

## **Mengukur Tingkat Partisipasi Masyarakat Kota Bekasi Dalam Penyusunan APBD Melalui Pelaksanaan Musrenbang 2010**

**Wahyu Ishardino Satries**

### **Abstract**

*Citizen participation in local development planning should be one measure of the extent of the area to develop the values of good governance of his administration. Citizen involvement in the broad sense should be encouraged both through regulation and the creation of an ideal climate of democratization in the region. Thus, it will increasingly have a growing sense of community to the programs area. To realize these conditions, the forum Musrenbang in the budget process and as a formulator of policy development in the region should be carried out with the correct rules so as to meet the needs of people in the area.*

***Keywords: Citizen participation, Musrenbang, APBD***

---

### **Pendahuluan**

Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sistem kenegaraan baik di tingkat pusat maupun daerah merupakan objek pembahasan yang selalu menarik untuk diteliti dan dievaluasi pelaksanaannya. Hal ini tidak lepas dari konsekuensi demokrasi yang mewakilkan suara rakyat kepada beberapa orang di lembaga eksekutif maupun legislatif, atau dengan kata lain bahwa golongan yang berkuasa (dan yang memerintah) itu relatif selalu lebih kecil dari golongan yang dikuasai (dan yang diperintah). Sehubungan dengan hal itu Gaetano Mosca dalam Miriam Budiardjo (1996) menyebut dengan *“the many are ruled by the few”*. Namun demikian, bukan berarti partisipasi masyarakat dalam alam demokrasi ini dipinggirkan dan tidak diberi ruang gerak, justru pada

saat inilah keterlibatan aktif dari masyarakat dapat menjadi penentu keberhasilan program pemerintah, baik pusat maupun daerah.

Tjipto Atmoko, dalam *Partisipasi Publik dan Birokratisme Pembangunan* menyatakan bahwasanya partisipasi publik dalam kebijakan pembangunan di negara-negara yang menerapkan demokrasi termasuk di Indonesia bukanlah hal yang baru. Sebagai suatu konsep dan praktek pembangunan, konsep partisipasi baru dibicarakan pada tahun 60 an ketika berbagai lembaga internasional mempromosikan partisipasi dalam praktek perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan. Di Indonesia, landasan hukum pelaksanaan partisipasi masyarakat adalah UUD'45 yang menyebutkan bahwa partisipasi adalah hak dasar warga Negara, dan partisipasi politik sebagai prinsip dasar demokrasi.

Presiden Suharto sejak tahun 1966 menerapkan konsep partisipasi masyarakat dalam program pembangunan dan sesuai dengan paradigma pemerintahan orde baru yang sentralistik, seluruh kebijakan pembangunan dilakukan secara "*top-down*". Inisiatif dalam menetapkan kebijakan pembangunan berasal dari atas (pejabat berwenang) tanpa melibatkan masyarakat dan stakeholder lainnya. Dalam kaitan ini masyarakat dilibatkan dalam pelaksanaan kegiatan terutama dalam membantu dana maupun tenaga. Pada saat itu partisipasi dipandang sebagai proses mobilisasi yaitu penggerakkan masyarakat dalam kegiatan pembangunan. Meskipun model ini memiliki keunggulan karena pelaksanaan pembangunan dapat dilakukan secara cepat, namun kelemahan yang dijumpai adalah masyarakat sering merasa tidak memiliki dan tidak merasakan manfaat dari kegiatan pembangunan itu.

Di era reformasi, partisipasi diberi makna sebagai keterlibatan masyarakat dalam proses politik yang seluas-luasnya baik dalam proses pengambilan keputusan dan monitoring kebijakan yang dapat mempengaruhi kehidupan mereka. Berbagai peraturan yang memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat secara substantif belum mengatur bagaimana partisipasi masyarakat itu dilaksanakan.

Pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan pembangunan diatur secara bertahap sesuai dengan Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas. Kondisi ini menunjukkan bahwa proses penyusunan kebijakan pembangunan bersifat elitis, dalam

arti pemerintahlah yang menjadi penentu kebijakan pembangunan, sedangkan masyarakat berperan memberikan masukan kepada pemerintah tentang apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Penerapan kebijakan desentralisasi pasca reformasi tahun 1999, tidak hanya ditandai dengan keotonomian daerah dalam mengelola tata pemerintahannya, namun juga berimbas kepada terbukanya peluang partisipasi masyarakat dalam segala bidang. UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menekankan pentingnya partisipasi masyarakat sebagai elemen untuk mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat, menciptakan rasa memiliki masyarakat dalam pengelolaan pemerintahan daerah, menjamin terdapatnya transparansi, akuntabilitas dan kepentingan umum, serta perumusan program dan pelayanan umum yang memenuhi aspirasi masyarakat.

Undang-undang tersebut diterjemahkan pemerintah pusat maupun daerah dengan berbagai regulasi dan tindakan yang mendorong penerapan pendekatan partisipasi dalam perencanaan pembangunan daerah serta membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam proses pengelolaan pemerintahan daerah. Pendekatan partisipasi masyarakat tersebut menurut Widjono Ngoedijo (2007) dipandang sebagai cara terbaik untuk menumbuhkan rasa memiliki masyarakat atas proyek-proyek berbasis warga, mengembangkan dan memelihara lembaga-lembaga demokrasi, mengurangi konflik kepentingan, serta mencapai tujuan-tujuan pembangunan daerah secara berkelanjutan.

### **Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)**

Salah satu sarana yang disediakan oleh pemerintah kepada setiap masyarakat untuk berperan dalam perencanaan pembangunan daerah adalah melalui pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) berdasarkan UU No.25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang melembagakan Musrenbang di semua peringkat pemerintahan untuk membuat perencanaan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan. Undang-undang tersebut juga menekankan tentang perlunya sinkronisasi lima pendekatan perencanaan yaitu pendekatan politik, partisipatif, teknokratis, *'bottom-up'* dan *'top down'* dalam perencanaan pembangunan daerah.

Rangkaian proses tersebut diharapkan mampu menyerap berbagai aspirasi dari masyarakat yang dilandaskan semangat mensukseskan

pembangunan di segala bidang. Kegiatan ini berfungsi pula sebagai proses negosiasi, rekonsiliasi, dan harmonisasi perbedaan antara pemerintah dan pemangku kepentingan non pemerintah, sekaligus mencapai konsensus bersama mengenai prioritas kegiatan pembangunan berikut anggarannya.

Pelaksanaan Musrenbang yang berjenjang mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, propinsi, hingga dibawa ke tingkat nasional merupakan kesempatan emas bagi masyarakat untuk dapat terlibat dalam perencanaan pembangunan. Akan tetapi dalam penyelenggaraannya kerap kurang memperhatikan aspek partisipasi secara luas, dan masih terbatas pada seremonial dan acara rutin belaka. Peran lembaga daerah dalam hal ini pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk meningkatkan partisipasi masyarakat khususnya dalam forum Musrenbang mutlak diperlukan sebagai salah satu usaha menuju pemerintahan daerah yang lebih baik.

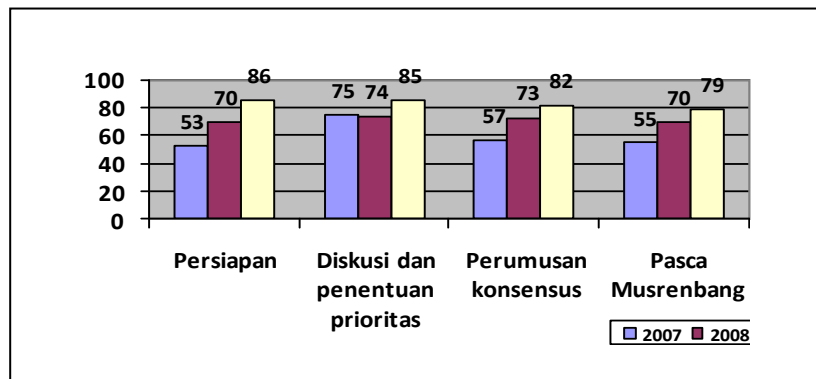
Namun demikian, musrenbang hanya merupakan satu tahapan dari rangkaian proses perencanaan dan penganggaran tahunan daerah. Masih terdapat serangkaian tahapan yang perlu dilalui, yaitu musrenbang provinsi, Rapat Koordinasi Pusat, dan musrenbang nasional, tahapan perumusan dan pembahasan KUA, PPAS, RAPBD, dan APBD. Oleh karena itu, efektivitas musrenbang kabupaten/kota di dalam memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat akan sangat ditentukan oleh sejauh mana tahapan yang telah disebutkan di atas konsisten terhadap hasil kesepakatan musrenbang yang dituangkan kedalam RKPD.

Terkait upaya untuk meningkatkan kualitas keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran tahunan, *Local Government Support Program* (LGSP) melakukan evaluasi penyelenggaraan Musrenbang di tingkat kabupaten/kota sejak tahun 2007 hingga 2009. Pada tahun 2007, LGSP melakukan evaluasi penyelenggaraan musrenbang di sembilan wilayah mitra kerja. Pada tahun 2008 dievaluasi ulang pada sembilan wilayah tersebut ditambah dengan 13 lokasi lainnya, dan selanjutnya pada tahun 2009 dilakukan evaluasi kembali pada 22 lokasi pengamatan. Evaluasi ini dilakukan untuk memperoleh gambaran perkembangan kinerja pelaksanaan musrenbang, dan mengidentifikasi faktor-faktor yang mendorong atau yang menjadi kendala pencapaian kinerja.

Evaluasi dilakukan menggunakan alat survei pengukuran dan evaluasi pelaksanaan musrenbang yang dibuat oleh LGSP bekerja sama dengan Bina Bangda yang dituangkan dalam Keputusan Menteri No.050-187/Kep/Bangda/2007. Alat ini sudah digunakan oleh Direktorat Jenderal Bina Bangda untuk membantu mengukur dan mengevaluasi kinerja pelaksanaan musrenbang baik di tingkat provinsi maupun kabupaten, serta membantu pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota dalam mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan pelaksanaan musrenbang, baik dari segi kualitas maupun proses, sehingga pihak-pihak yang terkait dapat melakukan perbaikan yang diperlukan. Pengukuran yang dimaksud menggunakan indikator untuk setiap tahapan proses musrenbang kabupaten/kota, yaitu mulai dari tahap persiapan, diskusi/penetapan prioritas, perumusan konsensus dan tindak lanjut pasca musrenbang.

