



Strategi Penguatan Sintesa Partisipasi Masyarakat dan Manajemen Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Blora

Nailatul Muayyadah ^{a*}

^a *Bappeda Kabupaten Blora, Jawa Tengah, Indonesia*

INFORMASI ARTIKEL

Article history:

Dikirim tanggal: 01 Februari 2019

Revisi pertama tanggal: 20 September 2020

Diterima tanggal: 29 April 2020

Tersedia online tanggal: 30 April 2020

Keywords: local development planning, participation, musrenbang, culture

ABSTRACT

The implementation of the musrenbang is a formal means of community participation even though it has met normative rules but has not been optimal in its participation. This study aims to describe how the Blora community participates in the making of the RKPD based on the categories of urban, rural, and samin communities and how the efforts to synthesize the culture of participation and management of RKPD making. This study applies a qualitative approach. The results of this study prove there are differences in the culture of participation between urban, rural and samin communities. A number of factors that support community participation include legislation; the existence of SIPP; and the enthusiasm of the local government and the community to advance their region. A number of inhibiting factors still occur including the low capacity of the community; domination of local elites; the absence of a verification and guarantee mechanism for the proposed results of the musrenbang; and the uneven capacity of planners on every line of planning.

INTISARI

Musrenbang merupakan salah satu sarana formal partisipasi masyarakat. Secara empiris partisipasi masyarakat dalam musrenbang telah memenuhi kaidah normatif namun belum optimal. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana partisipasi masyarakat Blora dalam penyusunan RKPD berdasarkan kategori masyarakat perkotaan, pedesaan, dan samin serta bagaimana upaya untuk mensintesis antara budaya partisipasi dan manajemen penyusunan RKPD. Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini membuktikan terdapat perbedaan budaya partisipasi antara masyarakat perkotaan, pedesaan dan samin. Sejumlah faktor yang mendukung partisipasi masyarakat diantaranya peraturan perundangan; keberadaan SIPP; dan semangat pemerintah daerah serta masyarakat untuk memajukan daerahnya. Sejumlah faktor penghambat masih terjadi diantaranya rendahnya kapasitas masyarakat; dominasi elit lokal; belum adanya mekanisme verifikasi dan penjaminan usulan hasil musrenbang; serta belum meratanya kapasitas aparat perencana disetiap lini perencanaan.

1. Pendahuluan

Pembangunan menurut Kartasasmita (1994) sebagaimana dikutip Nurman (2015) merupakan “suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana”. Berdasarkan pengertian tersebut penekanan terhadap upaya yang dilakukan secara terencana, mensiratkan bahwa perencanaan merupakan unsur penting dalam pembangunan. Perencanaan diperlukan karena adanya keterbatasan baik teknis maupun sumber daya (Putra, 2011); untuk menyesuaikan tujuan dengan sumber daya yang ada (Tim PKP2A LAN Samarinda, 2010); untuk memberikan arah dan pedoman, meminimalisir ketidakpastian, dan pemilihan alternatif cara terbaik atau kombinasi cara terbaik (Tjokroamijoyo, 1987). Perencanaan menurut Abe (2005) berasal dari kata rencana, yang berarti rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan.

Konsep partisipatif atau partisipasi menurut Mardiyanta (2013) dalam ilmu administrasi publik adalah wacana klasik yang sudah hampir usang dalam *corpus* besar pembangunan di Indonesia. Lebih lanjut Yulianto dan Hilal (2012) menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat menjadi jargon dan ikon penting yang digunakan oleh hampir semua kalangan. Berbagai program pembangunan maupun program pemberdayaan yang dijalankan baik pemerintah maupun oleh LSM menekankan dan mensyaratkan keberadaan partisipasi dalam tiap-tiap tahapan program baik perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi. Negara-negara dunia ketiga yang dalam pembangunannya banyak bergantung pada bantuan dari lembaga-lembaga donor dipersyaratkan untuk menerapkan konsep partisipasi dalam setiap pembangunan. Partisipasi masyarakat diyakini menjadi obat ampuh untuk merumuskan kebijakan publik yang memihak rakyat.

