

Perencanaan Partisipatif

(Perspektif Kesejahteraan Masyarakat)

Diterbitkan Oleh
CV. R.A.De.Rozarie
(Anggota Ikatan Penerbit Indonesia)
Jl. Ikan Lumba-Lumba Nomor 40 Surabaya, 60177
Jawa Timur – Negara Kesatuan Republik Indonesia
www.derozarie.co.id – 081333330187/0819671079

Perencanaan Partisipatif
(Perspektif Kesejahteraan Masyarakat)
© Desember 2013

Eklektikus: Dr. Ridwan, S.E., M.Si.
Editor: Tomy Michael
Master Desain Tata Letak: Eko Puji Sulistyono

Angka Buku Standar Internasional: 9786021447451
Perpustakaan Nasional Republik Indonesia
Katalog Dalam Terbitan

Sebagian atau seluruh isi buku ini dilarang digunakan atau direproduksi dengan tujuan komersial dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari CV. R.A.De.Rozarie kecuali dalam hal penukilan untuk keperluan artikel atau karangan ilmiah dengan menyebutkan judul dan penerbit buku ini secara lengkap sebagai sumber referensi.
Terima kasih

PENERBIT PERTAMA DENGAN KODE BATANG UNIK

KATA PENGANTAR
Profesor Ilmu Ekonomi Pembangunan/Ekonomi Politik
Universitas Brawijaya

Pada masa kini, ilmu ekonomi selalu bergerak dinamis mengikuti perkembangan zaman. Namun tidak demikian dengan sebagian besar ilmuwan yang menggelutinya, ada juga diantaranya enggan menuangkan pemikirannya dalam karya tulis terutama dalam hal buku bacaan.

Oleh karena itu, saya sangat bersemangat ketika melihat Bapak Ridwan berani mengekspresikan dirinya untuk menghasilkan sebuah buku bacaan ilmiah ini. Dengan bekal kunjungan studi banding ke tiga negara yaitu Malaysia, Singapura dan Thailand - saya yakin buku ini tersaji secara holistik dan komprehensif.

Rasanya tidak berlebihan jika semangat Bapak Ridwan wajib diikuti para akademikus. Setidaknya Bapak Ridwan telah mampu menjadi seorang majus atau orang bijak dalam kesehariannya.

Salam...

Malang, November 2013

Agus Suman

PRAKATA

Bagi siapapun, ketika seseorang berani berkata maka ia pun harus berani bertindak dan berani mempertanggungjawabkannya. Begitu juga dengan karya ini yang bermula dari buah-buah pemikiran pada saat menempuh S-3 di Universitas Brawijaya.

Walaupun buku ini tidak serumit “The Poetics” milik Aristoteles tetapi saya yakin dapat menjadi karya otentik bagi penggemar ilmu ekonomi. Seperti kata St. Stanislaus “ad maiora natus sum” - aku dilahirkan untuk hal-hal luhur.

Bima, November 2013

Ridwan

SENARAI ISI

KATA PENGANTAR	i
PRAKATA	ii
SENARAI ISI	iii
BAB I	
Pendahuluan	1
BAB II	
Perencanaan Pembangunan Partisipatif	7
BAB III	
Pembangunan Berbasis Kapasitas Lokal	17
BAB IV	
Paradigma Perencanaan Pembangunan	35
BAB V	
Partisipasi Dan Kesejahteraan Masyarakat Lokal	46
BAB VI	
Modal Sosial	51
BAB VII	
Ekonomi Politik Berbasis Potensi Lokal	56
BAB VIII	
Ekonomi Kelembagaan Masyarakat Desa	62
BAB IX	
Faktor Pendorong Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat	68
BAB X	
Tarik Menarik Kekuatan Antara Tenaga Kerja Dan Modal	85
BAB XI	
Analisis Kegiatan Dari Aspek Masukan	93
BAB XII	
Kinerja Pembangunan Berdasarkan Rencana Pembangunan Secara Partisipatif	104
BAB XIII	
Faktor Penyeimbang Partisipasi	119
BAB XIV	
Identifikasi Program Prioritas	124
BAB XV	
Konstatir	158
SENARAI BACAAN	161

BAB I

PENDAHULUAN

Tuntutan reformasi di segala bidang kehidupan bernegara semakin mendapatkan perhatian seluruh penyelenggara negara. Dalam waktu yang relatif singkat telah terjadi beberapa perubahan perundangan dalam pemerintahan. Berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32-2004) dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU No. 25-2004), berdampak pada perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Kebijakan pembangunan yang selama ini dijalankan oleh pemerintah lebih bersifat *top down* (sebelum diberlakukan UU No. 25-2004) dirasa tidak sesuai lagi dengan kondisi masyarakat yang menghendaki segala proses penentuan kebijakan dapat lebih bersifat terbuka.

Kebijakan yang dulunya menganggap masyarakat sebagai objek dari pembangunan bergeser menjadi masyarakat sebagai subjek atau pelaku pembangunan itu sendiri (*bottom up planning*).

Perubahan paradigma pembangunan dari *top down* menjadi *bottom up* adalah upaya untuk lebih mengarahkan seluruh dimensi kebijakan pembangunan sesuai kebutuhan masyarakat. Hal ini sesuai dengan perubahan semangat birokrasi serta pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat sehingga dapat mencapai sasaran dan tujuan pembangunan yang betul-betul diinginkan masyarakat.

Pembangunan yang efektif membutuhkan keterlibatan awal dan nyata dari semua pemangku kepentingan dalam penyusunan rancangan kegiatan yang akan mempengaruhi mereka. Sewaktu orang yang terlibat merasa bahwa partisipasi mereka penting, kualitas, efektifitas, dan efisiensi prakarsa pembangunan akan meningkat (Brinkerhoff, Derick W dan Benjamin L Crosby, 2002). Disamping itu, selama lebih dari satu dekade yang lalu terdapat kesepakatan bahwa mereka yang dipengaruhi prakarsa pembangunan memiliki hak untuk ikut serta didalamnya. Sehingga ada pembenaran pragmatis dan moral untuk melaksanakan pendekatan partisipatif dalam penyusunan program pembangunan.

Usaha untuk mencapai sasaran dan tujuan pembangunan tersebut, seperti diamanatkan dalam undang-undang, pemerintah

daerah diwajibkan untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

RPJPD disusun untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun yang memuat visi, misi dan arah pembangunan daerah yang mengacu pada RPJP Nasional. RPJMD disusun untuk jangka waktu 5 (lima) tahun merupakan penjabaran dari visi, misi dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJM Daerah dengan memperhatikan RPJM Nasional.

RPJMD tersebut memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam rangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Sedangkan RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, yang memuat rancangan kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Proses penyusunan dokumen rencana pembangunan tersebut diperlukan koordinasi antar instansi pemerintah dan partisipasi langsung seluruh pelaku pembangunan melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).

Musrenbang merupakan musyawarah yang diikuti pemangku kepentingan yang dilaksanakan secara berjenjang mulai dari tingkat Desa (Musrenbangdes), tingkat Kecamatan (Musrenbangkec) dan tingkat Kabupaten/Kota (Musrenbang Kabupaten/Kota).

Musrenbangdes yang banyak dilakukan di desa-desa dalam prakteknya lebih banyak diselenggarakan untuk melayani kepentingan Musrenbangkec dan Musrenbang Kabupaten/Kota. Ketika program-program pembangunan yang telah didanai, pada tahap implementasinya ternyata tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan dipaksakan tetap berjalan, dalam keadaan seperti itu dapat menimbulkan rendahnya respons dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan terhadap program karena tidak menjawab permasalahan dan kebutuhan masyarakat.

Pembangunan, dalam pandangan Stalker (2001) saat ini semakin kehilangan daya pikat dan vitalitasnya. Praktik dan wacana

pembangunan saat ini berada dalam titik kritis akibat berbagai ketidaksielarasan dan kesenjangan. Maka menurut Robertson (1984) dalam Stalker (2001) pernah menganggap pembangunan sebagai usaha kolektif paling ambisius umat manusia, itu bukanlah sesuatu yang berlebihan. Hal ini dikarenakan pembangunan sering kali gagal mewujudkan cita-citanya dan malah menjerumuskan rakyat ke jurang kesengsaraan.

