

Studi Partisipasi Masyarakat Pada Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kelurahan Di Kelurahan Semanggi Kota Surakarta

Any Wahyu Purwandari¹, Mussadun²

Diterima : 10 Agustus 2015

Disetujui : 31 Desember 2015

ABSTRACT

The key to the implementation of the Village Development Planning Forum (Musrenbangkel) is community participation, so that the priority of development programs in accordance with community needs. However, there is a decrease in the implementation of community participation because no realization of development programs proposed society, especially the poor, as well as the implementation tends to be formal and monotonous so as to make people bored and tired. It happened also in the Kelurahan Semanggi which has the densest population with the highest number of poor people in Sub District of Pasar Kliwon. Under these conditions, the purpose of this study was to determine the public participation in the implementation of Musrenbangkel in Kelurahan Semanggi by reviewing Musrenbangkel process, forms of public participation, the level of community participation, as well as internal and external factors that affect the level of community participation. The method used is descriptive quantitative with a Likert scale for questionnaire, frequency distribution and multiple linear regression, as well as qualitative descriptive with purposive sampling and snowball sampling. This study shows that the bottom-up approach to the implementation of Musrenbangkel only be a compromise because the people (still) very dependent on the role of community and government leaders, as well as very poor community initiatives that the government (still) in control in determining local development priorities.

Keywords: community participation, Musrenbangkel, Village

ABSTRAK

Kunci dari pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kelurahan (Musrenbangkel) adalah partisipasi masyarakat, supaya prioritas program pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Namun demikian, dalam perkembangannya terjadi penurunan partisipasi masyarakat karena tidak terealisasinya program-program pembangunan yang diajukan masyarakat, terutama masyarakat miskin, serta penyelenggaraannya yang cenderung formal dan monoton sehingga membuat masyarakat bosan dan jenuh. Hal tersebut terjadi pula di Kelurahan Semanggi yang memiliki penduduk terpadat dengan jumlah penduduk miskin terbanyak di Kecamatan Pasar Kliwon. Berdasarkan kondisi tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui partisipasi masyarakat pada pelaksanaan Musrenbangkel di Kelurahan Semanggi dengan cara mengkaji proses Musrenbangkel, bentuk partisipasi masyarakat, tingkat partisipasi masyarakat, serta faktor internal dan eksternal yang berpengaruh terhadap tingkat partisipasi masyarakat. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kuantitatif menggunakan kuesioner dengan skala likert, distribusi frekuensi dan regresi liner berganda, serta deskriptif kualitatif dengan purposive sampling dan snowball sampling. Hasil analisa penelitian menunjukkan bahwa pendekatan bottom up pada pelaksanaan Musrenbangkel hanya bersifat kompromis karena masyarakat (masih) sangat bergantung pada peran tokoh masyarakat dan pemerintah, serta masyarakat sangat miskin inisiatif sehingga pemerintah (masih) memegang kendali pada penentuan prioritas pembangunan daerah.

Kata Kunci: Partisipasi masyarakat, Musrenbangkel, Kelurahan

¹ Mahasiswa Magister Pembangunan Wilayah dan kota, Universitas Diponegoro

Kontak penulis: amarany_any@gmail.com

² Dosen Magister Pembangunan Wilayah dan Kota, Undip Semarang, Jawa Tengah

PENDAHULUAN

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) merupakan wujud dari pembangunan partisipatif dan implementasi dari UU nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang bertujuan untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dengan mempertemukan antara kebutuhan masyarakat (*bottom up*) dengan program pemerintah (*top down*). Oleh karena itu, partisipasi masyarakat menjadi elemen penting pada perencanaan pembangunan daerah (Bhuiyan, et.al, 2008).

Musrenbangkel merupakan tahap pertama penyerapan aspirasi masyarakat dalam proses Musrenbang yang dimulai dari tingkat Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) dengan nama Musyawarah Lingkungan (Musling). Musrenbangkel diikuti oleh masyarakat, aparat pemerintah, tokoh masyarakat dan organisasi kemasyarakatan di tingkat kelurahan. Dalam pelaksanaannya, partisipasi aktif seluruh elemen masyarakat menjadi kunci utama tercapainya prioritas program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Tetapi dalam perkembangannya, hasil Musrenbang dianggap tidak maksimal menjawab kebutuhan masyarakat, terutama bagi masyarakat miskin karena banyak program-program pembangunan yang disusun masyarakat tidak terealisasi (Jerami Solo, 2013). Di sisi lain, pemerintah menganggap Musrenbangkel hanya sebagai penggugur kewajiban pembangunan partisipatif sehingga masyarakat hanya diperlukan sebagai alat legitimasi (Jerami Solo, 2013). Hal ini terjadi pula di Kelurahan Semanggi seperti diungkap oleh warga RW XVIII bahwa hasil Musrenbang sampai dengan tahun 2013 kurang menyentuh pada permasalahan masyarakat miskin (Jerami Solo, 2013). Sementara itu dalam pelaksanaannya, Musrenbangkel berjalan formal, monoton, dan prosedural sehingga masyarakat yang telah terlibat aktif menjadi bosan dan jenuh, akibatnya mereka tidak lagi antusias untuk terlibat aktif.

Berdasarkan permasalahan di atas maka tujuan penelitian adalah untuk mengetahui partisipasi masyarakat pada pelaksanaan Musrenbangkel di Kelurahan Semanggi Kota Surakarta. Kajian dilakukan dengan mendeskripsikan proses pelaksanaan Musrenbangkel, bentuk partisipasi masyarakat, tingkat partisipasi masyarakat, serta faktor internal dan eksternal yang berpengaruh terhadap tingkat partisipasi masyarakat pada pelaksanaan Musrenbangkel di Kelurahan Semanggi.