UU No 25 Tahun 2004 tentang SPPN mengamanatkan bahwa tujuan perencanaan pembangunan satu diantaranya adalah untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Akan tetapi, menurut Muluk (2007) dalam implementasinya tidak segera mencapai tujuannya, yaitu menempatkan masyarakat sebagai subyek utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah karena menghadapi berbagai persoalan meliputi: lemahnya *political will* pemerintah untuk memberi jaminan pada hasil partisipasi, dominasi elit lokal, kesadaran dari masyarakat yang masih rendah untuk berpartisipasi, dan masih lemahnya organisasi lokal kemasyarakatan. Hal ini dipertegas dengan adanya UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 354 yang menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahannya, pemerintah daerah mendorong partisipasi masyarakat.

Partisipasi nyata masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah belum juga dapat terwujud secara

ideal. Musrenbang merupakan ruang publik yang menjadi salah satu wadah partisipasi formal masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Keterlibatan masyarakat yang selama ini dilakukan dalam forum Musrenbang penyusunan RKPD cenderung hanyalah rutinitas sesuai dengan ketentuan regulasi penyusunan perencanaan pembangunan daerah tahunan. Temuan penelitian pendahuluan menunjukkan bahwa di beberapa desa, forum musrenbangdes hanya sebagai seremonial untuk memperoleh legitimasi terhadap usulan prioritas desa.

Suatu sistem perencanaan tidak bisa secara mutlak diberlakukan untuk semua (Nurman, 2015). Menurut Riyadi & Bratakusumah (2004), permasalahan budaya merupakan salah satu faktor yang cukup urgen terhadap perencanaan pembangunan di suatu daerah. Salah satu ciri perencanaan yang ideal menurut Gharajedaghi & Ackoff (1986) adalah yang memenuhi prinsip partisipatif dimana keikutsertaan masyarakat dalam prosesnya mutlak diperlukan. Berdasarkan penelitian pendahuluan masyarakat Blora dapat dikategorikan ke dalam masyarakat perkotaan, masyarakat pedesaan (petani) dan masyarakat Samin dengan budaya dan mentalitas yang berbeda satu sama lain.

Oleh karenanya tulisan ini berfokus pada partisipasi masyarakat pada musrenbang penyusunan RKPD Kabupaten Blora berdasarkan teori tangga partisipasi dari Arnstein (1969) yang dilihat dari kategori masyarakat perkotaan, pedesaan dan samin. Terkait dengan perencanaan pembangunan daerah, konsep perencanaan dari Abe (2002) dan perencanaan ideal Gharajedaghi & Ackoff (1986) digunakan untuk mendiskripsikan bagaimana dinamika penyusunan perencanaan pembangunan daerah tahunan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, tujuan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

- a) Mendiskripsikan bagaimana dinamika penyusunan perencanaan pembangunan tahunan di Kabupaten Blora;
- b) Menganalisa bagaimana partisipasi masyarakat dalam penyusunan RKPD di Kabupaten Blora;
- c) Mengidentifikasi tantangan-tantangan dalam partisipasi masyarakat; dan
- d) Menganalisa bagaimana upaya pemerintah daerah untuk menghadapi tantangan tersebut dalam usaha penguatan sintesa antara budaya partisipasi masyarakat dengan manajemen penyusunan perencanaan pembangunan daerah tahunan.

2. Teori

2.1 Manajemen Perencanaan Pembangunan

Manajemen secara umum menurut Herujito (2006) merupakan:

Suatu pekerjaan untuk memperoleh hasil dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan

dengan cara menggerakkan orang-orang lain untuk bekerja.

Berdasarkan pengertian diatas bisa diartikan bahwa dalam setiap segi kehidupan manusia dimana terjalin sebuah kerjasama atau pengorganisasian selalu ada unsur manajemen.

Pelayanan publik (*public service*) yang prima menjadi tujuan dari organisasi publik atau organisasi pemerintahan sebagai penerima mandat dari publik untuk melaksanakan fungsi manajemen organisasi publik. Manajemen pada organisasi publik yang non-profit atau pemerintah difokuskan pada pendayagunaan eksistensinya agar dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya dalam melayani kepentingan dan memenuhi kebutuhan masyarakat, kehidupan berbangsa dan bernegara (Nawawi, 2003). Strategi-strategi perlu disusun untuk mencapai fokus dan tujuan organisasi. Strategi tersebut perlu dijabarkan lebih lanjut dalam perencanaan organisasi.