Dalam kerangka itulah, Stalker berusaha memberikan kritik moral atas praktik-praktik pembangunan yang sering kali melenceng dari cita-cita awalnya serta telah menggerus kepedulian antar sesama. Termasuk juga melakukan gugatan dan kritik tajam terhadap pondasi yang menopang terhadap proyek pembangunan yang terjadi di dunia ketiga yang sering mengalami paradoks dan kebuntuan.

Beragam proyek pembangunan yang selama ini terus menerus digenjut dan dipaksakan negara maju terhadap negara berkembang termasuk Indonesia. Ternyata hanya berorientasi bisnis semata dengan mengesampingkan dimensi-dimensi lainnya. Atau dalam istilah Elizabeth Harrison, salah seorang kontributor dalam buku Kritik Moral Pembangunan bahwa pembangunan yang berlangsung saat ini telah menjadi mesin pembangunan yang monolitik, yang hanya berorientasi pasar semata, yang siap menggulung dan menggilas siapapun yang mencoba merintangai pembangunan telah kehilangan muatan universal yang berorientasi pada kemanfaatan bagi kelangsungan hidup manusia dan masyarakat.

Jadi, kelemahan dasar teori pembangunan selama ini adalah asumsi keliru bahwa pembangunan merupakan tujuan nasional yang dapat dipisahkan dari tujuan lainnya dan diberi posisi istimewa serta tidak dapat diganggu gugat di antara tujuan-tujuan itu. Dengan alasan-alasan tertentu, telah diasumsikan bahwa semakin miskin dan semakin mundurnya suatu negara, pemerintahnya akan semakin menitikberatkan kebijakan pembangunan untuk mengejar ketertinggalan. Jika pembangunan didefinisikan sebagai perbaikan menyeluruh dalam standar hidup, asumsi semacam itu jelas keliru, dan dalam retrospeksi yang naif. Sebenarnya, ini sangat jelas dengan

apa yang dikenal dengan “krisis perencanaan” di pertengahan tahun 1960-an Faber dan Seers (1972) dalam Hettne (2001).

Hettne menegaskan lebih lanjut bahwa pembangunan dalam keadaan yang paling baik sungguh berarti penguatan basis material suatu negara melalui industrialisasi, mengikuti pola yang sangat mirip dari suatu negara ke negara lainnya. Model yang banyak dipakai ini telah diperkuat oleh kepentingan keamanan elit penguasa atau mempertahankan *status quo*. Dalam model tersebut, akibatnya terdapat potensi konflik, antara negara-negara yang bersaing dalam sistem antar negara, antar negara di satu pihak penguasa dengan kelompok-kelompok sub nasional yang menantang legitimasi negara.

Proyek pembangunan adalah unik, karena alasan sederhana yaitu bahwa proyek itu menggunakan wilayah tertentu dan penduduk tertentu yang tinggal di wilayah tersebut sebagai alat-alat pembangunan. Akan tetapi setiap proyek pembangunan mengandung elemen dasar (Hettne, 2001) yaitu kontrol politik dan militer yang eksklusif atas wilayah tertentu; usaha mempertahankan wilayah dari kemungkinan klaim luar; pencapaian kesejahteraan materiil dan legitimasi politik di dalam wilayah ini.

Gambaran kemajuan masyarakat modern, digambarkan sebagai sebuah model linear yang menuju pada masyarakat industri dimana dalam teori modernisasi masyarakat yang dicita-citakan ini dibangun dengan orientasi masa depan lebih baik. Rasionalitas dikedepankan untuk mengikis adanya tradisi yang dianggap sebagai budaya masyarakat terbelakang. Menarik sebagaimana diungkapkan Budiman (1997) bahwa modernisasi di banyak negara berkembang tidak mempertimbangkan akar budaya lokal sebagai potensi pembangunan, sehingga bersifat a-historis. Hal ini berkaitan erat dengan munculnya cara pandang bahwa adat budaya lokal cenderung menjadi penghambat proses menuju modern. Gambaran menjadi modern secara teknis dengan proses industrialisasi yang menghasilkan kemajuan teknologi.

Studi awal menunjukkan bahwa masyarakat Kabupaten Bima mempunyai aktivitas yang dapat membantu perekonomian daerah sekaligus merupakan ciri khas Kabupaten Bima yaitu dapat memproduksi sendiri kain batik, sarung tenun khas Bima serta

bahan-bahan untuk membuat jas dan sebagainya, dengan proses yang masih tradisional. Bima juga telah memproduksi air mineral dimana sumber airnya di Mada Pangga, pangsa pasarnya telah diantarpulaukan ke Nusa Tenggara Timur, Bali dan Makassar serta untuk kebutuhan lokal sendiri.

Dengan produksi kain batik dan sarung tenun, Kabupaten Bima populer pada tingkat regional maupun nasional. Ini merupakan aktivitas utama bagi beberapa masyarakat lokal yang ada di Kabupaten Bima, sehingga dengan kegiatan tersebut dapat memberi sumbangan bagi perekonomian masyarakat itu sendiri maupun bagi daerah Kabupaten Bima.

Kegiatan semacam ini pemerintah semestinya mendorong terus dan secara terorganisasi dan berkala diawasi sehingga tetap eksis ditengah persaingan yang begitu ketat. Ini merupakan modal bagi daerah dan merupakan bentuk kemandirian lokal bagi Kabupaten Bima.

BAB II
PERENCANAAN
PEMBANGUNAN PARTISIPATIF

A. Perencanaan Pembangunan Partisipatif

Perencanaan mempunyai pengertian berbeda-beda serta jenis yang berbeda-beda pula. Menurut Kunarjo (2002:14), perencanaan didefinisikan sebagai suatu proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu. Dengan definisi tersebut maka perencanaan mempunyai unsur-unsur berhubungan dengan hari depan, mendesain seperangkat kegiatan secara sistematis, dan dirancang untuk mencapai tujuan tertentu.

Menurut UU No. 25-2004, perencanaan pembangunan dapat didefinisikan dari kata perencanaan dan pembangunan. Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sedangkan sistem perencanaan pembangunan nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah (Pasal 1 UU 25-2004).

Tony Killick (dalam Kunarjo, 2002:15) mengidentifikasi 6 (enam) sifat dalam perencanaan pembangunan, yaitu:

- ❶ *Perencanaan pembangunan menyajikan tujuan kebijakan pemerintah, terutama dengan penekanan pada pembangunan ekonomi;*
- ❷ *Strategi untuk pencapaian tujuan itu harus dikenali, dan hal ini berbeda antar daerah satu dengan yang lainnya sesuai dengan kondisi daerah masing-masing;*
- ❸ *Suatu rencana harus dilaksanakan secara konsisten menurut pedoman yang terarah;*
- ❹ *Perencanaan mencoba untuk memahami dan mempengaruhi seluruh kehidupan perekonomian;*
- ❺ *Suatu rencana menggunakan suatu model ekonomi makro untuk memprediksi suatu kinerja perekonomian yang diinginkan;*
- ❻ *Perencanaan seyogianya dibagi menurut jangka waktu tertentu, misalnya jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.*

Dilihat dari segi keluwesannya menurut Kunarjo (2002:21) perencanaan pembangunan dapat dibagi menjadi 2 (dua) yaitu perencanaan perspektif sebagai perencanaan pembangunan yang mendasarkan pada apa yang sudah tertulis dalam resep atau cetak biru dengan menghindari revisi seminimal mungkin untuk menghindari perubahan rencana secara keseluruhan. Dengan menggunakan analisis aspek masukan - keluaran, maka sasaran dan variabel yang telah ditetapkan harus diikuti, kecuali bila ada perubahan koefisien teknis yang tidak dapat dielakkan.

Perencanaan seperti ini biasanya sangat kaku, sasarannya harus dapat dicapai sesuai dengan apa yang direncanakan. Kedua adalah perencanaan indikatif dimana perencanaan yang sasarannya merupakan indikasi dari apa yang diinginkan untuk dicapai. Walaupun, sepertinya perencanaan ini sangat luwes namun tidak berarti bahwa penyimpangan-penyimpangan terhadap sasaran program dapat dilakukan dengan bebas. Perencanaan model ini mempunyai persyaratan seperti mengarah pada tujuan, mempunyai urutan prioritas, dan tidak didasari atas model yang kaku. Model perencanaan ini biasanya dipakai oleh negara sedang berkembang termasuk Indonesia dengan Musrenbang.