Kelurahan Semanggi adalah salah satu kelurahan di Kota Surakarta yang memiliki luas terbesar, penduduk terpadat dan penduduknya terdiri dari kalangan menengah bawah dengan jumlah penduduk miskin terbanyak di Kecamatan Pasar Kliwon. Oleh karena itu, supaya masyarakat mendapatkan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhannya, terutama masyarakat miskin, Musrenbangkel dapat menjadi jembatan bagi penyerapan aspirasinya. Karena hakekat pembangunan partisipatif yang menjadi dasar pelaksanaan Musrenbangkel adalah untuk menjawab permasalahan masyarakat miskin dan sifat dasarnya adalah perlindungan serta pemihakan kepada yang lemah, artinya memandirikan masyarakat, memampukan dan membangun kemampuan masyarakat untuk mencapai kehidupan yang lebih baik secara berkelanjutan (Mardikanto dan Soebiato, 2012).

KAJIAN LITERATUR

Perencanaan Pembangunan

Menurut Riyadi dan Bratakusumah (2004), perencanaan pembangunan daerah adalah suatu konsep perencanaan pembangunan untuk melakukan perubahan ke arah masa depan yang lebih baik bagi masyarakat, pemerintah dan lingkungan daerah dengan memanfaatkan sumber daya

yang ada secara lengkap, menyeluruh dan berpegang teguh pada asas prioritas. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan bersifat implementatif dan aplikatif yang disusun berdasarkan fakta riil di lapangan.

Secara umum, pendekatan pembangunan daerah dibagi menjadi tiga, yaitu (1) *top down planning* adalah pendekatan pembangunan dengan pemerintah sebagai pemegang kendali, (2) *bottom up planning* adalah pendekatan pembangunan dengan masyarakat sebagai mitra pemerintah sehingga berhak menentukan kebutuhan pembangunan dan (3) *collaborative planning* adalah pendekatan pembangunan dengan mengedepankan konsensus bersama antara masyarakat dengan pemerintah.

Partisipasi Masyarakat

Menurut Davis (1995) dalam Sastropoetro (1998), partisipasi masyarakat adalah keterlibatan mental/pikiran dan emosi/perasaan seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan serta turut bertanggung jawab terhadap usaha yang bersangkutan. Menurut Soetrisno (1995), partisipasi masyarakat adalah kerjasama antara rakyat dan pemerintah dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan. Berdasarkan pendapat-pendapat di atas maka dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat adalah kerjasama antara rakyat dan pemerintah dengan melibatkan mental/pikiran dan emosi/perasaan yang mendorongnya untuk terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan dalam rangka membangun diri, kehidupan dan lingkungan masyarakat sesuai dengan hak dan kewajibannya.

Menurut Davis (1995) dalam Sastropoetro (1998), bentuk-bentuk partisipasi masyarakat terdiri dari:

1. Pikiran, merupakan jenis partisipasi pada level pertama yang digunakan oleh individu atau kelompok untuk mencapai tujuan.
2. Tenaga, merupakan jenis partisipasi pada level kedua untuk mendayagukannya secara individu ataupun kelompok untuk mencapai tujuan.
3. Pikiran dan tenaga, merupakan jenis partisipasi pada level ketiga yang digunakan bersama-sama dalam suatu kelompok untuk mencapai tujuan.
4. Keahlian, merupakan jenis partisipasi pada level keempat untuk menentukan suatu kebutuhan.
5. Barang, merupakan jenis partisipasi pada level kelima untuk membantu mencapai hasil yang diinginkan.
6. Uang, merupakan jenis partisipasi pada level keenam, sebagai alat untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Sedangkan tipologi partisipasi masyarakat berdasarkan kekuatan masyarakat dalam memberikan pengaruh perencanaan dalam pembangunan menurut Arnstein (1969) dapat dilihat pada tabel I.1 di bawah ini.

TABEL 1.1
TANGGA PARTISIPASI MASYARAKAT MENURUT ARNSTEIN

Tangga/Tingkatan Partisipasi	Pengertian	Hakekat Kesetaraan	Tingkatan Pembagian Kekuasaan
Manipulasi	Masyarakat hanya sebagai alat legitimasi pemerintah.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pembangunan atas inisiatif pemerintah. ✓ Masyarakat hanya diperlukan sebagai alat legitimasi pemerintah bahwa pembangunan telah dilaksanakan secara partisipatif. 	Tidak ada partisipasi masyarakat.
Terapi	Masyarakat dilibatkan dalam pembangunan hanya untuk mengubah pola pikir daripada mendapatkan atau menerima masukannya.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Partisipasi hanya dilakukan dalam bentuk sosialisasi. 	
Pemberian informasi	Pemerintah hanya memberikan informasi kepada masyarakat tanpa memberikan kesempatan untuk berpendapat atau melakukan negosiasi	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Suara masyarakat didengar tetapi tidak selalu digunakan. ✓ Saran masyarakat diterima tetapi tidak selalu dilaksanakan. ✓ Adanya negosiasi antara masyarakat dengan pemerintah. 	Masyarakat hanya sebagai alat legitimasi atau justifikasi dalam pembangunan.
Konsultasi	Dilakukan dengan cara mengundang opini masyarakat untuk berperan penuh dalam pembangunan.		
Perujukan	Masyarakat mulai memiliki pengaruh dalam pembangunan.		
Kemitraan	Adanya kesepakatan untuk berbagi tanggung jawab antara masyarakat dengan pemerintah.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Masyarakat diberi kekuasaan untuk seluruh atau sebagian pembangunan. ✓ Pembangunan sepenuhnya diserahkan pada masyarakat. 	Masyarakat memegang kendali penuh atas pembangunan.
Pelimpahan kekuasaan	Masyarakat mendapat kewenangan untuk membuat keputusan atas rencana atau program tertentu.		
Kontrol masyarakat	Masyarakat memiliki kemampuan untuk mengendalikan suatu program pembangunan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat.		