Menurut Abe (2005) perencanaan berasal dari kata “rencana”, yang berarti “rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan”. Lebih lanjut Abe (2005) menjelaskan bahwa perencanaan merupakan:

Suatu susunan (rumusan) sistematis mengenai langkah (tindakan-tindakan) yang akan dilakukan dimasa depan, dengan didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang seksama atas potensi dan faktor-faktor eksternal, dan pihak-pihak yang berkepentingan, dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Menurut Gharajedaghi & Ackoff (1986), perencanaan yang ideal (*interactive planning*) haruslah memenuhi prinsip-prinsip partisipatif dimana masyarakat harus terlibat dalam prosesnya; kesinambungan dimana tidak hanya berhenti suatu tahap namun berlanjut terus untuk mencapai kemajuan; dan holistik dimana tidak hanya dilihat dari satu aspek tetapi dari banyak aspek secara menyeluruh dan utuh. Selain itu juga harus merupakan *a learning and adaptive system*, demokratis, dan terbuka.

Terkait pendekatan mengenai proses perencanaan, terdapat perdebatan tersendiri yang dibahas dalam Faludi (1973). Terdapat pendapat bahwa proses perencanaan yang cenderung *top down* atau teknokratis (perumusan dan penentuan keputusan oleh politisi dan agen perencana) lebih baik dibandingkan *bottom up* atau partisipatif (perumusan dan penentuan keputusan oleh masyarakat), dengan yang berpendapat sebaliknya. Tanggapan Faludi terhadap hal tersebut adalah bahwa kedua proses tersebut masing-masing memiliki kelemahan. Proses perencanaan yang hanya dirumuskan dan ditentukan oleh politisi dan agen perencana memiliki kelemahan keputusannya menjadi kurang realistis karena minimnya informasi yang diperoleh dari lapangan. Sementara, proses perencanaan yang hanya dirumuskan oleh masyarakat memiliki kelemahan tidak dihasilkan

dari pandangan yang utuh terhadap suatu permasalahan karena informasi yang dimiliki oleh masyarakat hanya didasarkan pada pengamatan sehari-hari, serta kepentingan masyarakat sering bertentangan satu sama lain sehingga hasilnya tidak akan selaras dengan yang diharapkan oleh para perencana dalam melibatkan partisipasi publik. Kesimpulan dari perdebatan ini adalah bahwa proses perencanaan yang baik adalah proses perencanaan kolaboratif, dimana politisi, perencana, dan masyarakat bekerjasama dalam melakukan penyusunan rencana yang dinilai komprehensif dari sudut politis, teknokratis, dan partisipatif sehingga memperoleh pemahaman informasi yang utuh.

Proses pembangunan diawali dengan tahap perencanaan. Sehingga perencanaan akan menjadi pedoman dasar dalam *action plan*. Riyadi & Bratakusuma (2004) menegaskan sebagai berikut:

Perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber-sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/ daerah dalam jangka waktu tertentu.

2.2 Partisipasi

Partisipasi secara etimologi berasal dari bahasa Inggris “*participation*” yang artinya “mengambil bagian, keikutsertaan”. Pengertian partisipasi masyarakat secara umum dalam pembangunan menurut Wirawan (2015) merupakan:

Keperansertaan semua anggota atau wakil-wakil masyarakat untuk ikut membuat keputusan dalam proses perencanaan dan pengelolaan pembangunan termasuk di dalamnya memutuskan tentang rencana-rencana kegiatan yang akan dilaksanakan, manfaat yang akan diperoleh, serta bagaimana melaksanakan dan mengevaluasi hasil pelaksanaannya.

Menurut Conyers (1994) sebagaimana dikutip oleh Wirawan (2015), partisipasi masyarakat sangat penting dalam perencanaan pembangunan dikarenakan, antara lain sebagai berikut:

- a) Masyarakat dapat menjadi informan terkait kebutuhan, kondisi serta bagaimana sikap dari masyarakat itu sendiri;
- b) Dapat meningkatkan kepercayaan dan rasa memiliki dari masyarakat terhadap program kegiatan pembangunan; dan
- c) Mendorong partisipasi umum.