Syarat-syarat perencanaan pembangunan yang baik menurut Kunarjo (2002:24) adalah perencanaan pembangunan dengan beberapa persyaratan yaitu perencanaan harus didasari dengan tujuan pembangunan, perencanaan harus konsisten dan realistis, harus dibarengi dengan pengawasan yang kontinu, mencakup aspek fisik dan pembiayaan, para perencana harus memahami berbagai perilaku dan hubungan antar variabel ekonomi, dan perencanaan harus mempunyai koordinasi.

Hanif Nurcholis (2009) mengemukakan bahwa perencanaan partisipatif adalah suatu model perencanaan pembangunan yang mengikutsertakan masyarakat. Dalam hal ini masyarakat aktif melibatkan diri dalam melakukan identifikasi masalah, perumusan masalah, pencarian alternatif pemecahan masalah, penyusunan agenda pemecahan, terlibat dalam proses penggodogan (kontroversi), ikut memantau implementasi dan ikut aktif melakukan evaluasi.

Partisipasi dalam merumuskan sasaran-sasaran fundamental serta dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan memberdayakan pemangku kepentingan dan meningkatkan rasa memiliki. Semua ini membantu kelancaran pelaksanaan proyek yang efektif, pemantauan kegiatan yang jujur, dan hasil-hasil yang berkelanjutan. Pengurangan kemiskinan yang efektif juga membutuhkan fleksibilitas lebih tinggi dalam menanggapi masalah dan peluang yang tak terduga sepanjang pengembangan, pelaksanaan dan pemantauan program. Kepekaan dan kolaborasi di antara para penerima manfaat yang dimaksudkan, pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor swasta di tingkat daerah, menengah (kabupaten, provinsi, dll), dan nasional mendorong peningkatan pembangunan modal sosial dan tata pemerintahan yang sehat (ADB, 1999).

B. Partisipasi Perencanaan Pembangunan

Kebijakan dengan model *bottom up* telah dipilih menjadi model yang dilaksanakan. Model tersebut banyak diakui sebagai model yang paling ideal dalam rangka pemberian wewenang kepada masyarakat dalam penentuan kebijakan daerah. Menurut Dunn (2003) penentuan kebijakan dengan pemberian wewenang yang lebih besar kepada masyarakat mempunyai beberapa kelebihan, diantaranya:

- ☒ Komunitas memiliki komitmen lebih besar terhadap anggotanya dari pada birokrasi;
- ☒ Komunitas lebih memahami masalahnya sendiri daripada birokrasi;
- ☒ Biaya komunitas lebih murah daripada birokrasi;
- ☒ Standar perilaku komunitas lebih efektif daripada birokrasi;
- ☒ Komunitas lebih fleksibel dan kreatif daripada birokrasi. Komunitas memfokuskan pada kapasitas.

C. Pengembangan Perencanaan *Participatory Rural Appraisal*

Beberapa metode dan pendekatan telah dikembangkan untuk memahami dan merumuskan kebijaksanaan guna memecahkan masalah pembangunan pedesaan (Adisasmita Rahardjo, 2006). Memahami desa secara cepat (*Rapid Rural Appraisal - RRA*) mulai muncul pada akhir tahun 1970-an. RRA memiliki fenomena pokok, yaitu (1) kekecewaan terhadap proses survei konvensional

melalui kuesioner dan hasil-hasilnya. Pengalaman menunjukkan bahwa survei kuesioner cenderung berlebihan dan membosankan, data yang didapat kadang-kadang tidak akurat, sehingga tidak dapat dijadikan acuan. Setidaknya ada dua aspek yang menyebabkan metode survei kadang kurang tepat dipakai.

Pertama, masyarakat cenderung dijadikan objek saja dan kurang dilibatkan dalam merumuskan masalah dan penyusunan kebijakan. Masalah riset kebanyakan dirumuskan oleh tenaga peneliti profesional (dari luar pedesaan), akibatnya perumusan masalah sering tidak sesuai dengan masalah yang sedang dihadapi masyarakat pedesaan. Kedua, dalam penerapan kebijakan, masyarakat hanya sebagai orang yang menerima bukan sebagai pelaku atau pelaksana, sehingga sering kali kebijakan kurang dipahami dan kurang dapat diterima oleh masyarakat. Masyarakat pedesaan pada umumnya tidak mengetahui apa tujuan dan apa yang ingin dicapai oleh program yang dilaksanakan. Masyarakat kurang respons masa bodoh atau menolak secara tidak langsung. (2) Mencari metode pemahaman yang lebih efektif, maka tumbuh kesadaran dan pemahaman para ahli pembangunan terhadap kenyataan bahwa masyarakat pedesaan itu mempunyai pengetahuan bermacam-macam yang berkaitan dengan kehidupan mereka.

Menyadari kelemahan metode pendekatan RRA, maka telah diupayakan oleh beberapa penulis untuk menerapkan pendekatan berdasarkan kesepakatan antara masyarakat dan penulis menggunakan metode yang bersifat terbuka, melakukan diskusi antara masyarakat dan penulis secara terus menerus untuk menganalisis permasalahan pokok yang dihadapi dan berusaha memecahkan masalah tersebut dengan kemampuan mereka sendiri. Penulis hanya bertindak sebagai fasilitator. Metode dan pendekatan ini diberi sebutan *Participatory Rural Appraisal* (PRA).

Dalam RRA informasi lebih banyak diperoleh dan diambil oleh orang luar, masyarakat hanya sebagai penonton, bukan sebagai pelaku, sedangkan dalam PRA, masyarakat pedesaan sendiri yang lebih memiliki informasi, pemberdayaan masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi, manusia diletakkan sebagai inti dalam proses pembangunan, bukan sebagai penonton tetapi

harus secara aktif ikut serta (dilibatkan) dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan. Metode dan pendekatan PRA tampaknya lebih sesuai dengan tuntutan paradigma pembangunan berkelanjutan pada masa kini dan masa depan.

Memahami desa secara cepat (RRA) menyebar pada tahun 1980-an serta perubahan yang lebih jauh menjadi memahami desa secara partisipatif (PRA) yang mulai diterapkan menyebar dengan cepat pada tahun 1990-an. PRA sebagai suatu pendekatan dan metode untuk mempelajari kondisi dan kehidupan pedesaan.

Orientasi partisipasi PRA telah memberikan dorongan terhadap pengembangan metode. Terdapat penentuan yang menonjol dalam metode PRA, diantaranya adalah:

- ❖ *Kecakapan dan pengetahuan warga desa. Warga desa memiliki kemampuan yang cukup;*
- ❖ *Diandalkan untuk membuat peta, model, kuantitas dan perkiraan, ranking, skor, dan diagram;*
- ❖ *Hubungan yang santai antara orang luar dan warga desa dapat dan harus dibentuk sejak awal hubungan;*
- ❖ *Hubungan yang baik itu merupakan kunci untuk memudahkan partisipasi;*
- ❖ *Pengalaman bertatap muka secara langsung di lapangan adalah merupakan kunci utama;*
- ❖ *PRA dikenal memiliki 3 (tiga) landasan yaitu metode, sikap, dan tingkah laku serta saling berbagi.*

D. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah

Musrenbang dilaksanakan secara bertahap dari mulai tingkat paling bawah yaitu RT/RW, Musrenbangdes, Musrenbangkec dan Musrenbang Kabupaten/Kota dimaksudkan agar masyarakat kembali berdaya dan mempunyai kekuatan sendiri untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan dari, oleh, dan untuk dirinya sendiri.

Semangat partisipatif, kemandirian, tanggung jawab dan demokratisasi di antara masyarakat dan antara pemerintah dengan masyarakatnya diupayakan hidup kembali setelah sekian lama dimatikan oleh pemerintah tingkah atasan atau pemerintahan supra

desa. Musrenbang diyakini akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan (UU No. 25-2004)

Musrenbangdes yang banyak dilakukan di desa-desa dalam prakteknya lebih banyak diselenggarakan untuk melayani kepentingan Musrenbangkec dan Musrenbang Kabupaten/Kota yang akhirnya merupakan perencanaan sektoral dari pada perencanaan spesial untuk kepentingan desa itu sendiri. Musrenbangdes yang diselenggarakan di desa banyak yang tidak dimaksudkan untuk menyusun RPJMD atau RPK Desa. Akibatnya, Musrenbangdes di pangkas pada tingkat kecamatan untuk kepentingan pembangunan sektoral kabupaten.