Sumber: Arnstein (1969)

Sementara itu, faktor internal dan eksternal yang berpengaruh terhadap partisipasi masyarakat adalah:

1. Faktor internal

1) Kondisi sosial menurut Sunarti (2003) dan Slamet (1994) terdiri dari:

- a. Umur, mempengaruhi partisipasi karena umur mempengaruhi pola pikir dan cara berpikir seseorang.

- b. Jenis kelamin, mempengaruhi partisipasi masyarakat karena hal ini berhubungan dengan stigma masyarakat terhadap jenis kelamin tertentu.
 - c. Jumlah tanggungan keluarga, mempengaruhi partisipasi masyarakat karena hal ini berhubungan dengan penghasilan dan waktu untuk memperoleh penghasilan yang cukup untuk menanggung beban tersebut.
 - d. Tingkat pendidikan, mempengaruhi partisipasi masyarakat karena hal ini berhubungan dengan pengetahuan tentang program partisipasi masyarakat.
 - e. Lama tinggal, mempengaruhi partisipasi masyarakat karena hal ini berhubungan dengan perasaan memiliki terhadap lingkungannya.
- 2) Kondisi ekonomi menurut Sunarti (2003) dan Slamet (1994) terdiri dari:
 - a. Jenis pekerjaan, mempengaruhi partisipasi masyarakat karena hal ini berhubungan dengan waktu, tenaga dan pikiran yang dihabiskan untuk menjalankan pekerjaannya.
 - b. Jumlah penghasilan, mempengaruhi partisipasi masyarakat karena hal ini berhubungan dengan waktu yang dihabiskan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.
 - 3) Perubahan sikap dan tingkah laku menurut Sunarti (2003), Chapin dan Goldhamer (1993) dalam Slamet (1994), serta Sastropoetro (1998) terdiri dari:
 - a. Intensitas kehadiran, mempengaruhi partisipasi masyarakat karena hal ini berhubungan dengan dorongan dalam diri masyarakat untuk aktif dalam kegiatan partisipasi.
 - b. Informasi, mempengaruhi partisipasi masyarakat karena hal ini dapat mengubah persepsi masyarakat.
 - c. Komunikasi, mempengaruhi partisipasi masyarakat karena komunikasi yang terjalin dengan baik antara pemerintah dan masyarakat akan mendorong keaktifan masyarakat.
 2. Faktor eksternal menurut Sunarti (2003) terdiri dari:
 - 1) Intensitas sosialisasi, mempengaruhi partisipasi masyarakat karena sosialisasi aktif dari pemerintah akan meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang partisipasi masyarakat dalam pembangunan.
 - 2) Stimulus dari pemerintah atau pihak luar, mempengaruhi partisipasi masyarakat karena hal itu dibutuhkan dan dapat mendorong partisipasi masyarakat.
 - 3) Kapasitas dan kapabilitas pemimpin, mempengaruhi partisipasi masyarakat karena figur tokoh dan pemimpin saat ini masih dibutuhkan oleh masyarakat.
 - 4) Keaktifan fasilitator, mempengaruhi partisipasi masyarakat karena fasilitator sangat dibutuhkan dalam pendampingan program partisipasi masyarakat.
 - 5) Pengaruh masyarakat dari luar, mempengaruhi partisipasi masyarakat karena masyarakat yang semakin mudah terhubung satu dengan yang lain akan mudah mendapat pengaruh dari luar.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kelurahan (Musrenbangkel)

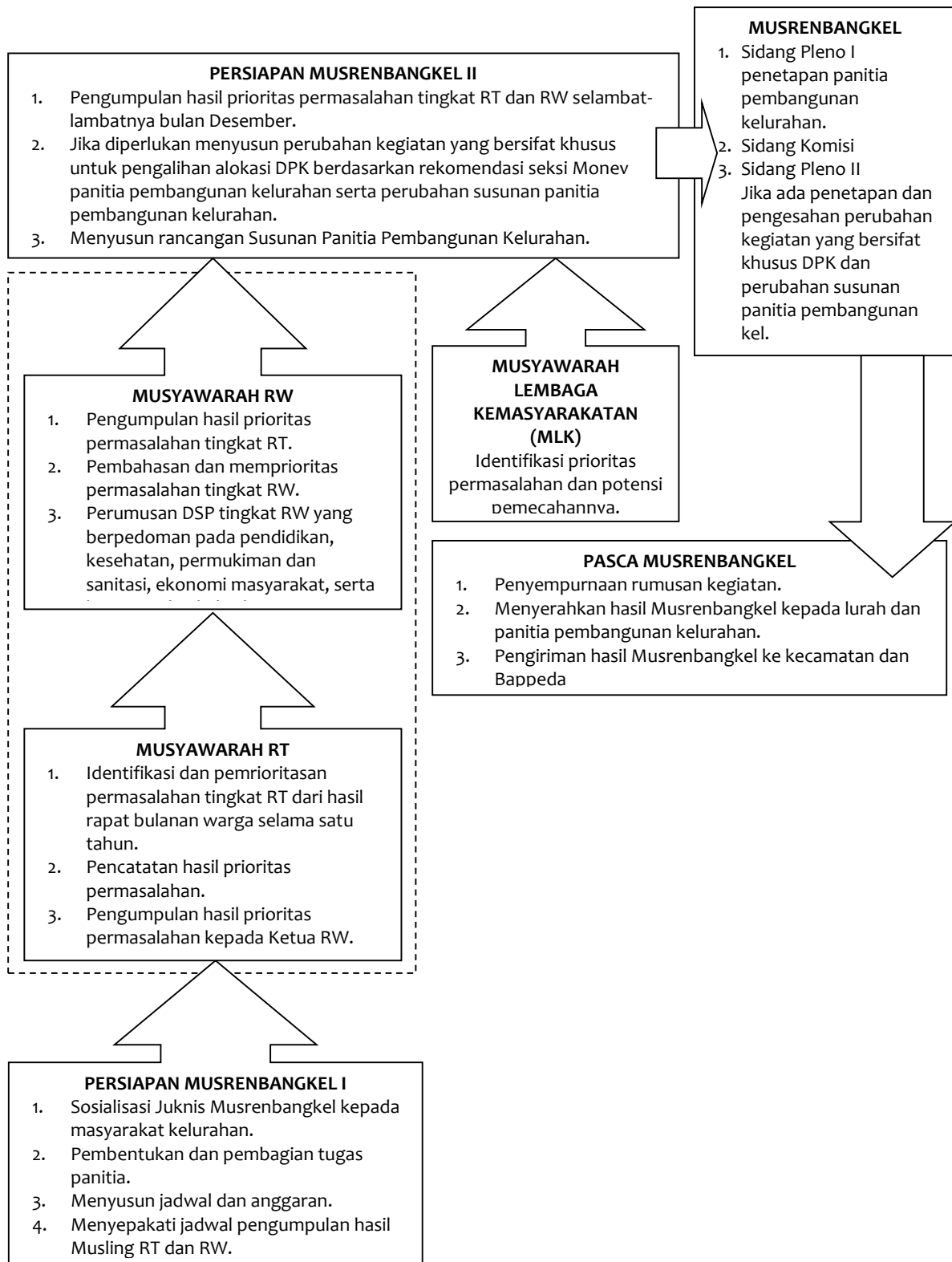
Menurut Peraturan Walikota Surakarta Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan dan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota Surakarta Tahun 2014, Musrenbangkel adalah forum tahunan bagi para *stakeholder* tingkat kelurahan, dalam rangka penyusunan dan penetapan rumusan kegiatan serta Daftar Skala Prioritas (DSP) kegiatan pembangunan yang sesuai dengan Rencana Strategis (Renstra) masyarakat, menjadi prioritas permasalahan tingkat kelurahan, serta telah disinkronkan dengan prioritas pembangunan daerah sebagai bahan rujukan pada Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan (Musrenbangcam) dan kegiatan pembangunan pada tahun selanjutnya.

