralisasi sebagai instrument yang mendorong tata pemerintahan yang baik (*good governance*).
- f) Partisipasi masyarakat dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan dan lembaga pemerintahan. Demokratisasi dan desentralisasi di negara berkembang termasuk Indonesia terjadi dalam situasi rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan dan lembaga pemerintah. Dengan melibatkan warga dalam proses pengambilan keputusan maka diharapkan kepercayaan publik terhadap pemerintah dapat terus ditingkatkan, dan meningkatnya kepercayaan warga dipercaya sebagai indikator penting bagi menguatnya dukungan dan keabsahan pemerintah yang berkuasa.

Partisipasi anggota masyarakat merupakan keterlibatan anggota masyarakat dalam pembangunan, meliputi kegiatan dalam perencanaan dan

⁸ Totok Mardikanto dan Poerwoko Soebiato. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik*. (Bandung: Alfabeta, 2015), Cet Ke 3.

pelaksanaan (implementasi) program/proyek pembangunan yang dikerjakan di dalam masyarakat. Sedangkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan diartikan ikut sertanya masyarakat dalam pembangunan, ikut dalam kegiatan pembangunan dan ikut serta pemanfaatan dan menikmati hasil pembangunan⁹.

Sehingga disimpulkan partisipasi masyarakat merupakan “proses ketika warga, sebagai individu maupun kelompok sosial dan warga, mengambil peran serta, ikut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka”.

Partisipasi sepadan dengan arti peran serta, ikut serta, keterlibatan, atau proses belajar bersama saling memahami, menganalisis, merencanakan dan melakukan tindakan oleh sejumlah anggota masyarakat. Penggalangan partisipasi itu dilandasi adanya pengertian bersama dan adanya pengertian tersebut adalah karena diantara orang-orang itu saling berkomunikasi dan berinteraksi sesamanya. Dalam menggalang peran serta semua pihak itu diperlukan (1) terciptanya suasana yang bebas atau demokratis dan (2) terbinanya kebersamaan. Selanjutnya dinyatakan bahwa, partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah sebagai ikut sertanya masyarakat dalam pembangunan, ikut dalam kegiatan-kegiatan pembangunan, dan ikut serta memanfaatkan dan menikmati hasil-hasil pembangunan¹⁰.

1. Lingkup Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan

Lingkup partisipasi dengan bertolak pada urutan proses perencanaan pembangunan, maka secara rinci jenis partisipasi dalam pembangunan sebagai berikut¹¹:

- a. Partisipasi dalam pengambilan keputusan
- b. Partisipasi dalam pelaksanaan kegiatan

⁹ Ibid.

¹⁰ Slamet, Y. 2002. *Konsep-Konsep Dasar Partisipasi Sosial*. Yogyakarta: PAU-SS UGM.

¹¹ Jurnal Politik Profetik Vol 2, No 2 Tahun 2017. Diunduh pada 12 Mei 2019, pkl 21.40

- c. Partisipasi dalam pemantauan dan evaluasi pembangunan
- d. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil-hasil pembangunan

Hal ini tidak berbeda jauh dengan apa yang dikemukakan oleh Tjokroamidjojo yang melihat partisipasi dalam tiga bentuk, yakni:

- a. Partisipasi masyarakat dalam memikul beban dan tanggungjawab dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan.
- b. Partisipasi masyarakat dalam proses penentuan arah strategi dan kebijaksanaan pembangunan yang dilakukan bersama pemerintah.
- c. Partisipasi pada keterlibatan dalam memetik hasil dan dapat pembangunan secara berkeadilan.
- b. Partisipasi masyarakat dalam proses penentuan arah strategi dan kebijaksanaan pembangunan yang dilakukan bersama pemerintah.

2.4. Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)

1. Pengertian Musrenbang

Kata musrenbang merupakan singkatan dari musyawarah perencanaan pembangunan. Kata musyawarah berasal dari bahasa Arab yang menggambarkan bagaimana warga saling berdiskusi memecahkan masalah konflik dan juga problem di masyarakat. Prinsip musyawarah, dalam buku Ensiklopedia Islam, kata musyawarah menurut istilah fiqih adalah meminta pendapat orang lain atau ummat mengenai suatu urusan.¹² Islam dalam urusan kemasyarakatan mengajarkan manusia untuk melaksanakan musyawarah dalam mengambil keputusan. Seperti dalam Al-Qur'an Surah Asy-Syuara' ayat 38 dijelaskan:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

Artinya: “Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.”

¹² Ensiklopedia Islam, IAIN Jakarta, 1992, hal. 75.