Dalam Musrenbangdes seharusnya sudah tercermin apa yang menjadi prioritas desa dan kebutuhannya ditandai dengan pembutan program yang terdiri dari rencana umum, rencana kerja dan jadwal kerja (Bahan Pelatihan untuk Pelatih Perencanaan yang Berorientasi pada Tujuan Tahun 1993).

Di pihak ini, perencanaan pembangunan desa dipandang kurang partisipatif. Proses perencanaan partisipatif dari bawah yang bekerja dalam wilayah yang luas, kondisi sosial gaya tersegmentasi dan struktur pemerintah bertingkat-tingkat, cenderung menimbulkan jebakan proseduralisme dan kesulitan representasi menimbulkan jebakan proseduralisme dan kesulitan representasi (Brian Cooksey dan Idris Kikula, 2005).

Dalam proses partisipasi, kelompok-kelompok marjinal dan perempuan yang hidup di desa pasti tidak terwakili dalam perencanaan daerah. Selain itu perencanaan parsipatif yang bertingkat dari bawah memang tidak dihayati dan dilaksanakan secara otentik dan bermakna atau "murni dan konsekuen", melainkan hanya prosedur yang harus dilewati agar dinilai tidak melanggar prosedur.

Sebagai prosedur formal, perencanaan dari bawah sebenarnya hanya sebagai alat justifikasi untuk menunjukkan kepada publik bahwa perencanaan pembangunan yang dilalui oleh pemerintah kabupaten telah berangkat dari bawah (dari desa) dan melibatkan partisipasi masyarakat. Yang terjadi sebenarnya adalah perencanaan yang tidak naik ke kabupaten, dan program-program kabupaten

yang turun ke desa ternyata tidak mengalami pemerataan. Banyak desa yang kecewa karena setiap tahun membuat perencanaan tetapi ternyata programnya tidak turun. Bahwa dalam proses pelaksanaan perencanaan pembangunan (Musrenbangdes) dihadiri oleh banyak orang desa, tetapi kehadiran warga masyarakat sifatnya pasif yakni hanya hadir dan mendengarkan, tidak mampu menyampaikan pendapatnya karena cenderung didominasi oleh para elit desa. Secara ekstrim dapat dikatakan bahwa kelompok marginal belum memiliki akses yang cukup untuk berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan desa (Nehrudin, 2008).

Kondisi semacam ini, maka kegiatan Musrenbangdes perlu didorong untuk menghasilkan RPJMD dan RKP Desa yang aplikatif yaitu dapat diterapkan dan dilaksanakan masyarakat desa sendiri, bukan sebagai “pesanan” dari supra desa. RPJMD dan RKP Desa yang dihasilkan mampu memilih berbagai rencana kegiatan yang menjadi “porsi” untuk dilaksanakan oleh desa melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) dan berbagai rencana kegiatan yang harus dibiayai oleh supra desa (kabupaten) melalui APBD dan/atau tugas pembantuan dari pemerintah pusat. RPJMD dan RKP Desa yang dihasilkan harus mengakomodasi berbagai pendapat dan kebutuhan kelompok miskin dan tertinggal.

APBDesa merupakan “muara” atas seluruh kepentingan masyarakat desa. Jika RKP Desa telah disusun dan dirinci sebagai pos-pos belanja pembangunan desa, maka pos-pos belanja ini harus diimbangi dengan pos-pos penerimaan pendapatan desa yang berasal dari sumber-sumber pendapatan desa.

Sejauh ini, sumber-sumber pendapatan desa telah dirinci di dalam UU No. 32-2004 dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (PP No. 72-2005). Tetapi dalam prakteknya, sebagian besar desa masih sangat mengandalkan sumber penerimaan desa dari Alokasi Dana Desa (ADD) yang berasal dari pemerintah daerah. Sumber-sumber Pendapatan Asli Desa (PADes) meski juga telah dirinci dalam PP No. 72-2005, tetapi masih terlalu sedikit desa yang mampu menggali atau mengembangkannya untuk mendukung pembiayaan-pembiayaan pembangunan desa.

Bagi desa-desa yang memiliki tanah kas desa (misalnya), dalam prakteknya banyak yang disewakan kepada warga masyarakat setempat untuk dikelola sebagai ladang pertanian dengan kompensasi pendapatan atas sewa tanah. Tanah-tanah kas desa yang disewakan dan dimanfaatkan untuk usaha pertanian, pada umumnya hasil atau nilai tukar produk pertanian lebih rendah dari pada produk industri. Akibatnya dari tahun ke tahun hasil sewa tanah kas desa juga menurun. Hampir tidak ada tanah kas desa yang dikelola sendiri oleh pemerintah desa sebagai usaha desa. Sementara itu luasan tanah kas desa semakin berkurang dengan berbagai alasan, tidak ada tanah kas desa yang luasnya bertambah. Sumber-sumber PADes yang bertumpu pada produktivitas tanah kas desa (termasuk bengkok atau pecatu) kenyataannya tidak lagi dapat diandalkan.

Sumber-sumber PADes lain yang non tanah, misalnya pasar desa atau tempat-tempat wisata yang dikelola desa dan mampu menghasilkan pajak atau retribusi untuk desa, pada prakteknya banyak yang diambil alih oleh pemerintah daerah untuk mendukung Pendapatan Asli Daerah Kabupaten (PADKab). Pasal 70 ayat (2) PP No. 72-2005 menyatakan bahwa "Pungutan retribusi dan pajak lainnya yang telah dipungut oleh desa tidak dibenarkan diambil alih oleh Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota". Tetapi pasal ini tidak banyak diperhatikan orang, bahkan oleh orang (pemerintah) desa itu sendiri.

Sumber pendapatan dari swadaya dan gotong royong masyarakat ini diadopsi sebagai sumber PADes dan harus dimasukkan dalam struktur penerimaan APBDesa (Pasal 68 ayat (1) huruf a PP No. 72-2005). Jika dibandingkan dengan struktur penerimaan di dalam APBN maupun APBD, dimana tidak ada pos penerimaan yang berasal dari swadaya masyarakat, maka hal ini dapat dinilai tidak adil. Di desa, masyarakat didorong untuk bergotong royong, tetapi tidak di kabupaten/kota maupun provinsi dan pusat.

Jiwa gotong royong dan swadaya masyarakat pada hakikatnya adalah kekuatan riil sebagai modal sosial terbesar di desa. Untuk itu, ke depan dalam rangka penyusunan undang-undang pedesaan yang baru, gotong royong dan swadaya masyarakat perlu

diberi tempat atau apresiasi pengaturannya harus tepat, bukan sebagai sarana eksploitasi masyarakat desa.

ADD yang merupakan hak masyarakat dan pemerintah desa, sejauh ini pada prakteknya penetapan tidak melibatkan masyarakat desa. Ke depan dalam undang-undang pedesaan yang baru, keterlibatan pemerintah desa dalam proses penentuan besaran ADD juga penting sekali diatur.

BAB III
PEMBANGUNAN
BERBASIS KAPASITAS LOKAL

A. Pembangunan Sebagai Sarana Perubahan Terarah Dan Terencana

Pembangunan terkait pada gagasan tentang kemajuan, kesejahteraan, dan kekayaan. Tujuan pembangunan memang demi mencapai hal-hal itu. Namun pada praktiknya, pembangunan justru sering kali menemui kebuntuannya sendiri. Pembangunan, dalam pandangan Stalker (2001) saat ini semakin kehilangan daya pikat dan vitalitasnya. Praktik dan wacana pembangunan saat ini berada dalam titik kritis akibat berbagai ketidakselarasan dan kesenjangan. Maka menurut Robertson (1984) dalam Stalker (2001) pernah menganggap pembangunan sebagai usaha kolektif paling ambisius umat manusia, itu bukanlah sesuatu yang berlebihan. Hal ini terjadi karena pembangunan sering kali gagal mewujudkan cita-citanya dan malah menjerumuskan rakyat ke jurang kesengsaraan.

Dalam kerangka itulah, Stalker berusaha memberikan kritik moral atas praktik-praktik pembangunan yang sering kali melenceng dari cita-cita awalnya serta telah menggerus kepedulian antar sesama. Termasuk juga melakukan gugatan dan kritik tajam terhadap pondasi yang menopang terhadap proyek pembangunan yang terjadi di dunia ketiga yang sering mengalami paradoks dan kebuntuan.