Hasil penelitian tersebut dapat dilihat dari gambar berikut :

**Grafik.I.1**  
**Perkembangan Kualitas Pelaksanaan Musrenbang pada 2007-2009 di 9 lokasi**



Sumber : Laporan penelitian LGSP tahun 2009

Data pada grafik 1 di atas menunjukkan bahwa kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan perencanaan pembangunan daerah semakin baik, yang berarti semakin besarnya perhatian yang diberikan dalam penyelenggaraan Musrenbang sebagai suatu wahana penting untuk mengefektifkan perencanaan dan

penganggaran tahunan daerah, serta adanya usaha yang konsisten dari pemerintah daerah dan para pemangku kepentingan untuk memperbaiki kualitas penyelenggaraan musrenbang. Hal ini jugalah yang seharusnya dapat menjadi perhatian bagi pemerintah daerah Kota Bekasi agar partisipasi masyarakat semakin baik dan meningkat pada forum Musrenbang setiap tahunnya.

### **Perumusan Masalah**

Partisipasi masyarakat di suatu daerah dalam penyusunan rencana pembangunan daerah seyogyanya dapat menjadi salah satu tolak ukur sejauh mana daerah tersebut mengembangkan nilai-nilai tata kelola pemerintahan yang baik dalam roda pemerintahannya. Keterlibatan masyarakat dalam arti luas harus didorong baik melalui regulasi maupun penciptaan iklim demokratisasi yang ideal di daerah. Dengan demikian, akan semakin tumbuh rasa memiliki dari masyarakat terhadap program-program daerah tersebut.

Akan tetapi, kondisi yang ideal ini belum sepenuhnya terwujud dalam pelaksanaan alur perencanaan pembangunan daerah. Fenomena ini dapat dilihat dalam analisis Wawan Sobari (2007) yang menyoroti beberapa kelemahan dari pelaksanaan musrenbang selama ini, yaitu pertama, partisipasi dalam konteks pelaksanaan Musrenbang ternyata lebih dipahami sebagai kontribusi masyarakat untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pembangunan. Bukan secara komprehensif untuk mempromosikan demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat dalam pengambilan keputusan pembiayaan pembangunan, sehingga pemerintah daerah dan DPRD belum bisa menjamin bahwa seluruh usul masyarakat dalam Musrenbang akan direalisasikan dalam APBD.

Kedua, dominasi penggunaan metode-metode formal dan teknokratik. Mulai tingkat desa/kelurahan hingga kabupaten/kota, kegiatan Musrenbang menerapkan teknik-teknik pertemuan formal untuk menyerap aspirasi pembangunan masyarakat.

Ketiga, terlalu mengandalkan metode perwakilan, bukan langsung. Pelaksanaan Musrenbang lebih berusaha menampung suara perwakilan komponen masyarakat dan pemda daripada masyarakat secara keseluruhan.

Berbagai kekurangan yang timbul dalam pelaksanaan Musrenbang, dikhawatirkan dapat menggerus partisipasi masyarakat

dan mengurangi iklim akuntabilitas dalam perencanaan pembangunan daerah. Masyarakat bisa menjadi semakin apatis dan menganggap Musrenbang hanya sebagai forum formalitas semata. Jika itu terjadi maka akan membawa dampak yang tidak baik dalam upaya pengelolaan kelembagaan daerah ke arah pelibatan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat sebagai salah satu unsur yang berperan dalam pelaksanaan Musrenbang perlu diberikan pemahaman yang utuh akan hak-hak mereka agar *bargaining position* masyarakat dapat memiliki nilai lebih dan berimbang pada semakin meningkatnya partisipasi masyarakat di daerah tersebut.

Salah satu titik kelemahan dalam mewujudkan Musrenbang sebagai forum yang benar-benar mencerminkan aspirasi masyarakat berdasarkan analisis di atas adalah masih rendahnya partisipasi masyarakat dalam forum tersebut. Hal ini menyebabkan kebijakan yang diambil belum sepenuhnya mencerminkan kebutuhan masyarakat di daerah tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh LSM *Transparency International Indonesia* (TII) pada tahun 2009 di tiga kota (Kabupaten Bau-Bau, Kota Bandung, dan Kabupaten Tabanan), Sekjen TII Teten Masduki menilai, forum Musrenbang yang dilaksanakan secara berjenjang di setiap tingkatan pemerintah sering kali hanya dihadiri orang-orang yang tidak mewakili kepentingan kelompok tertentu. Peserta yang menghadiri forum Musrenbang, kebanyakan kroni dari kepala daerah setempat atau orang yang hanya mewakili pribadinya masing-masing. Karena itulah, kebijakan kepala daerah dalam menjalankan program pembangunan serta penganggarannya sering kali tidak sesuai dengan keinginan masyarakat.

Untuk menghindari kondisi seperti tersebut di atas, perlu dilakukan upaya pembenahan yang terencana dan menyeluruh dalam upaya mendorong partisipasi masyarakat yang diawali dengan terlebih dahulu mengukur tingkat partisipasi masyarakat di suatu daerah. Hal ini dikarenakan bisa jadi daerah tersebut tidak mengetahui dengan pasti berada di derajat mana masyarakatnya telah berperan dalam hal partisipasi pembangunan dan program kebijakan daerah. Setelah mengetahui tingkatan derajat partisipasinya, maka akan lebih mudah bagi daerah tersebut untuk membuat regulasi dan menciptakan iklim di

daerahnya yang memungkinkan seluruh masyarakat dapat berperan lebih aktif lagi.

Terkait dengan pelaksanaan Musrenbang Kota Bekasi 2010 yang telah berjalan, menarik untuk kemudian dilakukan kajian untuk mengetahui sejauh mana pemahaman masyarakat Kota Bekasi terkait pelaksanaan Musrenbang dan berada pada derajat mana partisipasi yang dilakukan masyarakat Kota Bekasi selama ini bila mengacu pada teori derajat partisipasi masyarakat yang dikemukakan oleh Sherry R. Arnstein.

### **Konsep Partisipasi**

Konsep partisipasi dalam perkembangannya memiliki pengertian yang beragam walaupun dalam beberapa hal memiliki persamaan. Menurut Gaventa dan Valderama dalam Tjipto Amoko menyatakan bahwa dalam pembangunan yang demokratis, terdapat tiga tradisi partisipasi yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial dan partisipasi warga. Partisipasi dalam proses politik yang demokratis melibatkan interaksi individu atau organisasi politik dengan negara yang diungkapkan melalui tindakan terorganisir melalui pemungutan suara, kampanye, protes, dengan tujuan mempengaruhi wakil-wakil pemerintah. Partisipasi sosial dalam konteks pembangunan diartikan sebagai keterlibatan masyarakat terutama yang dipandang sebagai pewaris pembangunan dalam konsultasi atau pengambilan keputusan di semua tahapan siklus pembangunan. Dalam hal ini partisipasi sosial ditempatkan diluar lembaga formal pemerintahan. Sedangkan partisipasi warga diartikan sebagai suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka.

Theodorson dalam Mardikanto mengemukakan bahwa dalam pengertian sehari-hari, partisipasi merupakan keikutsertaan atau keterlibatan seseorang (individu atau warga masyarakat) dalam suatu kegiatan tertentu. Keikutsertaan atau keterlibatan yang dimaksud di sini bukanlah bersifat pasif tetapi secara aktif ditunjukkan oleh yang bersangkutan. Oleh karena itu, partisipasi akan lebih tepat diartikan sebagai keikutsertaan seseorang didalam suatu kelompok sosial untuk



mengambil bagian dalam kegiatan masyarakatnya, di luar pekerjaan atau profesinya sendiri.

Substansi partisipasi merupakan makna terdalam yang ada pada konsep partisipasi itu sendiri. Eko Sutoro dalam bukunya *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat* menggagas tiga substansi dari partisipasi yang terdiri dari *voice*, akses, dan kontrol. Penjabarannya sebagai berikut:

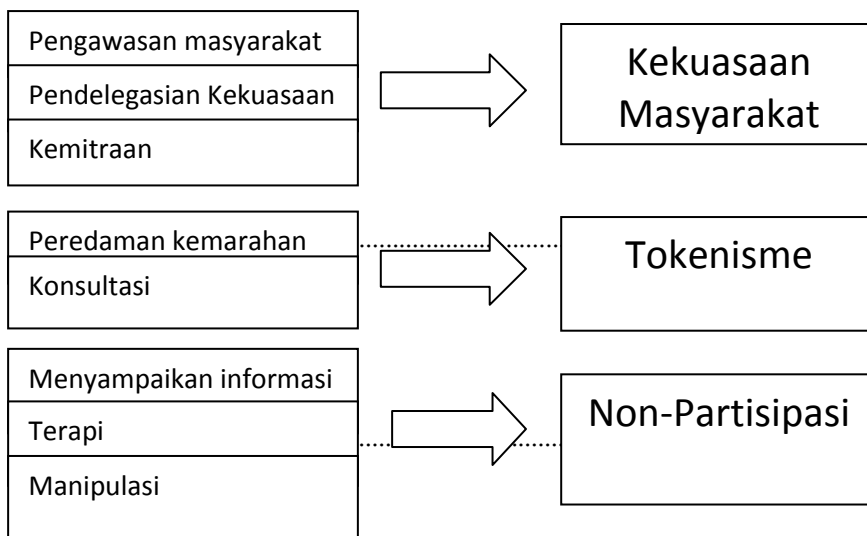
1. *Voice*. Merupakan hak dan tindakan warga masyarakat menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan, dan tuntutan terhadap komunitas terdekatnya maupun kebijakan pemerintah. *Voice* dapat disampaikan warga dalam banyak cara diantaranya: opini publik, referendum, media masa, berbagai forum warga.
2. Akses. Akses ini mengandung arti ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam area *governance* yakni mempengaruhi dan menentukan kebijakan serta terlibat aktif dalam mengelola barang-barang publik. Ada dua hal penting dalam akses yaitu: keterlibatan secara terbuka (*inclusion*) dan keikutsertaan (*involvement*). Keduanya mempunyai persamaan tetapi berbeda titik tekannya. *Inclusion* menyangkut siapa yang terlibat, sedangkan *involvement* berbicara tentang bagaimana masyarakat terlibat.
3. Kontrol. Kontrol masyarakat terhadap lingkungan komunitasnya maupun kebijakan pemerintah. Kita mengenal kontrol internal (*self-control*) dan kontrol eksternal (*external control*). Artinya kontrol atau pengawasan bukan saja kontrol terhadap kebijakan dan tindakan pemerintah, tetapi juga kemampuan warga untuk melakukan penilaian secara kritis dan reflektif terhadap lingkungan dan perbuatan yang dilakukan mereka sendiri.