Musyawarah merupakan salah satu hal yang amat penting bagi kehidupan insani, bukan saja dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melainkan dalam kehidupan berumah tangga dan lain-lainnya. Islam memandang penting peranan musyawarah bagi kehidupan umat manusia, antara lain dapat dilihat dari perhatian Al-Qur'an dan Hadis yang memerintahkan atau menganjurkan umat pemeluknya supaya bermusyawarah dalam memecah berbagai persoalan yang mereka hadapi.

Musrenbang atau Musyawarah Rencana Pembangunan adalah forum-forum multi-pihak terbuka yang secara bersama mengidentifikasi dan menentukan prioritas kebijakan pembangunan masyarakat. Musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) kelurahan adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (stakeholders) kelurahan untuk menyepakati rencana kerja kelurahan tahun anggaran berikutnya.

Musrenbang adalah Perencanaan Pembangunan Bersama Masyarakat merupakan panduan atau model pembangunan kelurahan yang menitikberatkan pada peran serta masyarakat dalam keseluruhan proses pembangunan. Pendekatan ini dilandasi oleh nilai-nilai dan semangat gotong-royong yang telah mengakar dalam budaya masyarakat Indonesia. Gotong-royong bertumpu pada keyakinan bahwa setiap warga masyarakat memiliki hak untuk memutuskan dan merencanakan apa yang terbaik bagi diri dan lingkungan serta cara terbaik dalam upaya mewujudkannya. Secara garis besar musrenbang mengandung pengertian sebagai berikut:

1. Perencanaan sebagai serangkaian kegiatan analisis mulai dari indentifikasi kebutuhan masyarakat hingga penetapan program pembangunan.
2. Perencanaan pembangunan lingkungan, semua program peningkatan kesejahteraan, ketenteraman, kemakmuran dan perdamaian masyarakat di lingkungan pemukiman dari tingkat RT/RW, dusun dan kelurahan.

3. Perencanaan pembangunan bertumpu pada masalah, kebutuhan, aspirasi dan sumber daya masyarakat setempat.
4. Wujud nyata peran serta masyarakat dalam perencanaan pembangunan.

Musrenbang berfungsi sebagai proses negosiasi, rekonsiliasi dan harmonisasi perbedaan antara pemerintah dan pemangku kepentingan non pemerintah, sekaligus mencapai consensus bersama mengenai prioritas kegiatan pembangunan anggaran.

2. Tujuan Musrenbang

Tujuan musrenbang diantaranya yaitu:

- a. Menyusun prioritas kebutuhan/masalah yang akan dijadikan kegiatan untuk penyusunan RKP Kelurahan dengan pemilahan sebagai berikut: Prioritas kegiatan kelurahan yang akan dilaksanakan desa sendiri dan dibiayai oleh APBDes yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Alokasi Dana Desa (ADD), dana swadaya desa/masyarakat, dan sumber lain yang tidak mengikat, dan prioritas kegiatan desa yang akan dilaksanakan desa sendiri yang dibiayai oleh APBD kabupaten/kota, APBD Provinsi, APBN.
- b. Menyiapkan prioritas masalah daerah yang ada di kelurahan yang akan diusulkan melalui musrenbang kecamatan untuk menjadi kegiatan pemerintah daerah (UPTD dan atau SKPD).
- c. Menyepakati tim Delegasi Kelurahan yang akan memaparkan persoalan daerah yang ada di desanya pada forum musrenbang kecamatan untuk penyusunan program pemerintah daerah (UPTD dan atau SKPD) tahun berikutnya.

3. Proses Musrenbang

Dalam proses pelaksanaannya, Musrenbang terdiri dari tiga tahap pra-Musrenbang, tahap Musrenbang dan pasca-Musrenbang.

a. Tahapan Pra-Musrenbang

Kegiatan pra-Musrenbang merupakan proses yang panjang dan bukan hanya sekedar persiapan teknis saja seperti penyebaran undangan, penyiapan tempat dan konsumsi. Kegiatan utama pra-Musrenbang adalah menyiapkan substansi atau materi untuk menyusun rencana pembangunan kelurahan secara baik.