Tingkat partisipasi akan mampu melihat sejauh mana keterlibatan masyarakat didalam proses pembangunan. Arnstein sebagaimana dikutip oleh Wirawan (2015) memaparkan partisipasi kedalam tiga derajat yaitu: non partisipatif, tokenisme (semu), dan kekuasaan masyarakat, untuk kemudian diperinci

kedalam delapan tangga (tingkat) partisipasi masyarakat, dimana setiap tingkatan berkaitan dengan perluasan kekuasaan masyarakat untuk menentukan produk akhir sebagaimana Tabel 1 dibawah ini:

Tabel 1 Delapan Tingkat Partisipasi

No	Tangga	Derajat	Penjelasan	Indikator
1	Manipulasi	Non Partisipasi	Relatif tidak terjalin komunikasi Pemerintah-masyarakat	Pelaksanaan Musrenbang hanya sebatas di informasikan saja
2	Terapi		Inisiatif komunikasi sangat terbatas, datang hanya dari pemerintah (satu arah)	Undangan pelaksanaan musrenbang
3	Menyampaikan informasi	Tokenisme (semu)	Sudah tidak terbatas lagi komunikasi antara pemerintah-masyarakat tetapi masih bersifat satu arah	Sosialisasi jadwal musrenbang
4	Konsultasi		Komunikasi pemerintah-masyarakat bersifat dua arah	Masyarakat bisa usul secara langsung
5	Peredam Kemarahan		Tidak hanya ada komunikasi pemerintah-masyarakat tetapi juga disertai negosiasi	Usulan masyarakat dibahas dalam forum formal musrenbang
6	Kemitraan	Kekuasaan masyarakat	Terdapat komunikasi pemerintah dan masyarakat dalam posisi yang sejajar	Masyarakat bisa turut serta mengawasi pembangunan
7	Pendelegasian		Pemerintah memberi kewenangan kepada masyarakat mengurus kebutuhan serta kepentingannya sendiri terkait pelayanan publik	Kepercayaan dari pemda kepada masyarakat dalam merencanakan pembangunan
8	Pengawasan Masyarakat		Masyarakat bisa ikut terlibat dalam perumusan, implementasi, evaluasi dan control kebijakan publik secara aktif	Tersedia sarana untuk masyarakat dapat mengawasi kebijakan

Sumber: Arnshtein (1969)

2.3 Budaya

Menurut Koentjaraningrat (2015) “kebudayaan” bersumber dari bahasa Sanskerta “buddhaya”; yang adalah bentuk jamak dari “buddhi” yang berarti “budi atau akal”, sehingga kebudayaan berarti “hal-hal yang

bersangkutan dengan budi atau akal”. Sedangkan sebagai konsep, “kebudayaan merupakan keseluruhan gagasan dan karya manusia yang harus dibiasakan dengan belajar, beserta keseluruhan dari hasil budi dan karyanya itu”.

Menurut Koentjaraningrat (2015) secara umum masyarakat Indonesia dapat dikategorikan menjadi dua golongan besar yang memiliki mentalitas berbeda, yaitu masyarakat desa dan masyarakat kota.

Orang kota bekerja sebagai buruh, pedagang, usahawan atau pegawai. Mentalitas penduduk kota didominasi oleh mentalitas pegawai lebih khusus untuk masyarakat di Jawa Tengah dan Jawa Timur disebut sebagai mentalitas priayi. Kaum priayi gemar mengisi waktu luangnya dengan melakukan pertemuan-pertemuan yang disebut saraseyan dimana orang duduk berdiskusi sambil minum teh atau kopi dengan gula batu dan menikmati makanan kecil. Saraseyan serupa telah banyak menghasilkan ide-ide baik yang telah banyak menjiwai pergerakan nasional Indonesia. Sebaliknya orang desa biasanya bekerja dalam sektor pertanian dan memiliki mentalitas yang khas yang disebut mentalitas petani. Sebagai masyarakat agraris dan sosial, masyarakat petani relatif mandiri secara ekonomi (mampu berswasembada pangan), otonom secara politik karena memiliki ruang untuk mengatur sendiri rumah tangganya dengan memilih secara demokratis kepala desanya, dan berciri ‘guyub’/ *gemeinschaft* karena memiliki lembaga-lembaga permufakatan. Namun selain sisi positif dari mentalitas petani tersebut terdapat pula sifat negatif dari mentalitas petani. Menurut H. J. Boeke, Alfian (1978) sebagaimana dikutip Riyadi & Bratakusuma (2004) sisi negatif dari mentalitas petani adalah sikap nrimo, statis, dan tidak kreatif.