Prinsip-prinsip Musrenbang menurut Sutarti (2010) adalah kesetaraan bahwa semua anggota masyarakat berhak menyampaikan usulannya, musyawarah dialogis bahwa pengambilan keputusan dilaksanakan secara musyawarah, keberpihakan bahwa keputusan yang diambil tidak berpihak pada kelompok atau kepentingan tertentu, anti dominasi bahwa musyawarah dilakukan tanpa ada dominasi dari seseorang atau kelompok tertentu dan pembangunan secara holistik bahwa rencana pembangunan ditujukan untuk semua sektor pembangunan.

Berdasarkan Peraturan Walikota Surakarta Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan dan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota Surakarta Tahun 2014, pembiayaan Musrenbangkel masuk ke dalam APBD Kota Surakarta yang dialokasikan pada rekening anggaran kelurahan, partisipasi masyarakat, serta sumber lain yang sah dan tidak mengikat.

Sementara itu, menurut Peraturan Walikota Surakarta Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan dan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota Surakarta Tahun 2014, peserta Musrenbangkel dibagi menjadi peserta persiapan Musrenbangkel yang terdiri dari pemerintah kelurahan, panitia, LPMK, LKM, perwakilan pengurus RT/RW, tokoh masyarakat, tokoh agama, perwakilan organisasi kemasyarakatan tingkat kelurahan dan pelaku usaha, serta peserta Musrenbangkel yang terdiri dari pemerintah kelurahan, LPMK, LKM, perwakilan pengurus RT/RW, tokoh masyarakat/agama, TP PKK, Karang Taruna, wakil organisasi sosial/ kesenian/ olahraga/ kerohanian/ pemuda/ perempuan dan organisasi kemasyarakatan lainnya di tingkat kelurahan, keterwakilan forum anak kelurahan, serta pelaku usaha. Di samping itu, masing-masing tahap juga diwakili oleh unsur perempuan sebesar 30% dari jumlah peserta dan perwakilan penduduk miskin.

Sedangkan Tahapan pelaksanaan Musrenbangkel menurut Peraturan Walikota Surakarta Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan dan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota Surakarta Tahun 2014, terdiri dari persiapan Musrenbangkel I, Musling, MLK, persiapan Musrenbangkel II, Musrenbangkel dan pasca Musrenbangkel (Gambar 1.1).



Sumber: Juknis Musrenbang Kota Surakarta, Tahun 2014

GAMBAR 1.1
TAHAPAN MUSRENBANGKEL DI KOTA SURAKARTA

METODE PENELITIAN

Pendekatan penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah deskriptif kuantitatif dan deskriptif kualitatif dengan variabel penelitian sebagai berikut:

TABEL 1.2
VARIABEL PENELITIAN

No.	Sasaran Penelitian	Variabel Penelitian	Keterangan
Tujuan Penelitian: Untuk mengetahui partisipasi masyarakat pada pelaksanaan Musrenbangkel di Kelurahan Semanggi Kota Surakarta			
1.	Menganalisa proses partisipasi masyarakat pada pelaksanaan Musrenbangkel di Kelurahan Semanggi Kota Surakarta	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Peserta Musrenbangkel. ✓ Waktu pelaksanaan Musrenbangkel. ✓ Tahapan pelaksanaan Musrenbangkel. 	Penjelasan tentang proses partisipasi masyarakat pada pelaksanaan Musrenbangkel akan memberikan gambaran tentang pelaksanaan Musrenbangkel di Kelurahan Semanggi.
2.	Menganalisa bentuk partisipasi masyarakat pada pelaksanaan Musrenbangkel di Kelurahan Semanggi Kota Surakarta	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pikiran ✓ Tenaga ✓ Pikiran dan tenaga ✓ Keahlian ✓ Barang ✓ Uang 	Wujud partisipasi masyarakat dalam pembangunan partisipatif meliputi pikiran, tenaga, pikiran dan tenaga, keahlian, barang dan uang.
3.	Menganalisa tingkat partisipasi masyarakat pada pelaksanaan Musrenbangkel di Kelurahan Semanggi Kota Surakarta	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tidak ada partisipasi masyarakat ✓ Masyarakat hanya sebagai alat legitimasi atau justifikasi dalam pembangunan ✓ Masyarakat memegang kendali penuh atas pembangunan 	Menunjukkan tingkatan partisipasi masyarakat pada pelaksanaan pembangunan.
4.	Menganalisa faktor internal dan faktor eksternal yang berpengaruh terhadap tingkat partisipasi masyarakat pada pelaksanaan Musrenbangkel di Kelurahan Semanggi Kota Surakarta	Faktor internal yang berpengaruh terhadap tingkat partisipasi masyarakat	Merupakan faktor dari individu yang mendorong keberhasilan partisipasi masyarakat terdiri dari: <ol style="list-style-type: none"> 1. Kondisi sosial, terdiri dari umur, jenis kelamin, jumlah tanggungan keluarga, tingkat pendidikan dan lama tinggal. 2. Kondisi ekonomi, terdiri dari jenis pekerjaan dan jumlah penghasilan. 3. Perubahan sikap dan tingkah laku, terdiri dari intensitas kehadiran masyarakat, informasi dan komunikasi.
		Faktor eksternal yang berpengaruh terhadap tingkat	Merupakan faktor di luar individu yang mendorong keberhasilan pelaksanaan partisipasi masyarakat terdiri dari

		partisipasi masyarakat	intensitas kegiatan sosialisasi, stimulus dari pemerintah atau pihak luar, kapasitas dan kapabilitas pemimpin, keaktifan fasilitator, serta pengaruh masyarakat dari luar.
--	--	------------------------	--

Sumber: Analisis, 2015

Pendekatan deskriptif kualitatif dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data di lapangan melalui wawancara. Wawancara dilakukan terhadap informan-informan yang dipilih berdasarkan perannya pada pelaksanaan Musrenbangkel (*purposive sampling*). Wawancara akan berhenti setelah didapat informasi yang sama mengenai satu topik pertanyaan berdasarkan tujuan dan sasaran penelitian (*snowball sampling*). Hasil wawancara kemudian digunakan untuk menggali lebih mendalam mengenai proses partisipasi masyarakat dan untuk memperkuat hasil analisa kuantitatif. Data-data sekunder berbentuk deskriptif, tabel, grafik maupun diagram hasil dari pengumpulan di lapangan yang dilakukan dengan cara kajian dokumen dan observasi lapangan digunakan untuk melengkapi data-data serta membantu proses analisis dari hasil kuesioner dan wawancara yang merupakan data-data primer penelitian.

Sedangkan pendekatan deskriptif kuantitatif dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data-data di lapangan melalui kuesioner. Kuesioner diberikan kepada masyarakat yang terlibat pada pelaksanaan Musrenbangkel di Kelurahan Semanggi. Jumlah sampel penelitian dihitung dengan rumus Slovin dan mendapatkan hasil 100 responden. Data hasil kuesioner terlebih dahulu dianalisa dengan distribusi frekuensi untuk menentukan bentuk partisipasi masyarakat. Kemudian menggunakan *Skala Likert* ditentukan tingkat partisipasi masyarakat. Setelah itu dilakukan identifikasi terhadap faktor-faktor internal dan faktor-faktor eksternal yang berpengaruh terhadap tingkat partisipasi masyarakat menggunakan alat analisa regresi linier berganda.

HASIL PEMBAHASAN

Proses Partisipasi Masyarakat

Proses pelaksanaan Musrenbangkel di Kelurahan Semanggi telah merujuk pada Peraturan Walikota Surakarta Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan dan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota Surakarta Tahun 2014 bahwa tahapan pelaksanaan Musrenbangkel dimulai dari persiapan Musrenbangkel I, Musling tingkat RT, Musling tingkat RW, persiapan Musrenbangkel II, pelaksanaan Musrenbangkel dan pasca Musrenbangkel. Sementara itu, berdasarkan prinsip-prinsip Musrenbangkel menurut Sutarti (2010), Musrenbangkel telah dilaksanakan secara musyawarah mufakat tanpa ada unsur dominasi dan tanpa ada unsur pemaksaan terhadap kepentingan suatu kelompok. Peserta Musrenbangkel menjalankan perannya sesuai dengan porsi masing-masing. Masyarakat menjadi subyek sekaligus obyek pembangunan, aparat pemerintahan di tingkat kelurahan bertindak sebagai fasilitator, aparat pemerintahan di tingkat kota yang diwakili Bappeda dan SKPD bertindak sebagai narasumber pada pelaksanaan Musrenbangkel, sedangkan legislatif bertindak sebagai narasumber rencana pembangunan daerah khususnya Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) dan sebagai pengamat untuk menyerap aspirasi masyarakat.

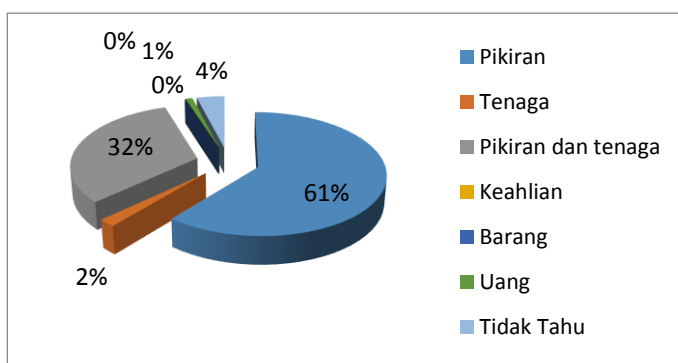
Namun demikian, dari sisi waktu pelaksanaan, proses penyerapan aspirasi masyarakat pada pelaksanaan Musrenbangkel berjalan sangat singkat, yaitu tiga bulan (Peraturan Walikota

Surakarta Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan dan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota Surakarta Tahun 2014). Oleh karena itu, penyusunan DSP tingkat kelurahan terutama pada tahap Musling tingkat RT dilakukan dengan mobilisasi massa, yaitu pengerahan massa (masyarakat). Sehingga DSP yang tersusun dalam waktu semalam pada tahap Musling RT belum tentu mewakili aspirasi seluruh masyarakat, karena kehadiran masyarakat pada forum tersebut belum tentu karena mereka paham dengan tujuan forum tersebut dan permasalahan yang dibahas. Bisa jadi mereka datang hanya berperan secara pasif, yaitu datang, mendengarkan dan menyetujui, tanpa berpendapat. Pada kondisi normal, proses penjaringan aspirasi masyarakat membutuhkan waktu yang cukup lama, karena masyarakat yang terlibat memiliki latar belakang dan sudut pandang yang berbeda-beda terhadap kondisi lingkungan bermukimnya dan terhadap pembangunan partisipatif.