Dalam teori pembangunan, diskursus yang berkembang tidak terlepas dari wacana modernisasi dan ketergantungan. Bagaimana dua sisi mata uang, maka modernisasi yang menggiring proses pembangunan di negara-negara dunia ketiga telah menciptakan ketergantungan. Gunder Frank mensimbiosis pola ini dengan adanya negara pusat dan negara pinggiran (*peripheral*), dimana posisi struktural negara maju (dunia pertama) sebagai titik pusat dan negara-negara terbelakang sebagai negara pinggiran/satelit (dunia ketiga), (Herry, 2001).

Modernisasi adalah suatu proses transformasi besar masyarakat, suatu perubahan dalam setiap aspek kehidupan masyarakat, istilah yang paling spektakuler dalam suatu masyarakat meliputi perubahan teknik-teknik produksi dari cara-cara tradisional ke cara-cara modern (J W Schoorl, 1982 dalam Salim, 2002).

Berbeda dengan Schoorl, Chen melihat konsep modernisasi, industrialisasi dan pembangunan sebagai suatu kesatuan yang

menunjuk pada suatu “fenomena sosial makro” yang diperuntukkan untuk mengamati gejala negara berkembang sebagai interaksinya dengan negara maju. Modernisasi sebagai konsep kunci pembuka pintu industrialisasi dan pembangunan. Modernisasi bahkan menganggap kesetaraan proses pembangunan dalam bidang industrialisasi, pembangunan pendidikan, politik, ekonomi dan pembangunan pedesaan. Sementara Bendix lebih membedakan dalam penempatan konsep industrialisasi dan modernisasi sebagai dua konsep kunci pembangunan (Salim, 2002).

Sementara, pembangunan menurut Bendix bahwa pembangunan jika berkaitan dengan perubahan teknis ekonomis disebut “industrialisasi” yakni suatu perubahan ekonomi yang disebabkan oleh teknik-teknik baru berdasarkan sumber tenaga non hayati (mekanisasi) dan pengembangan berkesinambungan dari penelitian terapan. Sedangkan jika pembangunan itu menyangkut perubahan sosio-politis, maka disebutnya sebagai “modernisasi” yakni perubahan sosial politik yang menyertai industrialisasi seperti misalnya urbanisasi, perubahan dalam struktur mobilitas sosial, perubahan politik, dan sebagainya.

Sebagaimana lebih lanjut diungkapkan Herry (2001), mulai dekade tahun 1950-an kata pembangunan menjadi sangat masif dan cenderung menjadi “agama baru” bagi negara-negara yang sukarela maupun terpaksa telah menerima cap atau stempel strategi negara-negara berkembang atau negara dunia ketiga. Sebagai wujud “intervensi” negara maju atas negara dunia ketiga dengan memaksakan konsepsi pembangunan dalam proses perubahan (sosial) atau sebagai upaya mengejar ketinggalan.

Jadi, kelemahan dasar teori pembangunan selama ini adalah asumsi keliru bahwa pembangunan merupakan tujuan nasional yang dapat dipisahkan dari tujuan lainnya dan diberi posisi istimewa serta tidak dapat diganggu gugat di antara tujuan-tujuan itu. Dengan alasan-alasan tertentu, telah diasumsikan bahwa semakin miskin dan semakin mundurnya suatu negara, pemerintahnya akan semakin menitikberatkan kebijakan pembangunan untuk “mengejar ketertinggalan”. Jika pembangunan didefinisikan sebagai perbaikan menyeluruh dalam standar hidup, asumsi semacam itu jelas keliru,

dan dalam retrospeksi mungkin juga agak naif. Sebenarnya, ini sudah menjadi jelas dengan apa yang dikenal dengan “krisis perencanaan” di pertengahan tahun 1960-an Faber dan Seers (1972) dalam Hettne (2001).

Hettne menegaskan lebih lanjut bahwa “pembangunan” dalam keadaan yang paling baik sungguh berarti penguatan basis material suatu negara melalui industrialisasi, mengikuti pola yang sangat mirip dari suatu negara ke negara lainnya. Model yang banyak dipakai ini telah diperkuat oleh kepentingan keamanan elit penguasa atau mempertahankan *status quo*. Dalam model tersebut, akibatnya terdapat potensi konflik, antara negara-negara yang bersaing dalam sistem antar negara, antar negara di satu pihak penguasa dengan kelompok-kelompok sub nasional yang menantang legitimasi negara.

Proyek pembangunan adalah unik, karena alasan sederhana yaitu bahwa proyek itu menggunakan wilayah tertentu dan penduduk tertentu yang tinggal di wilayah tersebut sebagai alat-alat pembangunan. Akan tetapi setiap proyek pembangunan mengandung elemen-elemen dasar (Hettne, 2001) yaitu kontrol politik dan militer yang eksklusif atas wilayah tertentu; usaha mempertahankan wilayah dari kemungkinan klaim luar; pencapaian kesejahteraan materiil dan legitimasi politik di dalam wilayah ini.

RKP Desa adalah dokumen perencanaan untuk periode 1 (satu) tahun merupakan penjabaran dari RPJMD yang memuat rancangan kerangka ekonomi desa, dengan mempertimbangkan kerangka pendanaan yang dimutakhirkan, program prioritas pembangunan desa, rencana kerja dan pendanaan serta perkiraan maju, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah desa maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat dengan mengacu kepada RKPD dan RPJMD. Pembangunan partisipatif adalah suatu sistem pengelolaan pembangunan di desa bersama-sama secara musyawarah, mufakat, dan gotong royong yang merupakan cara hidup masyarakat yang telah lama berakar budaya di wilayah Indonesia.

Musrenbangdes adalah forum musyawarah tahunan yang dilaksanakan secara partisipatif oleh para pemangku kepentingan

desa (pihak berkepentingan untuk mengatasi permasalahan desa dan pihak yang akan terkena dampak hasil musyawarah) untuk menyepakati rencana kegiatan di desa 5 (lima) dan 1 (satu) tahunan (Permendagri Nomor 66).

Gambaran kemajuan masyarakat modern, digambarkan sebagai sebuah model linear yang menuju pada masyarakat industri dimana dalam teori modernisasi masyarakat yang dicita-citakan ini dibangun dengan orientasi masa depan yang lebih baik. Rasionalitas dikedepankan untuk mengikis adanya tradisi yang dianggap sebagai budaya masyarakat terbelakang. Menarik sebagaimana diungkapkan Budiman (1997) bahwa modernisasi yang berkembang di banyak negara berkembang tidak mempertimbangkan akar budaya lokal sebagai potensi pembangunan, sehingga bersifat a-historis. Hal ini berkaitan erat dengan munculnya cara pandang bahwa adat budaya lokal cenderung menjadi penghambat proses menuju modern. Gambaran menjadi modern secara teknis dengan proses industrialisasi yang menghasilkan kemajuan teknologi.

Dalam perkembangannya kemudian, berbagai macam teknologi yang dikembangkan bukannya dalam kerangka untuk mengangkat dan meninggikan derajat kemanusiaan, akan tetapi justru malah semakin menyeret manusia pada titik nadi kemanusiaannya. Kemajuan teknologi kemudian terjadi pada bidang-bidang penghancuran kemanusiaan dengan penciptaan mesin-mesin perang dan pembunuh massal, penciptaan mesin-mesin industri yang pada akhirnya melahirkan pandangan manusia yang dipersepsikan dan disamakan dengan mesin dan hanya sebagai alat industri, sehingga pada titik ini manusia ditempatkan pada posisinya yang fungsional saja, dan bukannya pada posisi yang lebih tinggi sebagai makhluk paling bermartabat di muka bumi dengan segala kelebihan dan keunikannya.

Ketika orde baru dengan sistem pemerintahan sentralistik, dimana peran pusat amat dominan dan arus modal sebagai *mode of production* kapitalistik mengalir ke pusat, sementara daerah terkesan diperlakukan sebagai sapi perahan. Berbagai bentuk kesenjangan yang timbul antara lain kesenjangan desa-kota, kesenjangan antar wilayah, kesenjangan antar golongan masyarakat dan sebagainya.