3. Metode Penelitian

Pendekatan yang dipergunakan kali ini merupakan pendekatan penelitian kualitatif jenis deskriptif. Adapun lokasi penelitian ini berada di Kabupaten Blora dengan situs terdiri dari: Bappeda Blora; Kelurahan Kunden; Desa Karangtengah; Desa Klopoduwur; Kecamatan Blora; dan Kecamatan Banjarejo. Fokus penelitian ini meliputi, antara lain sebagai berikut:

- Dinamika penyusunan perencanaan pembangunan daerah tahunan di Kabupaten Blora tahun 2013-2018;
- Partisipasi masyarakat dalam Penyusunan RKPD Kabupaten Blora Tahun 2019 berdasar kategori masyarakat perkotaan, pedesaan, dan samin;
- Tantangan partisipasi masyarakat dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah; dan
- Upaya pemerintah daerah dalam rangka penguatan sintesa budaya partisipasi masyarakat dan manajemen pemerintah daerah dalam perencanaan pembangunan.

Pengumpulan data dilakukan melalui pengamatan, wawancara, dan penelusuran dokumen. Informan kunci dalam penelitian ini, yaitu Kasubbid Perencanaan

Bappeda Blora. Analisis diskursus kritis dari Norman Fairclough dipergunakan untuk menganalisis data yang meliputi (a) Analisis Teks; (b) Analisis Konteks; dan (c) Analisis Prilaku Sosial.

4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

4.1 Dinamika Penyusunan PPD Tahunan di Kabupaten Blora Tahun 2013-2018

Terkait pendekatan dalam proses perencanaan, menurut Faludi (1973:289) antara proses perencanaan yang cenderung *top down* atau teknokratis (perumusan dan penentuan keputusan oleh politisi dan agen perencana) dan proses perencanaan yang cenderung *bottom-up* atau partisipatif, keduanya memiliki kelemahan. Proses perencanaan yang hanya dirumuskan dan ditentukan oleh politisi dan agen perencana memiliki kelemahan keputusannya menjadi kurang realistis karena minimnya informasi yang diperoleh dari lapangan. Sementara, proses perencanaan yang hanya dirumuskan oleh masyarakat memiliki kelemahan tidak dihasilkan dari pandangan yang utuh terhadap suatu permasalahan karena informasi yang dimiliki oleh masyarakat hanya didasarkan pada pengamatan sehari-hari, serta kepentingan masyarakat sering bertentangan satu sama lain sehingga hasilnya tidak akan selaras dengan yang diharapkan oleh para perencana dalam melibatkan partisipasi publik. Sehingga proses perencanaan yang baik adalah proses perencanaan kolaboratif, dimana politisi, perencana, dan masyarakat bekerjasama dalam melakukan penyusunan rencana yang dinilai komprehensif dari sudut politis, teknokratis, dan partisipatif, sehingga memperoleh pemahaman informasi yang utuh.

Proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah tahunan di Kabupaten Blora secara normatif berpedoman pada Perda Blora No. 6 Tahun 2017 telah menggunakan konsep perencanaan yang baik menurut Faludi dimana pendekatan yang dipergunakan dalam proses penyusunan RKPD berdasarkan pendekatan proses dengan menggunakan empat pendekatan, yaitu: politis, teknokratis, partisipatif serta *bottom-up* dan *top-down*.

Dalam rangka mewujudkan partisipasi nyata masyarakat dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah tahunan di Kabupaten Blora, pemerintah telah memberlakukan kebijakan Pagu Indikatif Kewilayah (PIK). Hal ini sesuai dengan prinsip partisipatif dalam konsep perencanaan yang ideal yang dikemukakan oleh Gharajedaghi & Ackoff (1986) dalam Nurman (2015:150). Sementara kebijakan Sistem Informasi Perencanaan Pembangunan Daerah (SIPPD) yang diterapkan merupakan salah satu wujud dari pengembangan teknologi administrasi pembangunan

dalam rangka menghadapi perkembangan dunia global yang menuntut keterbukaan informasi publik.

Proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Blora pada Tahun 2013 sampai dengan Tahun 2018 cukup dinamis. Hal tersebut dapat dilihat dari berbagai kebijakan dalam bentuk penerapan teknologi administrasi seperti Kebijakan Pagu Indikatif Kewilayah (PIK) dan Sistem Informasi Perencanaan Pembangunan Daerah (SIPPD) serta penyempurnaan-penyempurnaan yang diberlakukan dalam prosesnya, meliputi antara lain sebagai berikut:

- a) Tahun 2013: Pemberlakuan kebijakan Pagu Indikatif Kewilayah (PIK) sebagai mekanisme penjaminan usulan hasil partisipasi masyarakat melalui musrenbang diakomodir dalam RKPD dan diarealisasikan melalui APBD meskipun kebijakan tersebut belum memiliki dasar hukum tetap;
- b) Tahun 2014: Penetapan Perbub No. 40 Tahun 2014 tentang Pagu Indikatif Kewilayah serta mulai diterapkannya sistem e-planning dengan menggunakan SIPPD Kabupaten berbasis web dengan alamat <http://sippd.blorakab.go.id/>;
- c) Tahun 2015: Modifikasi kebijakan PIK terkait tata cara penggunaan dimana PIK Fisik hanya boleh dipergunakan untuk kegiatan yang merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten serta penyempurnaan SIPPD terkait standarisasi indikator kinerja sehingga memudahkan dalam proses evaluasi capaian kinerja;
- d) Tahun 2016: Penghapusan kebijakan PIK serta penyempurnaan SIPPD terkait sinkronisasi antara perencanaan pembangunan jangka menengah dan perencanaan tahunan berbasis *e-planning*; dan
- e) Tahun 2017 – 2018: Penambahan menu verifikasi usulan hasil reses DPRD pada SIPPD Kabupaten Blora

Berbagai pengembangan dan penyempurnaan yang diterapkan pada PIK dan SIPPD secara tidak langsung telah menerapkan konsep perencanaan yang ideal menurut Gharajedaghi & Ackoff (1986) dalam Nurman (2015:150) dimana harus memenuhi prinsip partisipatif, berkesinambungan, holistik serta *a learning and adaptive system* dan juga demokratis dan terbuka.

Partisipasi masyarakat dalam Penyusunan RKPD Kabupaten Blora Tahun 2019 berdasar kategori masyarakat perkotaan, pedesaan, dan samin.

Partisipasi masyarakat Kabupaten Blora berdasarkan kategori masyarakat perkotaan, pedesaan, dan samin pada Musrenbangdes, Musrenbangcam, dan Musrenbangkab dalam rangka penyusunan RKPD Kabupaten Blora Tahun 2019, adalah sebagai berikut:

- a) Partisipasi masyarakat perkotaan

Masyarakat perkotaan memiliki budaya partisipasi yang dipengaruhi oleh budaya *patron-client* (bapak-anak)/ paternalistik dimana agar optimal sangat

diperlukan peran patron (bapak/ pimpinan/ tokoh yang dituakan) untuk memberikan motivasi serta pengarahan kepada masyarakat.

Ditinjau dari teori partisipasi yang dikemukakan oleh Arstein, derajat partisipasi masyarakat perkotaan dalam musrenbangdes dan musrenbangcam termasuk dalam derajat tokenisme (semu) pada tangga partisipasi kelima, yaitu peredam kemarahan. Sedangkan pada tahap musrenbangkab partisipasi masyarakat kota hanya berada pada tangga keempat, yaitu konsultasi. Karena masyarakat tidak memiliki posisi tawar dalam penentuan keputusan akhir hasil musrenbangkab.

b) Partisipasi masyarakat pedesaan

Masyarakat pedesaan memiliki budaya partisipasi yang dipengaruhi oleh mentalitas petani yang cenderung pasif, tidak kreatif, menjunjung tinggi asa samarata-sama-rasa yang mengharuskan sikap kompromistik yang besar serta sangat menghindari pertentangan. Masyarakat pedesaan selalu antusias hadir dalam musrenbang namun bersikap pasif karena merasa tidak memiliki kapasitas untuk berpartisipasi sebagai peserta forum formal seperti musrenbang, tetapi cenderung lebih aktif pada saat berada di warung sambil lungguh jeგრang ditemani ngopi.

Ditinjau dari teori partisipasi yang dikemukakan oleh Arstein, derajat partisipasi masyarakat pedesaan dalam musrenbangdes, musrenbangcam, dan musrenbangkab termasuk dalam derajat Tokenisme (semu) pada tangga partisipasi keempat yaitu Konsultasi karena masyarakat diundang, hadir dan dapat memberikan usul secara langsung pada musrenbang tetapi masyarakat tidak memiliki posisi tawar dalam penentuan keputusan akhir hasil musrenbangkab.

c) Partisipasi masyarakat Samin

Ajaran Samin yang dipelopori oleh Samin Surosentiko sebagai gerakan petani antikolonial sejak Tahun 1890 telah mengakar menjadi budaya pada sebagian besar masyarakat Blora. Berdasarkan hasil penelitian, budaya Samin yang diantaranya tertutup dari dunia luar, anti sekolah formal, anti administrasi kependudukan dan pemerintahan, yang dulunya dibudayakan dalam rangka melawan penjajahan, pada masa kemerdekaan ini telah luntur. Budaya luhur Samin yang masih dipertahankan dan melekat pada masyarakat Samin adalah sifat kejujuran, tolek apa adanya.