Sementara itu, partisipasi masyarakat menurut Hetifah Sj. Soemarto (2009) adalah proses ketika warga sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan kebijakan kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka. Peran serta atau partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan daerah merupakan salah satu syarat mutlak dalam era kebebasan dan keterbukaan ini. Pengabaian terhadap faktor ini, terbukti telah menyebabkan terjadinya deviasi yang cukup signifikan terhadap

tujuan pembangunan itu sendiri yaitu keseluruhan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Untuk mengetahui seberapa besar partisipasi dalam masyarakat, Arnstein (1969) menawarkan suatu teori yang disebut dengan teori *The Ladder of Participation* yaitu suatu gradasi atau pentahapan partisipasi masyarakat. Ia membagi partisipasi menjadi delapan tahap. Kedelapan tahap ini merupakan alat analisis untuk mengidentifikasi partisipasi masyarakat. Tahapan tersebut dapat dilihat dalam gambar delapan tangga partisipasi Arnstein:

### Delapan Tangga Partisipasi Arnstein



Dari deskripsi tersebut, Arnstein memberikan taksonomi secara jelas tentang jenjang partisipasi masyarakat dalam kehidupan nyata. Masyarakat akan mengikuti alur secara bertingkat dari tangga pertama sampai tangga ke delapan dengan logika sebagai berikut:

- a. Tangga pertama yaitu manipulasi atau penyalahgunaan serta tangga kedua terapi (perbaikan) tidak termasuk dalam konteks partisipasi yang sesungguhnya. Di dalam hal ini masyarakat terlibat dalam suatu program, akan tetapi sesungguhnya keterlibatan mereka tidak dilandasi oleh suatu dorongan mental, psikologis, dan

- disertai konsekuensi keikutsertaan yang memberikan kontribusi dalam program tersebut. Masyarakat pada posisi ini hanyalah menjadi obyek dalam program.
- b. Tangga ketiga, pemberian informasi dilanjutkan tangga ke empat konsultasi dan tangga kelima peredaman kemarahan/ penentraman adalah suatu bentuk usaha untuk menampung ide, saran, masukan dari masyarakat untuk sekedar meredam keresahan masyarakat. Oleh karena itu, tangga ini masuk dalam kategori tokenisme (pertanda). Sesungguhnya penyampaian informasi atau pemberitahuan adalah suatu bentuk pendekatan kepada masyarakat agar memperoleh legitimasi publik atas segala program yang dicanangkan. Konsultasi yang disampaikan hanyalah upaya untuk mengundang ketertarikan publik untuk mempertajam legitimasi, bukan untuk secara sungguh-sungguh memperoleh pertimbangan dan menegetahui keberadaan publik. Tangga kelima adalah peredaman yang intinya sama saja dengan kedua tahap sebelumnya. Selanjutnya Arnstein menyebutnya sebagai tingkat penghargaan atau formalitas.
  - c. Menurut Arnstein baru pada tangga keenam inilah terjadi partisipasi atau kemitraan masyarakat. Pada tahap ini masyarakat telah mendapat tempat dalam suatu program pembangunan. Pada tangga ketujuh sudah terjadi pelimpahan wewenang oleh pemerintah kepada masyarakat. Yang terakhir masyarakat sudah dapat melakukan kontrol terhadap program pembangunan. Tahap inilah yang disebut dengan partisipasi atau dalam peristilahan Arnstein sebagai kekuasaan masyarakat.

### **Konsep Perencanaan Pembangunan**

F.E. Kast dan Jim Rosenzweig seperti dikutip dalam Inu Kencana (1999) mengatakan bahwa perencanaan adalah suatu kegiatan yang terintegrasi, yang bertujuan untuk memaksimalkan efektivitas keseluruhan usaha, sebagai suatu sistem sesuai dengan tujuan organisasi yang bersangkutan. Fungsi perencanaan antara lain untuk menetapkan arah dan strategi serta titik awal kegiatan supaya dapat membimbing dan memperoleh ukuran yang dipergunakan dalam pengawasan agar tercegah dari pemborosan waktu dan faktor produksi lainnya.

Aktivitas perencanaan itu sendiri dapat diklasifikasikan menjadi beberapa kegiatan seperti pendapat Prof.Kamarudin (1994), yaitu :

1. Meramalkan proyeksi yang akan datang,
2. Menetapkan sasaran serta mengkondisikannya,
3. Menyusun program dengan urutan kegiatan,
4. Menyusun kronologis jadwal kegiatan,
5. Menyusun anggaran dan alokasi sumber daya,
6. Mengembangkan prosedur dalam standar,
7. Menetapkan dan menginterpretasi kebijaksanaan.

Ada berbagai sifat perencanaan yang tergantung dari cara melihat atau pendekatannya. Friedman dalam tulisan Ginanjar Kartasasmita (1997) mengklasifikasikannya sebagai berikut :

1. Dari segi ruang lingkup tujuan dan sasarannya : perencanaan nasional, sektoral, dan spasial.
2. Dalam jangkauan dan hirarkinya : perencanaan tingkat pusat dan perencanaan tingkat daerah.
3. Dari jangka waktunya : perencanaan jangka panjang, jangka menengah atau jangka pendek.
4. Dilihat dari arus informasi : perencanaan atas ke bawah (*top down*), dari bawah ke atas (*bottom up*), atau kedua-duanya.
5. Dari segi ketepatan proyeksi ke depan : perencanaan indikatif atau preskriptif
6. Berdasarkan sistem politiknya : perencanaan alokatif, inovatif, dan radikal.

Perencanaan pembangunan menurut Ginanjar Kartasasmita (1997) dilakukan dengan maksud ingin merumuskan kegiatan pembangunan yang secara efektif dan efisien dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada. Perencanaan pembangunan pada umumnya harus memiliki, mengetahui dan memperhitungkan beberapa unsur pokok, yaitu :

1. Tujuan akhir yang dikehendaki,
2. Sasaran-sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya (yang mencerminkan pemilihan dari berbagai alternatif),
3. Jangka waktu mencapai sasaran-sasaran tersebut,
4. Masalah-masalah yang dihadapi,
5. Modal atau sumber daya yang akan digunakan serta pengalokasiannya,

6. Kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk melaksanakannya,
7. Orang, organisasi, atau badan pelaksanaanya,
8. Mekanisme pemantauan, evaluasi, dan pengawasan pelaksanaannya.

### **Konsep Musyawarah Perencanaan Pembangunan**

Ditetapkannya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengamanatkan bahwa setiap daerah harus menyusun rencana pembangunan daerah secara sistematis, terarah, terpadu dan tanggap terhadap perubahan (Pasal 2 ayat 2), dengan jenjang perencanaan jangka panjang (25 tahun), jangka menengah (5 tahun) maupun jangka pendek atau tahunan (1 tahun), serta Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bab VII pasal 150 bahwa daerah wajib memiliki dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Pembangunan yang baik akan terselenggara apabila diawali dengan perencanaan yang baik pula, sehingga mampu dilaksanakan oleh seluruh pelaku pembangunan serta memenuhi kebutuhan masyarakat. Untuk itu, maka proses perencanaan memerlukan keterlibatan masyarakat, diantaranya melalui konsultasi publik atau musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Musrenbang merupakan forum konsultasi para pemangku kepentingan untuk menghasilkan kesepakatan perencanaan pembangunan di daerah yang bersangkutan sesuai tingkatan wilayahnya. Penyelenggaraan musrenbang meliputi tahap persiapan, diskusi dan perumusan prioritas program/kegiatan, formulasi kesepakatan musyawarah dan kegiatan pasca musrenbang.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No.050-187/Kep/Bangda/2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) mengatur tujuan dan prinsip-prinsip penyelenggaraan Musrenbang, yaitu :

#### **Tujuan Musrenbang :**

Secara umum tujuan penyelenggaraan musrenbang:

- Mendorong pelibatan para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan perencanaan (RKPD)

- Mengidentifikasi dan membahas isu-isu dan permasalahan pembangunan dan pencapaian kesepakatan prioritas pembangunan daerah yang akan dilaksanakan pada tahun rencana
- Optimalisasi pemanfaatan dana yang tersedia terhadap kebutuhan pembangunan
- Memfasilitasi pertukaran (*sharing*) informasi, pengembangan konsensus dan kesepakatan atas penanganan masalah pembangunan daerah
- Menyepakati mekanisme untuk mengembangkan kerangka kelembagaan, menguatkan proses, menggali sumber daya yang diperlukan untuk mengatasi isu dan permasalahan prioritas pembangunan daerah
- Menggalang dukungan dan komitmen politik dan sosial untuk penanganan isu dan permasalahan prioritas pembangunan daerah

#### **Prinsip- Prinsip Penyelenggaraan Musrenbang**

Sebagai bagian penting dari proses perencanaan partisipatif, maka musrenbang perlu memiliki karakter sebagai berikut :

- Merupakan *demand driven process* artinya aspirasi dan kebutuhan peserta musrenbang berperan besar dalam menentukan keluaran hasil musrenbang
- Bersifat inklusif artinya musrenbang melibatkan dan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua *stakeholders* untuk menyampaikan masalahnya, mengidentifikasi posisinya, mengemukakan pandangannya, menentukan peranan dan kontribusinya dalam pencapaian hasil musrenbang
- Merupakan proses berkelanjutan artinya merupakan bagian integral dari proses penyusunan rencana daerah (RKPD)
- Bersifat *strategic thinking process* artinya proses pembahasan dalam musrenbang distrukturkan, dipandu, dan difasilitasi mengikuti alur pemikiran strategis untuk menghasilkan keluaran nyata; menstimulasi diskusi yang bebas dan fokus, dimana solusi terhadap permasalahan dihasilkan dari proses diskusi dan negosiasi
- Bersifat partisipatif dimana hasil merupakan kesepakatan kolektif peserta musrenbang

- Mengutamakan kerjasama dan menguatkan pemahaman atas isu dan permasalahan pembangunan daerah dan mengembangkan konsensus
- Bersifat resolusi konflik artinya mendorong pemahaman lebih baik dari peserta tentang perspektif dan toleransi atas kepentingan yang berbeda; memfasilitasi landasan bersama dan mengembangkan kemauan untuk menemukan solusi permasalahan yang menguntungkan semua pihak (*mutually acceptable solutions*).