Dari sini timbul pertanyaan, apakah pembangunan telah berhasil atau gagal? Maka bila menyimak indikator terjadinya ketimpangan, kehancuran modal sosial, renggangnya hubungan sosial, serta menguatnya eskalasi tindakan separatisme bisa secara tegas dinyatakan bahwa terjadi kegagalan dalam pembangunan di Indonesia. Pemerintah bukan hanya gagal memperkuat dan mempertahankan modal sosial, tetapi malah membiarkannya hancur demikebijakan ekonomi yang *hyper-pragmatis* dan demi mempertahankan *status quo* (Chaniago, 2001).

Setelah era pemerintahan orde baru yang sentralistik, represif dan otoriter, membuka cakrawala terjadinya satu perubahan dalam sistem dan paradigma dalam pemerintahan di Indonesia. Desakan untuk mewujudkan *good and clean governance* pasca orde baru menjadi diskursus dan wacana yang terus bergulir. Terjadinya krisis multi dimensi (sosial, ekonomi, politik, dan budaya) sebagai bahan dari babak akhir pemerintahan Soeharto, telah memicu kejatuhan rezim yang otoriter tersebut. Babak baru sebagaimana Thomas Kuhn menulis karyanya yang berjudul *The Structure of Scientific Revolution*, dapat terangkum bahwa suatu paradigma (lama) ketika kondisi normal akan menjadi pijakan dan keyakinan dari suatu komunitas (Lazlo, 1997).

Paradigma pembangunan sentralistik orde baru kemudian tidak mampu melakukan proses konsolidasi seiring terjadinya dinamisasi perubahan sosial, sehingga kemudian memunculkan anomali dimana ditandai tindakan-tindakan destruktif dalam gejolak sosial-politik di tanah air. Babak akhir rezim ini turut menandai terjadinya diskursus antara pemulihan ekonomi dan/atau stabilitas politik, dimana kondisi instabilitas politik menjadi dominan di samping terpuruknya perekonomian nasional.

Berangkat dari episode ini kemudian memunculkan model pembangunan yang bernuansa lokal yang berbasis pada potensi sumber daya daerah. Dalam konteks ini, desentralisasi melalui pembagian kewenangan antara nasional dan daerah dalam proses pembangunan dilakukan melalui pemberian kewenangan proses pembangunan yang diperluas ke daerah. Sistem desentralisasi ini memungkinkan daerah lebih mampu mengoptimalkan sumber daya

daerah serta adanya pendelegasian wewenang dan pengambilan kebijakan pada daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (yang diubah menjadi UU No. 32-2004 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah serta UU No. 25-2004), sebagai landasan yuridis dalam proses perubahan sosial (pembangunan) di daerah.

Melihat sistem politik di Indonesia sekarang ini telah menuju pada suatu pluralisme terbatas. William Liddle adalah seorang Indonesianis yang menyatakan bahwa kehidupan politik Indonesia jauh lebih pluralistis dari yang digambarkan selama ini. Liddle mendukung pandangan Emerson yang mengatakan negara bukanlah satu kesatuan monolit seperti digambarkan Anderson. Tetapi Liddle melangkah lebih jauh dan mengatakan, sekarang initelah muncul aktor-aktor/kelompok-kelompok sosial di luar negara yang sewaktu-waktu dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan kalangan intelektual/akademikus walaupun dengan kapastias yang masih sangat terbatas (Fakih, 1996).

Kelompok-kelompok sosial akan memainkan peran sebagai wadah (saluran) bagi partisipasi politik pada tingkat lokal. Kelompok-kelompok ini biasanya secara politik terlihat aktif misalnya ormas, LSM dan kelompok sosial lain yang memiliki potensi untuk mempengaruhi para elit dalam struktur pemerintahan. Berbagai organisasi masyarakat sipil itu tidak hanya meningkatkan kompleksitas struktur kekuasaan lokal, tetapi juga dapat menjadi kekuatan pengimbang terhadap konsentrasi kelompok-kelompok korporatis bentukan pemerintah di daerah.

Pluralisme kelompok bisa menjadi saluran bagi mobilitas aktor-aktor politik baru menuju jenjang yang masih rendah, karena ormas sering menjadi basis organisasi bagi politisi lokal. Munculnya kelompok-kelompok dan asosiasi juga memberikan perlindungan

pada berbagai kepentingan sehingga mengarah pada perluasan basis sosial kepemimpinan lokal.

Indonesia sejatinya mempunyai tradisi yang sangat kaya berkaitan dengan pengambilan keputusan politik. Sehingga nilai-nilai kearifan lokal ini semestinya terus terjaga dalam rangka menuju proses kemandirian dan sebagai wujud tanggung jawab negara dalam upaya mencapai kesejahteraan yang lebih adil dan merata. Di era otonomi daerah, penting sekali secara substantif untuk melibatkan masyarakat sebagai bagian dari skenario mendekatkan pelayanan pada masyarakat dan meningkatkan legitimasi dalam menjalankan aktivitas pemerintahan.

Namun apakah ini hanya akan menjadi momen utopian yang *futuristis* dan/atau malah menjelma menjadi pandangan politik publik terhadap penyelenggara pemerintah sebagai artikulasi adanya kepentingan-kepentingan implisit dalam tetap menutupi mental birokrasi yang korup dan memainkan standar dobel dimana di satu sisi berwatak sebagai kepanjangan tangan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan di sisi lain masih sangat kuatnya mental birokrasi.

Ketika dihadapkan pada realitas yang berupa penampakan kasat mata akan potret birokrasi, mungkin akan beragam ungkapan yang timbul dalam benak untuk melakukan suatu penyikapan. Ketika masyarakat dihadapkan dalam suatu proses dan prosedur birokrasi, maka sebagian besar akan merasa teralienasi meminjam bahasa Karl Marx serta menjadi terkurung akibat proses komunikasi dengan birokrasi yang cenderung kaku dan represif. Padahal kata kunci otonomi daerah adalah upaya mendekatkan pelayanan pada masyarakat (Abraham, 1991).

Dalam proses pembangunan mulai perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi serta pertanggungjawaban membutuhkan komitmen semua pihak sesuai dengan peran untuk dapat menjalankan tata kelola pembangunan yang baik. Maka hal utama yang perlu dilakukan dalam upaya memperkuat peran masyarakat, membangun komunikasi yang efektif serta reposisi peran pemerintah daerah (USAID-LGSP, 2006) membangun proses yang terbuka dan transparan; menyediakan informasi yang mudah

diakses oleh publik; memberikan dorongan pada masyarakat untuk menampung saran sebelum pengambilan keputusan; dan penguatan partisipasi masyarakat secara benar dan bertanggung jawab.

Sejak pertengahan tahun 1980-an, telah terjadi pergeseran antara pemerintah dan swasta, dimana secara ekonomi peran pemerintah menurun. Ini terjadi karena adanya perubahan struktur sumber-sumber penerimaan negara dari sumber-sumber ekonomi yang berasal dari hasil bumi ke sumber-sumber barang olahan dan jasa. Perubahan ini tidak terlepas dari faktor ekonomi-politik internasional yang mengguncang perekonomian Indonesia awal tahun 1980-an yang pondasi dan strukturnya masih lemah (Sritua Arief, 1996). Seharusnya dengan adanya fenomena ini, dimana meningkatnya ketergantungan pemerintah pada swasta dan masyarakat, maka pemerintah semakin mengefisienkan administrasinya, meningkatkan pelayanan publik, dan perlunya makin mendengar suara rakyat.

Ketika terjadi kondisi krisis Indonesia, mengingatkan kita pada krisis umum bagi proyek sosialis; kenaikan harga-harga, fenomena “kelas” baru, penyalahgunaan jabatan dan korupsi yang merajalela, kurangnya partisipasi, dan di atas semuanya kelekatan utopis pada model pertumbuhan yang tidak dapat berjalan. Model pembangunan sistem kapitalisme atau sosialisme pada tingkatan diskursus dianggap tidak cocok dengan “budaya” Indonesia. Namun dalam menyimak pada fakta-fakta sosial, mendeskripsikan carut marutnya kedua sistem besar itu dalam cakrawala ekonomi Indonesia.