Hal ini berpengaruh pula pada budaya partisipasi masyarakat Samin cenderung sama dengan budaya partisipasi masyarakat pedesaan pada umumnya yaitu selalu antusias dilibatkan dalam forum formal seperti musrenbang tetapi pasif dalam menyampaikan usulan, masukan, saran dan kritik. Ditinjau dari teori partisipasi yang dikemukakan oleh Arnstein, derajat partisipasi masyarakat Samin dalam musrenbangdes, musrenbangcam dan musrenbangkab termasuk dalam derajat Tokenisme (semu) pada tangga partisipasi

keempat yaitu Konsultasi karena masyarakat diundang, hadir dan dapat memberikan usul secara langsung pada musrenbang tetapi masyarakat pasif serta tidak memiliki posisi tawar dalam penentuan keputusan akhir hasil musrenbangkab.

4.2 Tantangan Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah

Untuk dapat menyusun upaya dalam penguatan sintesa antara aspek budaya dalam partisipasi masyarakat dan manajerial pemerintah daerah dalam perencanaan pembangunan, terlebih dahulu dibahas mengenai tantangan dalam optimalisasi partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan RKPD di Kabupaten Blora yang meliputi identifikasi faktor pendorong dan faktor penghambat. Keberadaan peraturan perundangan, SIPPD serta motivasi yang sama dari pemerintah daerah dan masyarakat untuk memajukan daerahnya menjadi faktor pendorong partisipasi masyarakat. Sedangkan faktor penghambat partisipasi masyarakat terdiri dari beberapa faktor, antara lain sebagai berikut:

- a) Kapasitas masyarakat yang masih rendah;
- b) Dominasi elit lokal;
- c) Belum adanya mekanisme verifikasi usulan prioritas pembangunan hasil musrenbang;
- d) Belum adanya mekanisme penjaminan hasil musrenbang diakomodir dalam RKPD dan direalisasikan melalui APBD; dan
- e) Belum meratanya kapasitas aparat perencana disemua lini perencanaan.

4.3 Upaya Pemerintah Daerah Dalam Rangka Penguatan Sintesa Budaya Partisipasi Masyarakat dan Manajemen Pemerintah Daerah Dalam Perencanaan Pembangunan

Upaya alternatif yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam rangka penguatan sintesa antara budaya partisipasi masyarakat dengan manajemen penyusunan perencanaan pembangunan daerah tahunan di Kabupaten Blora antara lain dapat dilakukan dengan, yaitu sebagai berikut:

- a) Mengoptimalkan peluang dengan cara mengembangkan faktor pendorong
 - Penyusunan regulasi tentang petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis penyelenggaraan musrenbang dan partisipasi masyarakat didalamnya yang lebih praktis dan aplikatif menyesuaikan difersifikasi budaya masyarakat Blora;
 - Mengembangkan SIPPD Kabupaten Blora; dan
 - Meningkatkan koordinasi serta kolaborasi antara pemerintah daerah dan masyarakat dalam usaha-usaha pembangunan.
- b) Merubah tantangan menjadi peluang dengan cara tidak membiarkan faktor penghambat terus

berkembang, sehingga membuat partisipasi masyarakat semakin tidak berarti.

- Peningkatan kapasitas masyarakat melalui pendidikan politis seperti penyelenggaraan sosialisasi tentang petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis penyelenggaraan musrenbang dan partisipasi masyarakat didalamnya, secara berjenjang dari tingkat kabupaten yang diikuti oleh OPD serta seluruh kecamatan sampai desa/ kelurahan;
- Peningkatan komitmen dari elite lokal;
- Penyusunan kebijakan yang mengatur mekanisme verifikasi usulan hasil musrenbang;
- Penyusunan kebijakan yang mengatur mekanisme penjaminan hasil musrenbang diakomodir dalam RKPD dan direalisasikan melalui APBD diantaranya dengan dana kelurahan dan peninjauan pemberlakuan kembali kebijakan PIK; dan
- Peningkatan kapasitas aparat perencana di semua lini perencanaan melalui bintek tentang mekanisme penyusunan perencanaan pembangunan darah tahunan serta petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknisnya kepada seluruh aparat perencana mulai dari di lini terendah, yaitu desa/ kelurahan, kecamatan, opd dan bappeda sendiri sebagai *leading sector* penyelenggaraan perencanaan pembangunan didaerah.