Dalam pelaksanaannya, kegiatan Musrenbang diadakan secara berjenjang mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan terakhir dirumuskan ditingkat nasional. Pada tingkat desa/kelurahan, Musrenbang bertujuan untuk mencapai kesepakatan tentang prioritas program SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang akan dibiayai dari APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) dan ADD (Alokasi Dana Desa), serta memilih wakil-wakil dari pemerintah dan masyarakat yang akan mengikuti Musrenbang tingkat kecamatan.

Pada tingkat kecamatan, peran dan fungsi Musrenbang ialah untuk mencapai konsensus dan kesepakatan mengenai:

- a. Prioritas program dan kegiatan SKPD untuk dibahas dalam Forum SKPD,
- b. Penentuan perwakilan dari kecamatan yang akan menghadiri Musrenbang kabupaten/kota.

Pada tingkat kabupaten/kota, Musrenbang bertujuan untuk mencapai konsensus dan kesepakatan tentang draft final RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah), dokumen ini berisikan tentang :

- a. Arah kebijakan pembangunan daerah,
- b. Arah program dan kegiatan prioritas SKPD berikut perkiraan anggarannya atau Renja (Rencana Kerja) SKPD,
- c. Kerangka ekonomi makro dan keuangan,
- d. Prioritas program dan kegiatan yang akan dibiayai oleh APBD, APBD Provinsi, dan sumber-sumber biaya lainnya,
- e. Rekomendasi dukungan peraturan dari Pemerintah Provinsi dan Pusat,
- f. Alokasi anggaran untuk ADD.

### Syarat keberhasilan Musrenbang

Sebagai bagian penting dari proses perencanaan partisipatif, keberhasilan musrenbang sangat ditentukan oleh pelaku, materi, dan proses yang terkait musrenbang itu sendiri. Secara lebih terinci faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

#### Syarat Keberhasilan Musrenbang

No.	Faktor	Penjelasan
A. Kesiapan dan Keterlibatan Pelaku		
1	Komitmen politik Pemerintah Daerah	Adanya komitmen politik yang tinggi dari Pimpinan Daerah dan alokasi anggaran APBD yang memadai untuk penyelenggaraan musrenbang merupakan faktor yang terpenting untuk keberhasilan musrenbang.
2	Kompetensi penyelenggara Musrenbang	Penyelenggara musrenbang harus lembaga pemerintah daerah yang kredibel dan mempunyai kewenangan dan otoritas untuk mengambil keputusan.
3	Kompetensi fasilitator	Fasilitator yang ditugaskan untuk memfasilitasi musrenbang ini harus memiliki keterampilan organisasi, analisis, dan berwawasan luas serta supel. Kriteria umum fasilitator mesti mempunyai pemahaman dan pengetahuan tentang kerangka berfikir strategis, pengalaman memfasilitasi perencanaan strategis; mengetahui metoda dan teknik partisipatif; memahami karakter daerah; memiliki kesabaran, sikap berorientasi pada hasil, kejujuran dan punya integritas; terbuka, percaya diri dan mampu menangani penolakan; berani mengambil resiko; akomodatif,



No.	Faktor	Penjelasan
		bertanggung jawab, luwes dan responsif serta terpenting mempunyai kepercayaan bahwa perencanaan partisipatif (keterlibatan aktif <i>stakeholders</i> dalam pengambilan keputusan perencanaan) dapat membawa perubahan yang mendasar pada kesejahteraan masyarakat.
4	<i>Stakeholders</i> yang dilibatkan	<i>Stakeholders</i> yang dilibatkan dalam konsultasi perlu inklusif, yaitu <i>stakeholders</i> yang terpengaruh langsung oleh isu dan permasalahan pembangunan daerah; lembaga-lembaga yang mempunyai kewenangan atau otoritas atas isu yang dibahas dan perwakilan masyarakat umum. <i>Stakeholders</i> mencerminkan kepedulian (interests) pada fungsi-fungsi pemerintahan daerah; <i>stakeholders</i> perlu diidentifikasi dan dianalisis tingkat kepentingannya terhadap isu pembangunan daerah yang dibahas (dari segi kontribusi informasi, sumber daya ataupun keahlian menurut fungsi-fungsi pemerintahan daerah). Peserta Musrenbang RKPD ini juga harus dihadiri oleh delegasi/peserta yang ditugaskan mengikuti Musrenbang RKPD berdasarkan hasil kesepakatan Musrenbang Kecamatan dan kesepakatan Forum SKPD.
5	Keterlibatan DPRD	Keterlibatan DPRD dalam musrenbang adalah sangat penting, karena banyak pengambilan keputusan perencanaan dan penganggaran yang dilakukan

No.	Faktor	Penjelasan
		oleh DPRD, sehingga tanpa keterlibatan DPRD sukar dipastikan apakah hasil musrenbang ini mendapatkan dukungan sepenuhnya dari DPRD. Adalah diharapkan bahwa DPRD dapat menyampaikan pokok-pokok pikirannya dalam penyusunan RKPD (sebagai hasil reses dan penjangkaran aspirasi masyarakat yang dilakukannya di daerah pemilihannya).
6	Media informasi yang digunakan	Adalah informasi yang perlu disediakan untuk mendukung penyelenggaraan musrenbang. Informasi ini harus disampaikan jauh sebelum waktu pelaksanaan musrenbang, sehingga memungkinkan <i>stakeholders</i> mempelajari dan menguasai permasalahan yang perlu dibahas. Penyajian informasi harus ringkas dan mudah dipahami serta sesuai dengan tingkat pengetahuan <i>stakeholders</i> , sedapat mungkin dilengkapi bentuk visual dan tabel sederhana.
<b>B. Kesiapan Informasi dan Instrumen</b>		
7	Informasi yang disediakan untuk peserta	Adalah informasi yang perlu disediakan untuk mendukung penyelenggaraan musrenbang. Informasi ini harus disampaikan jauh sebelum waktu pelaksanaan musrenbang agar <i>stakeholder</i> dapat mempelajari dan merencanakan pertanyaan yang perlu diajukan; informasi mesti sedemikian rupa sehingga mudah dipahami dan sesuai

No.	Faktor	Penjelasan
		dengan tingkat pengetahuan <i>stakeholders</i> . Informasi juga sejauh mungkin berbentuk visual sehingga mudah dipahami.
8	Tools atau instrumen yang digunakan	Ini berkaitan dengan alat, instrumen, atau format yang digunakan untuk menyerap menganalisis aspirasi, pendapat <i>stakeholders</i> .
9	Penjelasan tujuan penyelenggaraan Musrenbang	Tujuan musrenbang perlu dipahami secara jelas oleh peserta musrenbang. Perlu dijelaskan kesepakatan yang akan dituju dan bagaimana proses mencapainya. Perlu juga diberitahukan batasan-batasan yang ada atau harus diikuti oleh Pemerintah Daerah untuk menampung aspirasi; sehingga tidak semua aspirasi dan kebutuhan peserta dapat ditampung dalam RKPD. Penjelasan ini perlu disajikan dalam panduan pelaksanaan Musrenbang
10	Alur dan kerangka strategis pembahasan	Adalah alur pembahasan mengikuti proses pemikiran strategis (seperti identifikasi isu, perumusan tujuan, strategi, kebijakan, perumusan program dsb). Alur tersebut harus terlihat dalam penyajian materi yang akan dibahas.
<b>C. Pengorganisasian Alur Musrenbang</b>		
11	Proses-proses musyawarah sebelumnya	Kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan pada tahapan sebelumnya, yaitu Musrenbang Desa/kelurahan, Musrenbang Kecamatan dan Forum SKPD Kabupaten/kota sangat berpengaruh terhadap keberhasilan musrenbang RKPD, mengingat proses yang

No.	Faktor	Penjelasan
		dibangun dengan pendekatan " <i>bottom-up</i> " dan " <i>top down</i> " yang menjamin seluruh kepentingan dapat dipertemukan untuk bisa mencapai kesepakatan
12	Waktu pelaksanaan Musrenbang	Lama waktu musrenbang sangat erat kaitannya dengan ruang lingkup dan skala issue, permasalahan yang akan dibahas; sebaiknya ada waktu (kesempatan) yang cukup untuk mempelajari, merumuskan pendapat dan mencapai suatu kesepakatan. Penyelenggaraan musrenbang yang memadai memerlukan waktu sekitar 2-5 hari.
13	Metode penyelenggaraan	Musrenbang perlu memenuhi persyaratan penyelenggaraan Konsultasi Publik, focus group discussions (FGD), lokakarya.
14	Strategi pelaksanaan Musrenbang	Ini berkaitan dengan bagaimana proses pembahasan akan dilakukan untuk mencapai tujuan (kesepakatan); pembagian kelompok kerja yang sesuai dengan latar belakang dan kepedulian peserta sehingga mencerminkan ' <i>demand driven</i> ' proses dan alur perencanaan strategis.
15	Agenda pembahasan yang efisien dan efektif	Adalah pengaturan organisasi dan jadwal kegiatan konsultasi menurut hari, jam, kegiatan dan penanggung jawab kegiatan serta keluaran tiap-tiap kegiatan.
<b>D. Dokumentasi dan Tindak Lanjut Hasil Musrenbang</b>		
16	Rekaman proses Dinamika pembahasan	Rekaman proses pelaksanaan konsultasi merupakan analisis dari aspek-aspek penting pembahasan

No.	Faktor	Penjelasan
	musrenbang	musrenbang seperti bagaimana dinamika pembahasan, keaktifan kelompok kerja, proses mencapai kesepakatan, notulen hasil konsultasi. Rekaman harus dibuat selengkap mungkin. Untuk ini perlu ditugaskan personil khusus yang menangani perekaman proses pelaksanaan musrenbang.
17	Naskah kesepakatan musrenbang yang sistematis	Adalah naskah kesepakatan (atau rekomendasi) yang dibuat pada akhir musrenbang berisikan secara garis besar butir-butir kesepakatan yang dicapai, siapa yang akan melaksanakan kesepakatan, komitmen, sumber daya dan dana serta waktu diperlukan untuk melaksanakan kesepakatan; penanggung jawab implementasi kesepakatan; mekanisme pemantauan dan evaluasi; penandatanganan naskah kesepakatan oleh <i>stakeholders</i> yang hadir.
18	Pelaporan hasil musrenbang	Laporan hasil musrenbang harus dibuat dan disampaikan kepada semua peserta musrenbang; mencantumkan secara jelas perubahan yang telah dilakukan (apabila ada) sebagai hasil kesepakatan musrenbang.
19	Pemantauan dan evaluasi tindak lanjut musrenbang	Ini berkaitan dengan kegiatan pasca musrenbang yaitu pengembangan mekanisme pemantauan dan evaluasi yang perlu dilakukan hingga tahap penyusunan APBD.