Aspirasi masyarakat merupakan aspek terpenting pada pelaksanaan Musrenbangkel. Namun demikian, pelaksanaan Musrenbangkel yang monoton dan terkesan formal membuat masyarakat di Kelurahan Semanggi menjadi tidak nyaman. Karena masyarakat Kelurahan Semanggi umumnya bekerja di sektor informal dengan jam kerja yang tidak menentu dan dalam suasana yang santai. Sedangkan pelaksanaan Musrenbangkel, khususnya di tingkat RT dilaksanakan pada hari tertentu, jam tertentu dan suasana formal sesuai dengan Juknis Pelaksanaan Musrenbangkel. Oleh karena itu, supaya masyarakat nyaman mengeluarkan aspirasinya, digunakanlah forum-forum informal yang menjadi budaya masyarakat, yaitu forum *jagongan* bapak-bapak di forum *wedangan* HIK, serta forum *jagongan* ibu-ibu yang dilakukan di warung kelontong dan sayur, tukang sayur keliling, di tempat mengasuh anak dan di teras rumah. Forum-forum tersebut dapat menjadi jembatan atas kejenuhan pelaksanaan Musrenbangkel, keminderan masyarakat terhadap status sosialnya sehingga enggan hadir dan enggan berpendapat, serta minimnya waktu penjaringan aspirasi masyarakat. Obrolan yang terjadi di forum-forum tersebut mengalir santai dengan bermacam tema bahasan. Mereka yang terlibat dalam obrolan tersebut dapat berpendapat dengan bebas menggunakan bahasa sehari-hari. Sehingga masyarakat merasa nyaman menggunakan forum-forum informal ini untuk *ngudarasa* tentang berbagai hal yang berhubungan dengan hidup dan penghidupannya di lingkungan bermukimnya.

Bentuk Partisipasi Masyarakat

Bentuk partisipasi masyarakat menurut Davis (1995) dalam Sastropoetro (1988) terdiri dari pikiran, tenaga, pikiran dan tenaga, keahlian, barang, uang dan tidak tahu. Di Kelurahan Semanggi, bentuk partisipasi masyarakat pada pelaksanaan Musrenbangkel berdasarkan hasil kuesioner terhadap 100 responden adalah 61% menggunakan pikiran, 32% menggunakan pikiran dan tenaga dan 4% menyatakan ketidaktahuannya (Gambar 1.2).



Sumber: Analisis, 2015

GAMBAR 1.2
BENTUK PARTISIPASI MASYARAKAT PADA
PELAKSANAAN MUSRENBANGKEL DI KELURAHAN SEMANGGI

Hal itu menunjukkan bahwa masyarakat lebih banyak memberikan partisipasinya dalam bentuk pikiran karena Musrenbangkel merupakan proses perencanaan pembangunan sehingga yang dibutuhkan adalah sumbangan pemikiran. Pada proses pelaksanaan Musrenbangkel, sumbangan pemikiran masyarakat sangat berperan pada tahap Musling di tingkat RT dan RW untuk menyusun usulan-usulan DSP yang akan dibawa pada tingkat kelurahan.

Namun demikian, sebagian besar masyarakat bekerja di sektor informal, yang menghabiskan sebagian besar waktunya untuk mencari nafkah sehingga mereka sulit membagi waktu antara bekerja dan berpartisipasi. Sementara itu, dari sisi pengetahuan dan sosial ekonomi umumnya masyarakat minder dengan kemampuannya sehingga ketika datang mereka hanya menjadi pendengar namun tidak mampu berpendapat. Akibatnya, banyak kebutuhan mereka yang tidak terealisasi. Di sisi lain, berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Senen, Carik Kelurahan Semanggi (hasil wawancara, 29 Mei 2015) bahwa sebenarnya masyarakat ini tidak paham apa mau mereka terhadap hidupnya. Bagi mereka, permasalahan perut adalah yang utama sehingga apa pun usulan DSP tidak menjadi masalah, yang penting perut mereka bisa tetap kenyang setiap harinya.

Tingkat Partisipasi Masyarakat

Berdasarkan Skoring dengan *Skala Likert*, yaitu grade 1 antara 2,67% - 33,35% (rendah, artinya tidak ada partisipasi), grade 2 antara 33,34% - 66,67% (sedang, artinya masyarakat hanya sebagai alat legitimasi dalam pembangunan) dan grade 3 antara 66,66% - 100% (tinggi, artinya masyarakat memegang kendali penuh atas pembangunan), maka total skor tingkat partisipasi masyarakat dari hasil kuesioner adalah sebesar 59,66%, masuk pada grade 2, artinya masyarakat hanya berperan memberi informasi untuk melakukan konsultasi dan perujukan, tetapi pemegang keputusan ada pada pemerintah (Tabel 1.3).