Dari sinilah perlu dipahami bahwa hingga awal tahun 1998 perjalanan peralihan dominasi peran ekonomi dari pemerintah ke swasta/masyarakat yang sudah mulai sejak pertengahan tahun 1980-an tidak otomatis memperlihatkan adanya tanda-tanda bahwa pemerintah ingin meningkatkan kedaulatan politik rakyat, sebagai pengalaman masyarakat barat menuju transformasi masyarakat industri padahal selama proses itu, sebenarnya kita telah berada dalam sebuah irama perubahan masyarakat pedesaan menuju masyarakat industri dengan segala konsekuensi politik, sosial-ekonomi dan budaya. Timbulnya “kelas menengah” yang muncul

dari struktur masyarakat masih menunjukkan rendahnya kesadaran politik, dimana mereka sebenarnya diharapkan sebagai motor perubahan (Abers, 2000).

Pada lapisan masyarakat golongan menengah ke bawah dan golongan bawah makin mengalami mobilitas horizontal dan kolektif, di lain pihak, banyak yang mengalami penurunan status, atau mengalami hambatan bukan hanya mempertahankan status yang ada. Peningkatan mobilitas sosial vertikal dan mobilitas kolektif pada penduduk kalangan mayoritas ini makin mendinamisasi kehidupan ranah politik. Makin meningkatnya kesadaran politik serta sadar juga memiliki otonomi untuk melakukan pilihan politik. Bentuk reaksi massa yang berbeda ini dapat dipahami dari bentuk transformasi (pergeseran) sosial ekonomi yang sedang berlangsung dengan ciri khas Indonesia. Makin terjadi kristalisasi pemikiran politik terbuka dalam mengekspresikan kepentingan mereka sebagai bagian atas meningkatnya frekuensi kelompok-kelompok masyarakat sebagai partisan politik (Ahrens, 2000).

Harus disadari bahwa belum adanya isyarat adanya arah menuju masyarakat industri dan makin jelas bahwa kita sedang menuju masyarakat urban dalam arti sosiologis, maka persoalan sosial yang muncul agak berbeda bila dibandingkan dengan transformasi menuju masyarakat industri. Beberapa ciri masyarakat industri akan muncul pada masyarakat perkotaan, sebaliknya banyak ciri-ciri masyarakat perkotaan yang bukan ciri masyarakat industri.

Dampak yang tak kalah hebat yaitu timbulnya ketimpangan-ketimpangan sosial ekonomi masyarakat. Sehingga pembenahan ekonomi dan politik memerlukan prasyarat sosial, terutama mengembalikan kohesivitas sosial dan modal sosial yang telah rusak. Dalam dimensi sosial-ekonomi, ketimpangan-ketimpangan tersebut terjadi dalam bentuk ketimpangan antar golongan ekonomi masyarakat; ketimpangan antar pengusaha besar dan kecil; ketimpangan antar wilayah; ketimpangan antar sub wilayah di daerah yang pertumbuhan ekonominya tinggi; ketimpangan laju pertumbuhan ekonomi antar sektor; ketimpangan antara ekonomi pedesaan dan perkotaan; dan ketimpangan pembangunan diri manusia Indonesia di lapisan masyarakat bawah.

Gagasan pembangunan konvensional sebagai suatu yang semata-mata merupakan pengulangan sejarah ekonomi negara-negara industrial mulai ditinggalkan. Singkatnya, endogenisme digantikan oleh eksogenisme. Erat terkait dengan perspektif ini adalah gagasan bahwa pemahaman intelektual mengenai hakikat pembangunan telah dibiarkan oleh kolonialisme akademis dan bahwa kemandirian juga menuntut adanya upaya pribumisasi pemikiran pembangunan. Model pendekatan *unilineritas* (globalisasi) mengalami krisis yang ditandai dengan kemunduran paradigma modernisasi. Pendekatan satu penyebab dasar yang lain yakni keterbelakangan juga lenyap dengan kemunduran paham ketergantungan.

Perubahan sosial adalah suatu proses, meliputi bentuk dari aspek kehidupan masyarakat. Perubahan sosial yang terjadi di Indonesia, pada umumnya (yang utama) adalah proses yang terkendali oleh perencanaan makro yang disebut pembangunan. Perencanaan yang memusat dan tolak ukur yang sentralistis membuat pembangunan menjadi bias pada kekuasaan negara (Salim, 2002).

Dalam terminologi ini, suatu perubahan (sosial) yang meliputi kompleksitas terhadap adanya suatu yang berubah adalah sebagai ekskalasi perubahan alam, biologis, fisik yang terjadi dalam kehidupan manusia. Artinya, perubahan sosial adalah suatu realitas yang majemuk, bukan realitas tunggal yang diakibatkan oleh dinamika masyarakat tertentu.

Setting pembangunan terpusat dalam dimensi ketertinggalan telah mencorebut akar historis budaya dan sosial masyarakat hingga ke pelosok pedesaan di Indonesia. Konsepsi birokrasi pemerintah (sistem politik) yang mengatur kehidupan dari pusat hingga ke desa, merupakan bagian dari proses pencapaian stabilitasi dan pengendalian stabilitas politik negara demi menunjang proses pembangunan (ekonomi).

Sementara para perencana pembangunan yang kebanyakan bermarga ekonomik, cenderung mengesampingkan (jika tidak mau dikatakan dipaksa) aspek perubahan sosial lain.

Sebagai bagian dari *setting* global, Indonesia termasuk dalam kategori negara Dunia Ketiga (negara berkembang karena tidak mau dikatakan negara miskin) yang mengadopsi teori pembangunan dunia sebagai upaya mengejar keterbelakangan.

Wacana pembangunan sebagai upaya melakukan kapitalisasi dunia, mengalami fase stagnasi pasca “perang dingin” yang mengarah pada model *unilinieritas* (globalisasi). Model inipun sebagaimana di atas juga mengalami krisis seiring kemunduran paradigma modernisasi. Sehingga muncul beragam khasanah wacana dalam proses perubahan sosial. Di satu sisi perubahan sosial adalah suatu keniscayaan, demikian pula arus modernisasi yang mengiringi pembangunan sebagai upaya perubahan sosial yang direkayasa (Ahrens, 1998).

Fase pembangunan di Indonesia telah merasuk dalam denyut setiap perubahan, dimana wacana pembangunan meresap dalam segala hal yang menuju ke arah lebih baik dalam konteks arsitektur, lingkungan, atau bahkan diri manusia dalam konteks misalkan, pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. Singkatnya, kata pembangunan seakan tidak terlepas dari setiap denyut perubahan. Sedemikian dalam merasuk sehingga pembangunan seakan menjadi “agama baru” bagi pemerintah dan masyarakat dalam tatanan yang ada. Jika kemudian terjadi pembelokan dimana kajian dan wacana pembangunan hanya menjadi pembangunan ekonomi, maka ini adalah menjadi persoalan yang serius. Kalangan ekonom seakan menutup mata bahwa proses pembangunan adalah dimensi yang kompleks. Proyek modernisasi dan industrialisasi sebagai komponen utama pembangunan menjadi suatu keniscayaan dalam khasanah perubahan sosial di Indonesia.

Faktanya, modernisasi dengan kata kunci peralihan dari hal-hal yang bersifat tradisional menjadi modern, telah menyisihkan keberadaan komunitas dan budaya lokal yang dinilai tradisional, kuno, tidak efisien dan menghambat pembangunan, serta sebagai indikator keterbelakangan. Sehingga sering kali terjadi dalam proses ini, keberadaan lembaga adat, fungsi nilai, dan pranata-pranata lokalistik lainnya kemudian ditransformasikan atau sama sekali dihilangkan demi alasan pembangunan. Indikator pembangunan

menjadi kepentingan pragmatisme penguasa (negara) dan sebagian masyarakat tertentu yang diuntungkan secara ekonomis. Sehingga ketika terjadi kondisi krisis dalam medio tahun 1997 melanda, sebenarnya benih-benih krisis telah tertanam dimana dapat diindikasikan oleh adanya kebijakan yang *hyper*-pragmatis (Chaniago, 2001).

Instrumen kebijakan sebagai upaya rekonseptualisasi pembangunan sebagai bagian dari upaya keluar dari krisis menjadi pilihan strategi yang dijalankan rezim penguasa. Upaya pencapaian keadilan sosial yang selama ini terpatrit dalam dasar negara, yang telah berbelok arah dan makin menjauh menjadi kesejahteraan bagi sebagian orang, maka sejatinya harus dikembalikan pada jajaran rel untuk menjamin berjalan lurusnya tujuan pembangunan yang hendak dicapai.