## Metode Penelitian

Penelitian untuk mengukur tingkat partisipasi masyarakat Kota Bekasi ini akan menggunakan metode penelitian deskriptif analisis. Penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan secara sistematis dan akurat fakta serta karakteristik mengenai populasi atau mengenai bidang tertentu. Penelitian ini berusaha menggambarkan situasi atau kejadian. Data yang dikumpulkan semata-mata bersifat deskriptif sehingga tidak bermaksud mencari penjelasan, menguji hipotesis, membuat prediksi maupun mempelajari implikasi (Syarifuddin Azwar, 2009)

Diharapkan dalam penelitian ini didapat gambaran mengenai kondisi yang terjadi di lapangan agar pembaca juga dapat mengetahui bagaimana keadaan yang sebenarnya.

## Populasi dan Sampel

Populasi adalah keseluruhan jumlah responden yang menjadi sasaran dalam penelitian. Jadi, dalam penelitian ini populasi yang dimaksud adalah masyarakat Kota Bekasi beserta perangkat pemerintah daerah yang terkait dengan pelaksanaan Musrenbang.

Berdasarkan Peraturan Walikota Bekasi No.18 tahun 2007 tentang Tata Cara Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah, disebutkan bahwa peserta Musrenbang dari komponen masyarakat meliputi Ketua RW, Ketua RT, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), tokoh masyarakat, tokoh agama, kelompok perempuan, kelompok pemuda, organisasi masyarakat, pengusaha, komite sekolah, dan lain-lain. Dari unsur masyarakat inilah nantinya akan diambil sampel sebagai responden penelitian.

Sementara itu sampel adalah sebagian dari populasi yang menjadi perwakilan dari gambaran keseluruhan penelitian. Menurut Sugiyono (2003), "sampel adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut". Sampel dibutuhkan karena tidak mungkin untuk mempelajari seluruh populasi yang jumlahnya besar itu, sehingga diperlukan sampel untuk mewakili populasi tersebut.

Untuk menentukan kecamatan yang akan dijadikan sampel, peneliti menggunakan teknik *sampling* berupa *cluster sampling*, yaitu teknik yang digunakan untuk menentukan sampel apabila obyek yang diteliti atau sumber data sangat luas, misal penduduk dari suatu negara, propinsi atau kabupaten. Dalam penelitian ini, ditentukan 4 kecamatan

sebagai wilayah pengambilan sampel berdasarkan pembagian Bekasi Wilayah Kota (BWK) yang terdapat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Bekasi, yaitu Bekasi Timur, Jatiasih, Jatisampurna, dan Mustika Jaya.

Untuk menentukan penduduk mana yang akan dijadikan responden digunakan teknik *purposive*. Joko Subagyo (2009) menyatakan teknik *purposive* yaitu pengambilan sampel berdasarkan pertimbangan subyektif peneliti, dimana persyaratan yang dibuat sebagai kriteria harus dipenuhi sebagai sampel. Dengan metode ini, akan dipilih 50 orang responden dari unsur masyarakat yang dapat menjadi peserta Musrenbang berdasarkan Peraturan Walikota Bekasi No.18/2007. Sementara dari pihak Pemerintah Daerah Kota Bekasi diambil responden untuk diwawancarai terkait penelitian ini adalah dari pihak Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Bekasi, dalam hal ini subbidang Monitoring dan Evaluasi (Monev), Bappeda Kota Bekasi.

#### **Teknik Analisa Data**

Dalam teknik analisa yang selanjutnya akan digunakan, penulis menggunakan distribusi frekuensi, yaitu dengan prosentase (%) pada setiap sektor yang dipertanyakan dalam kuesioner. Langkah selanjutnya adalah menganalisa dan mengolah data yang selanjutnya dicocokkan dengan skala penilaian yang menjadi standar dalam sebuah penelitian.

Adapun teknik analisa data yang penulis gunakan adalah teknik analisa inferensial, yang menurut Sugiyono (2002) inferensial digunakan bila penelitian hanya ingin mendeskripsikan data sampel yang diikuti dengan kesimpulan akhir rekapitulasi, karena itu diperlukan adanya skala penilaian sebagai kesimpulan. Untuk skala penilaian ini penulis mengutip pendapat Sugiyono (2003) yang memberi nilai berdasarkan kategori tingkat baik, yaitu :

#### **Skala Penilaian**

<b>No</b>	<b>Prosentasi Nilai</b>	<b>Kategori Penilaian</b>
1.	0% - 19%	Sangat tidak baik
2.	20% - 39%	Tidak baik
3.	40% - 59%	Sedang
4.	60% - 79%	Baik
5.	80% - 100%	Sangat baik

## **Gambaran Umum Pelaksanaan Forum Musrenbang Di Kota Bekasi Sebagai Mekanisme Penyusunan APBD**

APBD merupakan suatu pengejawantahan rencana Pemda dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun. Adapun instrumen *input* dan *output* serta tahapan waktu proses yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut :

### **Tahap Pertama**

#### Input

- Arahan dan pembinaan dari Pemerintah Pusat,
- Rencana Strategi Daerah (Renstrada),
- Kinerja masa lalu,
- Pokok-pokok pikiran DPRD
- Aspirasi masyarakat

#### Output

- Arah dan Kebijakan Umum APBD

### **Tahap Kedua**

#### Input

- Arah dan Kebijakan Umum APBD
- Aspirasi masyarakat

#### Output

- Strategi dan prioritas program pembangunan yang dibiayai oleh APBD

### **Tahap Ketiga**

#### Input

- Arah dan Kebijakan Umum APBD
- Aspirasi masyarakat
- Strategi dan prioritas program pembangunan daerah
- Surat edaran

#### Output

- Pernyataan anggaran

### **Tahap Keempat**

#### Input

- Arah kebijakan umum
- Strategi dan prioritas pembangunan daerah
- Surat edaran



- Renstra unit kerja
- Pernyataan anggaran

Output

- Pra APBD
- APBD

**Tahap Kelima**

Input

- Klarifikasi dan ratifikasi

Output

- Peraturan Daerah (Perda) tentang APBD

Dari lima tahapan dalam penyusunan APBD tersebut, sangat jelas terlihat bahwasanya aspirasi masyarakat merupakan bagian dari tahapan penyusunan APBD yang tidak bisa diabaikan oleh pemerintah daerah. Dalam pelaksanaannya, penyerapan aspirasi masyarakat dilakukan melalui forum Musrenbang yang difasilitasi oleh pihak eksekutif daerah.

Sebagai kota yang berusaha mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik sekaligus pelaksanaan terhadap UU No.24 tahun 2005, Musrenbang di Kota Bekasi untuk penyusunan APBD Kota Bekasi tahun 2011 telah selesai dilaksanakan. Dasar hukum pelaksanaan Musrenbang Kota Bekasi tertuang dalam Peraturan Walikota Bekasi No.18 tahun 2007 tentang Tata Cara Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah. Dalam Peraturan Walikota tersebut dijelaskan beberapa hal yang terkait dalam penyelenggaraan Musrenbang, antara lain :

1. Musrenbang mempunyai kedudukan dan fungsi yang sangat penting dan strategis dalam mengoptimalkan proses perencanaan terutama dalam rangka meningkatkan konsistensi, sinkronisasi, pencapaian tujuan, sasaran program dengan tolak ukur Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Bekasi tahun 2008 - 2013;
2. Musrenbang ditujukan untuk menghasilkan kesepakatan dan komitmen diantara pelaku pembangunan atas isu strategis, program dan kegiatan pembangunan tahunan daerah yang memerlukan pembiayaan APBD Kota, APBD Provinsi, APBN, swadaya masyarakat dan dunia usaha.

Adapun jadwal proses pengambilan keputusan dalam Musrenbang Kota Bekasi tahun 2010 adalah sebagai berikut :

### Jadwal Pelaksanaan Musrenbang Kota Bekasi Tahun 2010

No	Waktu	Agenda
1	21 Januari	Pra Musrenbang tingkat kelurahan, menyelenggarakan pertemuan dengan Lurah dan Kasi Ekbang Kelurahan se-Kota Bekasi;
2	26 Januari s.d 2 Februari	Penyelenggaraan forum Musrenbang tingkat kelurahan;
3	1 Februari	Pra Musrenbang tingkat kecamatan, konsultasi dan pembahasan jadwal Musrenbang tingkat kecamatan dengan DPRD Kota Bekasi, pengaturan jadwal keikutsertaan anggota DPRD sesuai daerah pemilihan;
4	1 Februari	Pertemuan dengan Camat, Kasi Ekbang Kecamatan dan UPTD Bina Marga se-Kota Bekasi;
5	8 - 11 Februari	Forum Musrenbang tingkat kecamatan;
6	4 Februari	Pra forum SKPD, pertemuan dengan para sekretaris, kepala bagian dilingkungan Setda;
7	12 Februari	Pertemuan dengan DPRD Kota Bekasi untuk menampung hasil aspirasi dan hasil reses anggota DPRD sesuai dengan daerah pemilihan;
8	16 Februari	Penyelenggaraan forum SKPD;
9	15 Maret	Penyelenggaraan forum Musrenbang Kota Bekasi

Sumber : Buku Panduan Musrenbang Tingkat Kota Tahun 2010. Badan Perencanaan Pembangunan (Bappeda) Kota Bekasi

Agar selaras dengan amanat UU No.24 tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menekankan tentang perlunya sinkronisasi lima pendekatan perencanaan yaitu pendekatan politik, partisipatif, teknokratis, 'bottom-up' dan 'top down' dalam perencanaan pembangunan daerah, maka dalam Peraturan Walikota

tentang Tata Cara Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah merumuskan definisi pendekatan tersebut agar dapat lebih dipahami seluruh komponen daerah yang terlibat.