TABEL 1.3
SKORING TINGKAT PARTISIPASI MASYARAKAT PADA
PELAKSANAAN MUSRENBANGKEL DI KELURAHAN SEMANGGI

No.	Pendapat Responden tentang Pelaksanaan Musrenbangkel di Kelurahan Semanggi	Tangga/Tingkatan Partisipasi	Tingkatan Pembagian Kekuasaan	Skor	Persentase
1.	Pemerintah memegang kendali penuh atas pelaksanaan pembangunan.	Manipulasi	Tidak ada partisipasi masyarakat	258	64,50
2.	Sosialisasi pembangunan kepada masyarakat dilakukan oleh pemerintah.	Terapi		365	91,25
3.	Pemerintah memberikan informasi kepada masyarakat tetapi tidak memberi kesempatan kepada masyarakat untuk bertanya atau memberikan saran.	Pemberian informasi	Masyarakat hanya sebagai alat legitimasi atau justifikasi dalam pembangunan	248	62,00
4.	Pemerintah meminta pendapat masyarakat tentang program pembangunan.	Konsultasi		384	96,00
5.	Negosiasi pembangunan antara masyarakat dengan pemerintah.	Perujukan		373	93,00

6.	Pembangunan dilaksanakan bersama antara masyarakat sebagai pelaksana dan pemerintah sebagai fasilitator.	Kemitraan	Masyarakat memegang kendali penuh atas pembangunan	384	96,75
7.	Tanggung jawab pembangunan diberikan kepada masyarakat.	Pelimpahan kekuasaan		325	81,25
8.	Pemberian kekuasaan penuh kepada masyarakat untuk melaksanakan pembangunan	Kontrol masyarakat		370	92,25
Total Skor				1.909	59,66

Sumber: Analisis, 2015

Kondisi tersebut dapat dilihat pada proses pengajuan usulan DSP di tingkat kota, yang tidak sesuai dengan Renja SKPD maka sudah pasti akan di turunkan. Hal tersebut menunjukkan bahwa Musrenbang merupakan kegiatan yang bersifat kompromis antara masyarakat (*bottom up*) dengan pemerintah (*top down*), tidak murni partisipatif (*bottom up*). Di Kelurahan Semanggi, jalan keluar dari permasalahan ini adalah dengan meminta bantuan anggota dewan untuk memperbaharui informasi mengenai Renja SKPD sehingga masyarakat dapat menyesuaikan usulan-usulan DSP-nya supaya DSP yang terealisasi menjadi lebih besar. Namun demikian, langkah tersebut bisa menjadi bumerang bagi pelaksanaan Musrenbangkel di Kelurahan Semanggi karena dapat menggiring masyarakat untuk kembali bergantung pada pemerintah, DSP tidak disusun berdasarkan kebutuhan masyarakat tetapi disesuaikan dengan Renja pemerintah. Di sisi lain, terhambatnya tingkat partisipasi masyarakat salah satunya disebabkan oleh komposisi penduduk yang mayoritas adalah golongan menengah bawah karena sebagian besar waktu, tenaga dan pikiran mereka telah habis untuk bekerja. Sehingga tingkat partisipasi masyarakat menjadi pasif karena tidak memiliki cukup waktu, tenaga dan merasa minder dengan status sosialnya, serta aktif tetapi pasif dalam berpendapat.

FAKTOR INTERNAL DAN EKSTERNAL YANG BERPENGARUH TERHADAP TINGKAT PARTISIPASI MASYARAKAT

Faktor internal dan eksternal yang berpengaruh terhadap tingkat partisipasi masyarakat didapat dari hasil analisa regresi linier berganda menggunakan SPSS. Variabel-variabel yang digunakan terdiri dari variabel dependent (Y atau kriteria) adalah tingkat partisipasi masyarakat, sedangkan variabel independent (X atau prediktor) adalah faktor internal dan eksternal.

Faktor internal yang berpengaruh terhadap tingkat partisipasi masyarakat adalah faktor umur dan kehadiran, sedangkan faktor eksternal yang berpengaruh terhadap tingkat partisipasi masyarakat adalah faktor sosialisasi, kapasitas dan kapabilitas pemimpin, serta pengaruh masyarakat dari luar. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat masih sangat bergantung dengan peran tokoh masyarakat. Kondisi ini diperkuat dengan tingginya kebutuhan akan sosialisasi dan intensitas kehadiran masyarakat pada forum sosialisasi dan Musrenbangkel. Artinya masyarakat sadar dengan kemampuan mereka untuk menyerap pemahaman mengenai Musrenbangkel sehingga diperlukan intensitas yang lebih untuk aktif dan hadir pada sosialisasi Musrenbangkel.

Sementara itu, golongan masyarakat yang aktif pada pelaksanaan Musrenbangkel adalah masyarakat berumur antara 33 - 48 tahun, golongan masyarakat produktif yang menghabiskan waktu, tenaga dan pikirannya untuk bekerja. Sehingga, waktu mereka untuk bersosialisasi menjadi sangat terbatas, hanya dengan tetangga kanan kiri dalam satu RT-lah mereka

bersosialisasi secara intensif, yang kemudian membentuk ikatan kuat diantara mereka. Ikatan ini menjadi modal utama bagi suksesnya penyusunan DSP melalui mobilisasi massa di tingkat RT dan untuk membendung pengaruh masyarakat luar. Namun demikian, hal itu bisa menjadi faktor pelemah apabila terjadi ketidakpuasan dengan pelaksanaan Musrenbangkel. Oleh karena itu, peran Ketua RT menjadi sangat penting untuk menjamin kelancaran proses penyerapan aspirasi masyarakat di tingkat RT.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

KESIMPULAN

Musrenbangkel di Kelurahan Semanggi dilakukan sesuai dengan Juknis Pelaksanaan Musrenbangkel yang disusun oleh Pemerintah Kota Surakarta, mulai dari peserta, tahapan pelaksanaan, waktu pelaksanaan, hingga hasil Musrenbangkel. Proses penjangkauan aspirasi masyarakat berjalan formal, monoton dan berlangsung sangat singkat (hanya 3 bulan). Oleh karena itu, dalam penyusunan DSP tingkat RT pada tahap Musling tingkat RT dilakukan dengan mobilisasi massa. Kondisi tersebut menyebabkan masyarakat yang memiliki tipikal informal (santai) menjadi bosan dan jenuh, sedangkan hasilnya menjadi rawan bias. Oleh karena itu, diperlukan forum informal yang sudah menjadi budaya untuk menyerap aspirasi masyarakat seperti *jagongan*, yang memiliki karakter santai. Sehingga masyarakat dapat bebas berbicara dan mengeluarkan pendapatnya tanpa ada perasaan malu ataupun sungkan karena dalam forum informal, semua bebas untuk berbicara tentang apa pun.