Tujuan pra-Musrenbang kelurahan ialah pengorganisasian Musrenbang terdiri atas kegiatan-kegiatan:

- 1) Pertama, pengorganisasian Musrenbang terdiri atas kegiatan-kegiatan:
 - (a) Pembentukan tim pemandu musrenbang (TPM); (b) Pembentukan Tim Pemandu Musrenbang Kelurahan TPM (2-3 orang); (c) Persiapan teknis pelaksanaan Musrenbang kelurahan yaitu: Penyusunan jadwal dan agenda Musrenbang kelurahan. Kedua, pengumuman kegiatan Musrenbang kelurahan dan penyebaran undangan kepada peserta dan narasumber (minimal 7 hari sebelum hari H). Ketiga, mengkoordinir perisapan logistic (tempat, konsumsi, alat, dan bahan).
- 2) Pengkajian kelurahan secara partisipatif, terdiri atas kegiatan-kegiatan: (1) kajian kondisi, permasalahan dan potensi kelurahan (per RT/RW dan/per sektor/isu pembangunan) bersama warga masyarakat, (2) penyusunan data/informasi desa dari hasil kajian oleh tim pemandu.
- 3) Penyusunan draf Rancangan Awal RKP dan hasil-hasil kajian terdiri atas kegiatan-kegiatan: (1) kaji ulang (review) dokumen RPJM Desa dan hasil-hasil kajian kelurahan oleh TPM dan tim pemandu; (2) kajian dokumen/data/informasi kebijakanprogram dan anggaran daerah oleh TPM dan tim pemandu; (3) penyusunan draf Rancangan Awal RKP Kelurahan dengan mengacu pada kajian tadi oleh TPM dan tim pemandu.

b. Tahapan Pelaksanaan Musrenbang

Musrenbang kelurahan akan lebih ideal apabila diikuti oleh berbagai komponen masyarakat (individu/kelompok) yang terdiri dari:

- a) Keterwakilan wilayah (Dusun/RT/RW)

- b) Keterwakilan berbagai sektor ekonomi/pertanian/kesehatan/pendidikan.
- c) Keterwakilan kelompok usia (generasi muda dan generasi tua)
- d) Keterwakilan kelompok sosial dan perempuan (tokoh masyarakat, tokoh adat, dan tokoh agama)
- e) Keterwakilan tiga unsur tata pemerintahan (pemerintah kelurahan, kalangan swasta/bisnis, dan masyarakat umum)
- f) Serta keterwakilan berbagai organisasi yang menjadi pemangku kepentingan dalam upaya pembangunan desa.

Luaran musrenbang kelurahan adalah: Pertama, daftar prioritas kegiatan untuk menyusun Rencana Kerja Pembangunan Kelurahan untuk tahun anggaran yang direncanakan. Kedua, daftar prioritas masalah daerah yang ada di kelurahan untuk disampaikan di Musrenbang Kecamatan. Ketiga, daftar nama tim delegasi kelurahan yang akan mengikuti Musrenbang kecamatan. Keempat, berita acara Musrenbang desa.

c. Tahapan Pasca-Musrenbang

Pada tahap pasca-Musrenbang ini dibahas mengenai:

- 1) Rapat kerja tim perumus hasil Musrenbang kelurahan: (1) penerbitan SK kepala kelurahan untuk tim delegasi kelurahan; (2) penyusunan daftar prioritas masalah kelurahan untuk disampaikan di Musrenbang kecamatan; (3) penyusunan RKP kelurahan sampai menjadi kepala kelurahan.
- 2) Pembekalan tim delegasi kelurahan oleh TPM (termasuk tim pemandu) agar menguasai data/informasi dan penjelasan mengenai usulan yang akan dibawa tim delegasi ke Musrenbang kecamatan, serta penguatan kemampuan lainnya (wawasan teknik komunikasi, presentasi)
- 3) Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD Kelurahan) dengan mengacu pada Dokumen RKP Kelurahan.

4. Dasar Hukum Penyelenggaraan Musrenbang Kelurahan

Dalam menyelenggarakan suatu kegiatan pada sebuah organisasi pemerintahan diperlukan adanya landasan hukum yang mendukung terselenggaranya seluruh hal untuk mendukung kesuksesan program. Terdapat beberapa undang-undang dan peraturan yang mendasari pelaksanaan kegiatan Musrenbang kelurahan. Salah satunya adalah Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencan Kerja Pemerinta Daerah telah mengamanatkan bahwa dalam proses penyusunan dokumen perencanaan pembangunan perlu mengikutsertakan seluruh komponen masyarakat dalam bentuk forum antar pemangku kepentingan.

2.5. Kerangka Berpikir

Partispasi Masyarakat dalam Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang)
Kelurahan Cinangka di Masa Pandemi Covid-19

Latar Belakang Masalah

1. Tingkat partisipasi peserta musrenbang dalam memberikan ide/gagasan terkait program pembangunan relatif rendah.
2. Ekspektasi masyarakat terhadap perwujudan pelaksanaan musrenbang di masa pandemi Covid-19 .
3. Musrenbang hanya menjadi formalitas sebagai kegiatan pembangunan.
4. Dilaksanakan secara daring.
5. Kehadiran masyarakat relatif rendah sekitar 45%.

Derajat Partisipasi Masyarakat Menurut Sherry Arnstein