Penjelasan tersebut tertuang dalam Pasal 3 yang menyatakan pendekatan perencanaan pembangunan tahunan daerah mencakup :

1. Pendekatan politik, yaitu merupakan penjabaran agenda-agenda pembangunan yang berdasarkan kebijakan kepala daerah maupun aspirasi masyarakat melalui DPRD;
2. Pendekatan teknokratik, yaitu pendekatan yang menggunakan metode dan kerangka ilmiah yang dilaksanakan secara fungsional, kewilayahan, lintas sektor dan lintas pelaku;
3. Pendekatan partisipatif; yaitu pendekatan yang melibatkan semua pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan;
4. Pendekatan atas-bawah (*top down*) dan bawah-atas (*bottom up*) yaitu dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan melalui musyawarah.

#### Derajat Partisipasi Masyarakat Kota Bekasi

Sherry Arnstein dalam teori *the ladder of partisipation*, membagi tingkatan partisipasi masyarakat ke dalam 8 tangga atau tingkatan dengan karakteristik partisipasi di setiap tangga yang berbeda. Ke 8 tangga tersebut adalah :

No	Tangga	Derajat	Definisi	Indikator
1	Manipulasi	Non Partisipasi	Relatif tidak ada komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat	- Informasi pelaksanaan Musrenbang
2	Terapi		Komunikasi masih sangat terbatas atau insiatif hanya datang dari pemerintah saja (masih satu arah)	- Undangan pelaksanaan Musrenbang
3	Menyampaikan informasi	Tokenisme	Sudah tidak terbatas lagi komunikasi antara	- Sosialisasi jadwal Musrenbang

No	Tangga	Derajat	Definisi	Indikator
			pemerintah dengan masyarakat tetapi masih bersifat satu arah	kepada masyarakat
4	Konsultasi		Komunikasi sudah bersifat dua arah antara pemerintah dengan masyarakat	- Masyarakat dapat memberikan usulan program secara langsung
5	Peredam kemarahan		Adanya proses komunikasi yang disertai proses negoisasi antara pemerintah dengan masyarakat	- Pembahasan usulan masyarakat dalam forum Musrenbang
6	Kemitraan		Kondisi adanya komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat yang berposisi mitra sejajar	- Dapat mengawasi pembangunan
7	Pendelegasian kekuasaan	Kekuasaan masyarakat	Pemerintah telah memberikan wewenang kepada masyarakat untuk mengurus sendiri kebutuhannya dan kepentingannya dalam hal pelayanan publik	- Kepercayaan dari Pemda kepada masyarakat dalam merencanakan pembangunan
8	Pengawasan masyarakat		Masyarakat dapat terlibat aktif dalam hal perumusan, implementasi, evaluasi dan kontrol setiap kebijakan publik yang dibuat	- Ketersediaan sarana bagi masyarakat dalam hal pengawasan kebijakan

Selanjutnya, tingkat manipulasi dan terapi dikategorikan sebagai tahap non partisipasi. Tingkat menyampaikan informasi, konsultasi, dan peredam kemarahan dikategorikan sebagai tahap tokenisme. Dan terakhir, tingkat kemitraan, pendelegasian kekuasaan, dan pengawasan masyarakat dikategorikan sebagai tahap kekuasaan masyarakat.

Untuk mengukur derajat partisipasi masyarakat Kota Bekasi dalam hal penyusunan APBD melalui pelaksanaan forum Musrenbang 2010 dengan menggunakan derajat partisipasi dari Sherry R. Arnstein, maka disusun kuesioner dengan berdasar pada tiga tahapan dari teori derajat partisipasi masyarakat. Kuesioner ini selanjutnya didistribusikan kepada 50 orang responden yang memiliki kesempatan untuk dapat mengikuti Musrenbang berdasarkan Peraturan Walikota No.18 tahun 2007.

### 1. Manipulasi

Untuk mengetahui jawaban responden terhadap kondisi pada tahapan non partisipasi dengan indikator manipulasi dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

#### Tanggapan responden mengenai indikator Manipulasi Adanya Informasi Pelaksanaan Musrenbang

No	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	
		n	%
1	Ada	7	14
2	Kadang-Kadang	20	40
3	Tidak ada	23	46
<b>Jumlah</b>		<b>50</b>	<b>100</b>

Sumber : Hasil Penelitian, 2010

Dari jawaban responden ini, terdapat 14% responden yang mengetahui adanya informasi dari Pemda mengenai forum Musrenbang di wilayah mereka. Sementara ada 40% yang menjawab terkadang ada informasi yang diberikan dari Pemda mengenai Musrenbang dan 46% menyatakan tidak ada informasi dari Pemda mengenai pelaksanaan Musrenbang.

Minimnya responden yang mengetahui mengenai informasi Musrenbang mengindikasikan bahwa komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat belum berjalan dengan baik. Pola komunikasi yang dibangun selama ini masih menggunakan pendekatan legal struktural melalui surat pemberitahuan untuk Ketua RW setempat. Dari sinilah kemudian pangkal kemacetan jalur komunikasi sering terjadi yaitu tidak selalu berlanjutnya informasi Musrenbang kepada masyarakat di wilayah tersebut, sehingga ada beberapa responden yang menyatakan terkadang mengetahui informasi forum Musrenbang.

Arnstein mendefinisikan imitasi sebagai relatif tidak adanya komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat, dimana hal ini akan berdampak langsung terhadap tingkat partisipasi masyarakat terhadap kegiatan pemerintah. Dari jawaban responden terkait komunikasi antara pemerintah daerah dengan masyarakat mengenai forum Musrenbang di wilayah mereka, jelas terlihat pola komunikasi yang dibangun oleh pihak Pemda relatif tidak ada. Pola komunikasi seperti yang tergambar dalam penelitian ini apabila tidak segera diperbaiki maka apatisme masyarakat akan semakin bertambah. Akibatnya jelas akan berpengaruh pada arah pembangunan di Kota Bekasi yang tidak aspiratif.

## 2. Terapi

Untuk mengetahui jawaban responden terhadap kondisi pada tahapan non partisipasi dengan indikator terapi dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

### Tanggapan responden mengenai indikator Terapi Adanya Undangan Menghadiri Forum Musrenbang

No	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	
		n	%
1	Selalu	4	8
2	Kadang-Kadang	8	16
3	Tidak Pernah	38	76
<b>Jumlah</b>		<b>50</b>	<b>100</b>

Sumber : Hasil Penelitian, 2010

Jawaban responden mengenai surat undangan pelaksanaan Musrenbang dari Pemda menyatakan 8% selalu mendapat secara rutin setiap tahunnya. Sementara ada 16% menjawab kadang-kadang menerima surat undangan dan sisanya sebanyak 76% menyatakan tidak pernah mendapat surat undangan untuk mengikuti Musrenbang.

Berdasarkan peraturan walikota No.18 tahun 2007 tentang Tata Cara Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah, disebutkan bahwa peserta Musrenbang adalah terdiri dari komponen masyarakat (individu maupun kelompok) seperti ketua RT, ketua RW, lembaga pemberdayaan masyarakat, tokoh masyarakat, tokoh agama, kelompok perempuan, kelompok pemuda, organisasi masyarakat, pengusaha, komite sekolah, dan lain-lain. Artinya ada sekitar 13 komponen di masyarakat yang memiliki hak untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan forum Musrenbang di wilayah mereka.

### 3. Menyampaikan informasi

Untuk mengetahui jawaban responden terhadap kondisi pada tahapan tokenisme dengan indikator menyampaikan informasi dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

#### Tanggapan responden mengenai indikator Menyampaikan Informasi Adanya Sosialisasi Jadwal Musrenbang Kepada Masyarakat

No	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	
		n	%
1	Ada	3	6
2	Kadang-Kadang	8	16
3	Tidak Ada	39	78
<b>Jumlah</b>		<b>50</b>	<b>100</b>

Sumber : Hasil Penelitian, 2010

Jawaban dari responden mengenai adanya upaya Pemda dalam menyampaikan informasi kepada masyarakat terkait jadwal pelaksanaan Musrenbang didapat data 6% menyatakan pihak Pemda selalu memberikan informasi tersebut secara rutin setiap tahunnya. Kemudian ada 16% masyarakat yang menganggap pihak Pemda terkadang

menyampaikan informasi Musrenbang, dan 78% merasa tidak pernah melihat upaya Pemda dalam menyampaikan informasi Musrenbang.

Jika memperhatikan indikator syarat keberhasilan Musrenbang berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.050-187/Kep/Bangda/2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), jelas dinyatakan bahwa informasi merupakan indikator penting dalam upaya meningkatkan partisipasi masyarakat. Disebutkan bahwa informasi yang harus ada adalah informasi yang perlu disediakan untuk mendukung penyelenggaraan musrenbang. Informasi ini harus disampaikan jauh sebelum waktu pelaksanaan musrenbang agar *stakeholder* dapat mempelajari dan merencanakan pertanyaan yang perlu diajukan; informasi mesti sedemikian rupa sehingga mudah dipahami dan sesuai dengan tingkat pengetahuan *stakeholders*. Informasi juga sejauh mungkin berbentuk visual sehingga mudah dipahami.