Sementara itu, bentuk partisipasi masyarakat pada pelaksanaan Musrenbangkel adalah pikiran karena Musrenbangkel merupakan proses perencanaan sehingga yang dibutuhkan dalam partisipasi masyarakat adalah pikiran. Namun demikian, kondisi masyarakat yang sebagian besar berpendidikan di bawah SMP membuat mereka memiliki keterbatasan dalam hal pengetahuan pembangunan partisipatif sehingga sulit bagi mereka untuk mengikuti pelaksanaan Musrenbangkel, apalagi meningkatkan bentuk partisipasinya. Untuk tingkat partisipasi masyarakat, Musrenbangkel hanya memposisikan masyarakat sebagai alat legitimasi atau justifikasi dalam pembangunan. Kondisi ini terjadi ketika usulan DSP masyarakat di tingkat kota tidak sesuai dengan Renja SKPD maka sudah pasti akan di turunkan. Hal tersebut menunjukkan bahwa Musrenbang merupakan kegiatan partisipasi masyarakat yang bersifat kompromis. Hal tersebut diperkuat dengan kondisi masyarakat yang lebih repot dengan urusan perut daripada pelaksanaan perencanaan pembangunan sehingga partisipasinya minim secara kualitas maupun kuantitas.

Faktor internal yang berpengaruh terhadap tingkat partisipasi masyarakat adalah faktor umur dan kehadiran. Sedangkan faktor eksternal yang berpengaruh adalah faktor sosialisasi, kapasitas dan kapabilitas pemimpin, serta pengaruh masyarakat dari luar. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa masyarakat masih sangat bergantung dengan peran tokoh masyarakat, masyarakat miskin inisiatif karena membutuhkan dorongan untuk melakukan partisipasi dan kuatnya ikatan diantara masyarakat di tingkat RT memperkuat sistem sosial masyarakatnya sehingga tidak mudah mendapat pengaruh dari luar.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Musrenbangkel di Kelurahan Semanggi sangat dipengaruhi oleh tipikal masyarakat yang sebagian besar merupakan golongan menengah ke bawah dan bekerja di sektor informal. Sehingga diperlukan forum-forum informal yang sudah membudaya untuk penyerapan aspirasi masyarakat, seperti *jagongan* supaya partisipasi masyarakat terpenuhi pada proses Musrenbangkel. Namun demikian, efektifitas dan

efisiensi forum ini dan keterhubungannya dengan forum formal masih membutuhkan kajian lebih mendalam.

REKOMENDASI

1. Mengefektifkan forum-forum informal masyarakat seperti *jagongan* untuk penyerapan aspirasi masyarakat sebagai cara untuk mengatasi permasalahan keterbatasan waktu dan tenaga, serta kemiskinan masyarakat terhadap kondisi pendidikan dan sosial ekonominya. Hasil dari forum informal ini kemudian dibawa pada forum-forum formal seperti rapat RT untuk digunakan menyusun DSP tingkat RT.
2. Membentuk group di media sosial di tingkat RT seperti facebook, untuk mengakomodasi keterbatasan waktu dan ketidaksinkronan waktu luang antar warga yang berpengaruh terhadap pengetahuan masyarakat tentang pembangunan partisipatif, supaya masyarakat dapat mengakses beragam informasi mengenai Musrenbangkel tanpa harus bertemu atau berkumpul pada forum tertentu.
3. Menyelenggarakan Musrenbangkel yang inovatif untuk meningkatkan partisipasi masyarakat sehingga tidak membosankan.
4. Mendelegasikan tugas-tugas secara bertahap kepada kader-kader terpilih oleh tokoh-tokoh masyarakat sehingga proses kaderisasi dapat berjalan optimal.

DAFTAR PUSTAKA

- Arnstein. 1969. "A Leader of Citizen Participation". AIP Jurnal.
- Bhuiyan, Abul Hossain Ahmed, et al. 2008. "Planning for Deployment of Development in Bangladesh". *Journal of Planning Education and Research* 29(3)353-366, DOI: 10.1177/146499340800800302, *Progress in Development Studies* 2008 8:231
- Jerami Solo. 2013a. *Mengkritisi Musrenbang*. Available at: <http://jeramisolo.blogspot.com>. Diakses pada tanggal 10 September 2013.
- _____. 2013b. *Kelurahan Semanggi Memulai Proses Penyusunan RPJMkel*. Available at: <http://jeramisolo.blogspot.com>. Diakses pada tanggal 10 September 2013.
- Mardikanto, Totok dan Poerwoko Soebianto. 2012. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Peraturan Walikota Surakarta Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyelenggaraan dan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kota Surakarta Tahun 2014
- Riyadi dan Bratakusumah, D.S. 2004. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Sastropoetro, Santoso. 1998. *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Alumni.
- Slamet, Y. 1994. *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipatif*. Surakarta, Sebelas Maret University Press.
- Soetrisno, Loekman. 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta: Kanisius.
- Sunarti, 2003. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Perumahan secara Berkelompok." *Jurnal Tata Loka*, 2003.
- Sutarti, Nurul. 2010. *Mendorong Partisipasi Perempuan dalam Proses Demokrasi Lokal di Kota Surakarta: Sebuah Pengalaman Pendampingan Kelompok Perempuan dalam Proses Musrenbang*. Yayasan Krida Paramita Surakarta.