5. Kesimpulan

Berbagai kebijakan dalam bentuk penerapan teknologi administrasi serta penyempurnaan-penyempurnaan telah diberlakukan dalam musrenbang penyusunan RKPD Kabupaten Blora. Namun, partisipasi masyarakat Blora dalam musrenbang penyusunan RKPD Tahun 2019 masih berada dalam derajat partisipasi semu (tokenisme) dengan perbedaan tangga partisipasi dipengaruhi faktor budaya antara masyarakat kota dengan desa dan samin. Sejumlah faktor yang mendukung partisipasi masyarakat diantaranya peraturan perundangan; keberadaan SIPPD; dan semangat pemerintah daerah dan masyarakat untuk memajukan daerahnya. Rendahnya kapasitas masyarakat; dominasi elit lokal; belum adanya mekanisme verifikasi dan penjaminan usulan hasil musrenbang; serta belum meratanya kapasitas aparat perencana di setiap lini perencanaan masih menjadi faktor penghambat belum optimalnya partisipasi masyarakat. Untuk dapat mewujudkan partisipasi masyarakat yang nyata, sebaiknya terlebih dahulu dilakukan upaya untuk memenuhi prasarat partisipasi.

Dalam menyikapi berbagai perubahan dalam realitas perencanaan pembangunan daerah, pemerintah daerah sebaiknya tidak hanya berfokus pada upaya memperbaiki dan menyempurnakan sitem dalam artian perangkat

lunak/ aplikasi tetapi juga berusaha membangun sistem dalam arti yang sesungguhnya dengan berbagai elemen didalamnya.

Untuk penelitian selanjutnya dapat dilihat mengenai bagaimana mekanisme upaya penjaminan hasil partisipasi masyarakat dalam era *e-planning*.

Daftar Pustaka

- Abe, Alexander. (2005). *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Yogyakarta: Pembaruan.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, pp.216 — 224.
- Faludi, Andreas. (1973). *Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press Ltd.
- Gharajedaghi, Jamshid., & Russell Lincoln Ackoff. (1986). *A Prologue to National Development Planning*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Koentjaraningrat. (2015). *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Mardiyanta, Antun. (2013). State of the art: Konsep Partisipasi dalam Ilmu Administrasi Publik. *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*. Vol. 26, No 4, pp.227-242.
- Muluk, MR Khairul. (2007). *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah (Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berfikir Sistem)*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Nawawi, H. Hadari. (2003). *Manajemen Strategik – Organisasi Non-Profit Bidang Pemerintahan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Nurman. (2015). *Strategi Pembangunan Daerah*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Putra, Gede Adi Tiana. (2011). Efektifitas Perencanaan Pembangunan partisipatif melalui unifikasi PNPM Mandiri Pedesaan dengan Musrenbang (Studi di Kecamatan Gianyar-Kabupaten Gianyar-Bali). *Thesis*, FIA-UB, Malang.
- Riyadi., & Bratakusumah, Dedy Supriady. (2004). *Perencanaan Pembangunan Daerah Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Tim Kajian PKP2A III LAN Samarinda. (2010). Efektifitas Perencanaan Pembangunan Daerah di Kalimantan. *Jurnal Borneo Administrator*, Vol 6, No 1, 1-8. Doi: <https://doi.org/10.24258/jba.v6i1.55>
- Tjokroamidjojo, Bintoro. (1987). *Perencanaan Pembangunan (cetaan kesepuluh)*. Jakarta: CV Haji Masagung.
- Wirawan, Ricky H. (2015). Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Daerah (Studi

Musrenbang di Kecamatan Dusun Selatan Tahun 2015). *Thesis*, Fakultas Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya, Malang.

Yulianto., & Hilal, Eko. (2004). Pembaruan Kabupaten Mewujudkan Kabupaten Partisipatif. Dalam Dadang Juliantara (Ed). *Partisipasi Seremonial* (pp.83-88). Yogyakarta: Pembaruan.