Aspek penyediaan informasi terhadap masyarakat Kota Bekasi terkait Musrenbang jika ditinjau dari hasil kuesioner jelas belum optimal. Ibu Dwi dari Bappeda Kota Bekasi menyatakan bahwa informasi mengenai Musrenbang bisa didapat dari *website* pemerintah Kota Bekasi, namun berdasarkan pengamatan peneliti informasi Musrenbang tidak banyak. Hanya ada liputan singkat pembukaan Musrenbang Kota Bekasi, sementara mengenai jadwal dan teknis Musrenbang dari tingkat Kelurahan hingga Kota tidak dapat ditemukan. Padahal yang diamanatkan dalam Kepmendagri tersebut sudah jelas bahwa informasi yang diberikan harus mendukung penyelenggaraan Musrenbang dan disampaikan jauh sebelum Musrenbang berjalan, sehingga masyarakat selaku *stakeholders* memiliki bekal dan informasi yang komprehensif sebagai bahan usulan kegiatan.

#### **4. Konsultasi**

Untuk mengetahui jawaban responden terhadap kondisi pada tahapan tokenisme dengan indikator konsultasi dapat dilihat dari tabel dibawah ini :



**Tanggapan responden mengenai indikator Konsultasi Masyarakat Dapat Memberi Usulan Program Secara Langsung**

No	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	
		n	%
1	Dapat	8	16
2	Kadang-Kadang	16	32
3	Tidak Dapat	26	52
<b>Jumlah</b>		<b>50</b>	<b>100</b>

Sumber : Hasil Penelitian, 2010

Dari jawaban responden terlihat bahwa ada 16% masyarakat di Kota Bekasi yang merasa selama ini dapat menyampaikan setiap usulan program secara langsung, sementara ada 32% yang menyatakan terkadang dapat menyampaikannya dan 52% mengatakan tidak memiliki akses untuk menyampaikan usulan secara langsung kepada pihak Pemda.

Dalam hal penjangkaran aspirasi masyarakat terkait program-program pembangunan di Kota Bekasi, diakui oleh pihak Bappeda bahwa memang hanya di forum Musrenbanglah masyarakat dapat menyampaikan usulan program secara resmi dan diakui oleh pihak Pemda, walaupun tidak menampik adanya usulan yang diajukan diluar forum Musrenbang, khususnya dalam kondisi darurat dan mendesak yang dialami oleh suatu wilayah.

**5. Peredam kemarahan**

Untuk mengetahui jawaban responden terhadap kondisi pada tahapan tokenisme dengan indikator peredam kemarahan dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

**Tanggapan responden mengenai indikator Peredam Kemarahan Dialog Dengan Masyarakat Selain Musrenbang**

No	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	
		n	%
1	Selalu	5	10
2	Kadang-Kadang	12	24
3	Tidak Pernah	33	66
<b>Jumlah</b>		<b>50</b>	<b>100</b>

Sumber : Hasil Penelitian, 2010

Berdasarkan jawaban responden terlihat bahwa terdapat 10% masyarakat Kota Bekasi yang merasa pihak Pemda selalu melakukan dialog dengan masyarakat selain melalui forum Musrenbang, dalam artian mereka meyakini pihak Pemda sudah cukup proaktif dalam hal penjangingan informasi dari warga masyarakat. Sementara ada 66% yang menyatakan sebaliknya, yaitu selama ini tidak ada forum resmi dari Pemda selain Musrenbang dalam hal penyampaian aspirasi masyarakat di Kota Bekasi, sisanya 24% menyatakan kadang-kadang ada upaya dari Pemda untuk menjangir aspirasi masyarakat selain melalui Musrenbang.

Terkait hal tersebut, pihak Bappeda sendiri mengakui bahwasanya memang selain Musrenbang tidak ada forum resmi bagi masyarakat Kota Bekasi untuk menyampaikan usulan atau program pembangunan wilayah, namun bukan berarti tidak ada kesempatan lain bagi masyarakat sebab masih ada penyaluran aspirasi melalui anggota legislatif yang terpilih dari Dapil mereka, khususnya pada masa reses dewan.

## 6. Kemitraan

Untuk mengetahui jawaban responden terhadap kondisi pada tahapan kekuasaan masyarakat dengan indikator kemitraan dapat dilihat dari tabel dibawah ini:

**Tanggapan responden mengenai indikator Kemitraan Masyarakat Dapat Secara Aktif Mengawasi Pembangunan**

No	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	
		n	%
1	Dapat	8	16
2	Kadang-Kadang	22	44
3	Tidak Dapat	20	40
<b>Jumlah</b>		<b>50</b>	<b>100</b>

Sumber : Hasil Penelitian, 2010

Jawaban dari responden ketika ditanya mengenai kemampuan masyarakat dalam mengawasi pelaksanaan pembangunan secara aktif di Kota Bekasi menyatakan terdapat 16% masyarakat yang dapat melakukan hal tersebut, sementara 44% menyatakan kadang-kadang dapat mengawasi dan 40% menyatakan tidak dapat mengawasi

pembangunan yang berjalan di Kota Bekasi. Dari hasil kuesioner ini terlihat bahwa sebagian besar masyarakat Kota Bekasi merasa tidak dapat mengawasi jalannya pembangunan di daerahnya. Dengan demikian, akses yang dimiliki oleh masyarakat untuk berpartisipasi mengawasi pembangunan masih sangat terbatas.

Salah satu indikator dari pelaksanaan *good governance* adalah adanya konsep kemitraan yang dibangun oleh Pemerintah Daerah dengan masyarakat. Dalam artian, pihak Pemda mendudukan masyarakat sebagai salah satu *stakeholder* utama dalam pencapaian visi dan misi daerah. Kondisi ini dibangun dengan memberikan akses seluas-luasnya bagi masyarakat untuk memberikan usulan, kritikk, dan saran yang bersifat membangun. Perlu ada *political wil* dari kepala daerah untuk mendukung terciptanya kesetaraan ini.

#### 7. Pendelegasian kekuasaan

Untuk mengetahui jawaban responden terhadap kondisi pada tahapan kekuasaan masyarakat dengan indikator pendelegasian kekuasaan dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

#### Tanggapan responden mengenai indikator Pendelegasian Kekuasaan Tingkat Kepercayaan Pemda Kepada Masyarakat Dalam Merencanakan Pembangunan

No	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	
		n	%
1	Tinggi	7	14
2	Sedang	11	22
3	Rendah	32	64
<b>Jumlah</b>		<b>50</b>	<b>100</b>

Sumber : Hasil Penelitian, 2010

Jawaban responden mengenai tingkat kepercayaan yang diberikan oleh Pemda kepada masyarakat dalam hal perencanaan pembangunan di Kota Bekasi memperlihatkan hanya 14% yang menyatakan tinggi, sisanya 22% cukup dan ada 64% masyarakat yang beranggapan kepercayaan pemerintah masih rendah dalam hal penyerahan konsep perencanaan pembangunan kepada masyarakat.

Dalam suatu negara yang demokratis, terbangun sistem saling keterbukaan antara penyelenggara pemerintahan dengan warganya, hal ini terjadi karena sesungguhnya terdapat kondisi yang saling membutuhkan diantara keduanya. Dalam hal pembangunan wilayah, negara atau daerah tidak bisa serta merta memaksakan suatu proyek pembangunan terlebih bila menyangkut hajat hidup orang banyak. Perlu ada proses pelibatan masyarakat sekitar sebagai pihak yang akan merasakan dampak langsung ataupun tidak langsung dari pembangunan. Namun, kondisi ideal seperti ini belum bisa berjalan optimal khususnya di Kota Bekasi.

Penjelasan ini mengisyaratkan bahwa sejatinya pihak Pemda belum memberikan kepercayaan secara penuh kepada masyarakat dalam hal perencanaan pembangunan di wilayah mereka karena ternyata usulan dari masyarakat akan dicocokkan dengan program SKPD terkait yang telah dibuat. Pihak Pemda mengkonfirmasi bahwa hal ini untuk menghindari usulan yang tidak masuk akal atau tidak wajar, sementara pagu anggaran yang dimiliki terbatas sehingga perlu adanya proses penyaringan aspirasi.

#### 8. Pengawasan masyarakat

Untuk mengetahui jawaban responden terhadap kondisi pada tahapan kekuasaan masyarakat dengan indikator pengawasan masyarakat dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

**Tanggapan responden mengenai indikator Pengawasan Masyarakat Ketersediaan Sarana Bagi Masyarakat Dalam Pengawasan Pembangunan Melalui Website Pemda/Kotak Pos/Kotak Saran**

No	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	
		n	%
1	Ada	3	6
2	Tidak Semua Ada	26	52
3	Tidak Ada	21	42
<b>Jumlah</b>		<b>50</b>	<b>100</b>

Sumber : Hasil Penelitian, 2010

Jawaban responden terkait sarana yang dimiliki Pemda untuk masyarakat agar dapat berpartisipasi mengawasi pembangunan melalui

*website* Pemda/kotak pos/kotak saran memperlihatkan hanya 6% yang mengetahui dan menjawab ada sarana-sarana tersebut. Sementara ada 52% menjawab tidak semua ada dan 42% menjawab tidak ada.

Banyaknya responden yang menjawab tidak ada (42%) memperlihatkan bahwa pihak Pemda memang masih lemah dalam hal pemberian akses kepada masyarakat Kota Bekasi khususnya melalui pemanfaatan teknologi informasi yang semakin maju. *website* yang dimiliki pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu menjadi pemacu keaktifan warga dalam mengawasi pelaksanaan program pembangunan kota. Padahal sudah cukup banyak daerah lain yang memanfaatkan penggunaan teknologi sebagai bagian dari pelibatan masyarakat, seperti contohnya di Kabupaten Kebumen yang merepkan sistem lelang *online* untuk setiap kegiatan mereka.

Selain melalui pemanfaatan teknologi, sebenarnya pemerintah daerah Kota Bekasi dapat memanfaatkan fasilitas-fasilitas lain yang lebih dapat menjangkau seluruh segmen masyarakat Kota Bekasi, seperti melalui kotak pos atau kotak saran yang ditempatkan ditempat-tempat strategis atau pusat keramaian dan ditujukan kepada masyarakat.

Untuk mendeskripsikan hasil temuan kedalam teori derajat partisipasi, berikut akan direkapitulasi hasil jawaban responden terhadap indikator yang ditanyakan :

#### Rekapitulasi Jawaban Responden Terhadap Indikator Derajat Partisipasi

No	Indikator	Jawaban
1.	Adanya informasi pelaksanaan Musrenbang	14%
2.	Undangan menghadiri forum Musrenbang	8%
3.	Sosialisasi jadwal Musrenbang kepada masyarakat luas	6%
4.	Masyarakat dapat memberikan usulan program secara langsung	16%
5.	Dialog dengan masyarakat selain Musrenbang	
6.	Masyarakat secara aktif dapat mengawasi pembangunan	10%
7.	Tingkat kepercayaan Pemda kepada masyarakat untuk merencanakan pembangunan	16%

No	Indikator	Jawaban
8.	Ketersediaan sarana dan prasarana yang lengkap bagi masyarakat untuk mengawasi kebijakan pembangunan	14% 6%

Sumber : Hasil Penelitian, 2010

Berdasarkan rekapitulasi hasil jawaban dari responden dengan menggunakan 8 indikator derajat partisipasi, terlihat bahwa seluruh indikator yang ditanyakan kepada 50 responden terpilih mendapat nilai rendah. Artinya adakah bahwa seluruh indikator dalam derajat partisipasi masyarakat di Kota Bekasi belum terpenuhi. Kondisi ini menggambarkan bahwa forum Musrenbang sebagai wadah penyaluran aspirasi masyarakat Kota Bekasi yang merupakan amanah konstitusi seperti tertuang dalam UU No.25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional belum berjalan optimal di Kota Bekasi dan masyarakat sebagai *stakeholder* perencanaan pembangunan belum sepenuhnya diberikan akses untuk berpartisipasi.

Kondisi di Kota Bekasi ini sesuai dengan paparan Arnestein terhadap derajat pertama dalam teori derajat partisipasi, yaitu non partisipasi yang terdiri dari tangga manipulasi dan terapi. Tangga pertama yaitu manipulasi atau penyalahgunaan serta tangga kedua terapi (perbaikan) tidak termasuk dalam konteks partisipasi yang sesungguhnya. Di dalam hal ini masyarakat terlibat dalam suatu program, akan tetapi sesungguhnya keterlibatan mereka tidak dilandasi oleh suatu dorongan mental, psikologis, dan disertai konsekuensi keikutsertaan yang memberikan kontribusi dalam program tersebut. Masyarakat pada posisi ini hanyalah menjadi obyek dalam program serta hanya dijadikan persyaratan (justifikasi) bahwa aspirasi dan tuntutan masyarakat telah terpenuhi oleh pihak Pemda.

Hasil penelitian dilapangan terhadap 50 responden menguatkan posisi tersebut, dimana masih cukup banyak warga masyarakat yang belum sepenuhnya menyadari urgensi pelaksanaan Musrenbang yang memungkinkan terbangunnya kondisi kemitraan antara masyarakat dengan pihak Pemda. Isu-isu seputar Musrenbang masih dikuasi oleh segelintir masyarakat saja dan belum terlihat ada upaya masif dari Pemkot Bekasi untuk mendorong masyarakat agar lebih partisipatif.

Partisipasi masyarakat yang masih rendah dalam hal perencanaan pembangunan melalui Musrenbang disebabkan juga karena masih adanya stigma bahwa pembangunan hanya tanggung jawab pemerintah daerah. Dengan demikian konsep otonomi daerah yang memungkinkan keterlibatan masyarakat yang lebih tinggi belum tersampaikan dengan baik. Peran serta masyarakat khususnya dalam proses perencanaan pembangunan kerap diabaikan dengan menjustifikasi keberadaan “wakil” masyarakat sebagai representasi utuh seluruh masyarakat.

Untuk dapat meningkatkan derajat partisipasi masyarakat ke arah yang lebih baik lagi, diperlukan kerja keras dari berbagai pihak yang terkait mulai dari pihak eksekutif serta legislatif daerah. Hal ini dikarenakan keterlibatan masyarakat yang semakin tinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan disertai adanya sikap keterbukaan dari pemerinth itu sendiri tentunya akan menjadi arah bagi terwujudnya kepercayaan sosial politik, dengan demikian akan memungkinkan terselenggaranya proses pemerintahan yang demokratis. Selain itu, dengan adanya partisipasi masyarakat khususnya dalam proses pembangunan akan semakin memberdayakan masyarakat secara otonom untuk kemudian mampu mengorganisasikan diri dan lingkungannya.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan terhadap pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah di Kota Bekasi melalui pelaksanaan forum Musrenbang tahun 2010 yang telah selesai berjalan ini dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Dari segi pemahaman masyarakat Kota Bekasi terhadap forum Musrenbang secara umum sudah baik. Hal ini dibuktikan dengan total nilai yang didapat dari jawaban 50 orang responden yaitu 65% terhadap indikator pemahaman masyarakat atas pelaksanaan forum Musrenbang. Namun bila disimak kembali dari 4 pertanyaan yang diajukan, terdapat penurunan skor dari pertanyaan umum ke pertanyaan yang lebih khusus. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pemahaman masyarakat Kota Bekasi atas pelaksanaan Musrenbang belumlah komprehensif dan masih terbatas pada tataran formal semata sebagai kegiatan rutin tahunan. Selain itu, pemahaman

terhadap Musrenbang juga belum menyentuh seluruh lapisan masyarakat.

2. Pemahaman mengenai Musrenbang yang belum menyeluruh ini berdampak pada tingkat partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan forum Musrenbang. Berdasar hasil penelitian dan pembahasan menggunakan teori derajat partisipasi dari Sherry R. Arnstein, dapat diambil kesimpulan bahwa partisipasi masyarakat di Kota Bekasi masih berada pada derajat non-partisipasi yang terdiri dari tangga manipulasi dan terapi (perbaikan). Dengan demikian, partisipasi masyarakat yang ada selama ini melalui pelaksanaan Musrenbang tiap tahun masih bersifat semu dan tidak sesuai dengan amanah konstitusi.

### **Saran**

Beberapa saran yang dapat penulis sampaikan terkait kesimpulan di atas antara lain :

1. Perlu ada upaya yang sistematis dari pihak Pemda khususnya Bappeda Kota Bekasi untuk memberikan informasi dan melakukan sosialisasi seluas-luasnya mengenai segala hal yang berkaitan dengan pelaksanaan Musrenbang kepada masyarakat Kota Bekasi secara umum. Informasi dan sosialisasi tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan media yang dimiliki Pemda seperti *website*, buletin, atau turun langsung menemui masyarakat umum. Selain itu, pihak Pemda juga dapat menggandeng pihak swasta dalam hal sosialisasi seperti melalui surat kabar ataupun radio lokal yang banyak terdapat di Kota Bekasi, sehingga ke depannya urgensi Musrenbang dapat dipahami oleh masyarakat Kota Bekasi dengan lebih komprehensif dan mampu menghasilkan perencanaan pembangunan yang lebih berkualitas dan sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat di suatu wilayah.
2. Agar tingkat partisipasi masyarakat Kota Bekasi dapat meningkat berdasarkan tangga partisipasi masyarakat Sherry R. Arnstein, maka pihak Pemda selain memberikan informasi dan melakukan sosialisasi mengenai Musrenbang, pihak Pemda juga harus memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi sesuai kapasitas yang dimilikinya. Pihak Pemda juga harus mau membuka diri terhadap pengawasan masyarakat



sehingga akan tercipta kondisi yang sejajar antara masyarakat dengan Pemda. Dengan demikian, secara bertahap tingkat partisipasi masyarakat khususnya dalam hal perencanaan pembangunan di Kota Bekasi akan semakin meningkat.

### **Daftar Pustaka**

- Akil, Sjarifuddin. *Pelibatan Masyarakat dalam Penataan Ruang untuk Membangun Wilayah*. Tulisan pada Dialog Perencanaan Tata Ruang Badan Koordinasi Nasional LTMI, Himpunan Mahasiswa Islam, 5 September 2002
- Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, dalam Sumarto ST Hetifah. 2004. *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia
- Azwar, Saifuddin.2009. *Metode Penelitian*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Budiardjo, Miriam.1996.*Dasar-Dasar Ilmu Politik*.Jakarta : PT.Gramedia Pustaka Utama.
- Kartasasmita, Ginanjar.1997.*Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta : Pustaka LP3ES
- Komaruddin.1994. *Ensiklopedia Manajemen*. Jakarta : Bumi Aksara
- Nawawi, Hadari.2005.*Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press
- Nazir, Moh.1998.*Metode Penelitian*.Jakarta : Ghalia Indonesia
- Subagyo, Joko.1999.*Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta
- Sugiyono.2003.*Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : CV.Alfabeta
- Sumarto, Hetifah Sj.2009.*Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia
- Sutoro, Eko.2004.*Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta : APMD Press
- Syafiie, Inu Kencana.1999. *Ilmu Administrasi Publik*.Jakarta: Rineka Cipta

### **Jurnal/Artikel :**

- Berita Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah. *Musrenbang Dinilai Tidak Maksimal*. 10 Desember 2009
- Ngoedijo, Widjono.2007. Isu-Isu Utama dan Perspektif Peningkatan Mutu Musrenbang di Masa Depan. *Jurnal Local Governance Support Program*. No.II, Juli.

- Sobari, Wawan.2007.*Peningkatan Partisipasi Publik di Era Otonomi Daerah-Masih Sebatas Instrumen*. Artikel pada berita Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah (YIPD), Jakarta.
- Sudarmo, Sunandar Priyo.2008.*Partisipasi Politik Masyarakat Kabupaten Bekasi dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah periode 2007-2012 (Studi Kasus di Kecamatan : Cikarang Utara, Karang Bahagia, dan Pebayuran)*.Skripsi.Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Islam "45".Bekasi

**Sumber lainnya :**

- Undang-Undang No.25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- Keputusan Menteri Dalam Negeri No: 050-187/Kep/Bangda/2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawaran Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)
- Peraturan Walikota Bekasi No.18 tahun 2007 tentang Tata Cara Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah
- Panduan Musrenbang Tingkat Kota Tahun 2010, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bekasi.  
*Website* Pemerintah Kota Bekasi, [www.kotabekas](http://www.kotabekas)