Dalam analisis kuantitatif ekonomi, indikator-indikator pragmatis tetap harus diberi ruang. Misalkan atas investasi yang ditanamkan dengan berapa daya serap tenaga kerja, namun harus tetap dijaga bahwa tujuan-tujuan pragmatis tersebut berada pada rel kepentingan etis diluar dimensi ekonomi *an sich*. Artinya, dalam suatu proses pembangunan (ekonomi) bukan atas dasar kekuatan yang saling meniadakan dan menuju pada satu aspek yang diuntungkan namun harus dijalankan atas *setting* keragaman kepentingan dan prinsip keadilan (Yustika, 2000). Dari sinilah menjadi jelas, bahwa dari proses perencanaan atas pembangunan berdasar filosofis dan prinsip keadilan sosial maka semestinya persoalan dan dampak sosial dalam dimensi etis atas kebijakan yang dijalankan menjadi parameter dalam proses perumusan kebijakan. Prinsip dari rumusan kebijakan (publik) yang menyangkut hajat hidup orang banyak, semestinya tetap menganut asas prinsip-prinsip standar kepatutan kebijakan yakni:

† *Berorientasi pada problem dalam hal ini rumusan masalah harus benar-- benar dilihat dalam konteks dengan segala aspek dan dimensi yang melingkupi. Perumusan atas masalah yang keliru akan membawa dampak ketidakpatutan suatu kebijakan untuk dijalankan dari sisi etis, walaupun dari sisi pragmatis menguntungkan (bagi negara dan sebagian masyarakat).*

- ‡ *Kontekstualitas bahwa kebijakan yang dibuat harus memiliki daya sensitivitas dalam proses kebijakan dan proses sosial.*
- ‡ *Memiliki kapasitas untuk suatu perubahan positif, dimana sebagai instrumen pengatur maka kebijakan adalah landasan yuridis untuk melakukan suatu perubahan yang direncanakan. Oleh karenanya kapasitas perubahan yang dimaksud harus berdimensi positif yakni kebijakan tersebut atas dasar tujuan dan dampaknya bermakna menjadi sesuatu yang lebih baik.*

Bahwa kebijakan ekonomi dan perencanaan pembangunan ekonomi biasanya merupakan dua hal yang hanya dibedakan dalam diskusi. Dalam proses kerjanya di masyarakat, keduanya berjalan bersama-sama, bahkan menjadi rujukan dan pengendalian atas perekonomian masyarakat. Dengan demikian di tingkat perumusan, keduanya dirumuskan bersama dalam sebuah paket. Dalam prakteknya, kebijakan ekonomi yang diambil pemerintah tidaklah selalu sejalan dengan teori ekonomi, karena kebijakan tersebut diturunkan melalui proses tawar menawar yang melibatkan pengaruh berbagai faktor ekonomi, sosial dan politik. Maka itu, karena kinerja kebijakan dan perencanaan ekonomi ditentukan oleh berbagai faktor tersebut, maka dapat saja terjadi bahwa dari kebijakan yang sama, hasilnya tidak sama. Dengan mempertimbangkan faktor-faktor tersebut, maka kebijakan pembangunan dapat didekati dari sisi analitis, proses pengambilan keputusan, dan implementasi dari perencanaan.

Dalam terminologi strategi pembangunan bila menyimak kondisi Indonesia dan yang terjadi di daerah, pembangunan sebagai wacana sentral yang bertujuan untuk penguatan basis material masyarakat secara luas harus diposisikan sebagai bagian integral dalam proses perubahan sosial. Desentralisasi dengan otonomi daerah, seharusnya menjawab tantangan tersebut, dimana desentralisasi diperlukan untuk mengurangi aktivitas bersama atau masyarakat terdesentralisasi sebagai masyarakat komunal yakni masyarakat sosialis dan utopis.

Organisasi masyarakat dan pembagian tugas adalah untuk kemaslahatan. Peran partisipatif masyarakat harus lebih diupayakan dalam pengambilan keputusan yang bersifat publik. Perluasan ruang

dialektika masyarakat untuk turut berperan dalam kegiatan pembangunan menjadi suatu keharusan (Sztompka, 2005).

Kekuatan-kekuatan ekonomi dan politik yang terpetakan *an sich*, tidak akan berdampak nyata bila tidak dibarengi dengan upaya untuk mensinergikan menjadi suatu kekuatan yang berperan aktif dalam kegiatan pembangunan. Sebuah perubahan sosial akan berjalan dengan atau tanpa sesuatu yang direncanakan. Namun bila menarik akar sosiologis kultural masyarakat, maka peran agen atau perantara perubahan menjadi penting. Lapisan masyarakat bawah (terkonsentrasi di wilayah pedesaan) cenderung bersikap menunggu tawaran perubahan atau lebih banyak bersikap pasif, sehingga memerlukan dorongan dan stimulus demi suatu perubahan yang dapat dimaknai sebagai keinginan untuk meningkatkan taraf kehidupan menjadi lebih baik. Peran agen sebagai motor untuk meningkatkan partisipasi dan emansipatorik publik harus dibarengi dengan kemauan baik pemerintah, sehingga ada keserasian dalam melakukan suatu proses pembangunan (perubahan).

Muatan strategi pembangunan yang menguatkan dalam keragaman budaya dan pembangunan berwawasan etnis selain juga menggeser ideologi pluralisme budaya menjadi ideologi keanekaragaman budaya (multikulturalisme), dibarengi dengan desentralisasi, partisipasi, bias pedesaan daripada perkotaan, kemandirian dan keseimbangan ekologi dikonkretkan dalam suatu perencanaan strategi perubahan sosial yang komprehensif.

B. Elemen Pembangunan Lokal

Governance adalah istilah dan pengertian yang sering kali digunakan dengan mengkaitkan kata lain seperti *good public governance*, *good government governance*, *good nation governance*, *good corporate governance*, *civil governance*, dan sebagainya (USAID-LGSP, 2006).

Dalam konteks penelitian ini, selain perlu adanya kupasan secara rinci setiap istilah tersebut, juga perlu pemahaman istilah *governance* dari pendekatan sistem. Melalui pendekatan ini diharapkan diperoleh pemahaman tentang *governance* secara utuh,

dan tetap terjaga sewaktu berada pada tingkat analisis sub-sistemnya.

Lebih lanjut dipaparkan dalam materi USAID-LGSP (2006), bahwa terdapat tiga elemen dalam penggunaan istilah *governance* yang terkait dan tidak terpisahkan dalam satu sistem negara yang sedang membangun. Ketiga elemen tersebut adalah:

- ☼ *elemen penyelenggara negara;*
- ☼ *elemen pelaku bisnis;*
- ☼ *elemen masyarakat.*

Tiga elemen ini masing-masing memiliki karakter yang berbeda, sekalipun ketiganya tidak akan mampu berdiri dan berkembang sendiri-sendiri. Mereka sebagai satu kesatuan sistem dalam gerakannya dalam pembangunan mengarah pada satu tujuan, yaitu kebersamaan hidup yang lebih baik bagi setiap insan dalam lingkungan yang harmoni serta upaya pencapaian kesejahteraan bersama.

1. Elemen Penyelenggara Negara (Pemerintah/Government)

Governance dari sudut penyelenggara negara, diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif untuk mengelola urusan-urusan bangsa, mengelola mekanisme, proses, dan hubungan yang kompleks antarwarga negara dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya (yang menghendaki agar hak dan kewajibannya terlaksana) dan menengahi atau memfasilitasi perbedaan-perbedaan di antara mereka.

Terdapat 3 (tiga) pilar atau kaki dari *good government governance* (*good governance*), yaitu *economic governance*, *political governance*, dan *administrative governance* (USAID-LGSP, 2006).

Economic governance mencakup proses pembuatan keputusan yang mempengaruhi langsung atau tidak langsung aktivitas ekonomi negara. *Political governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan negara secara legitimasi dan otoritas. Ini terdiri atas elemen legislatif, eksekutif, dan yudikatif. *Administrative governance* adalah sistem implementasi kebijakan yang memungkinkan sektor publik berjalan secara efisien, efektif, akuntabel, dan terbuka.

Sering kali orang mengutip kata *good government governance* (*good governance*), tetapi sebenarnya mengacu pada pengertian sempit *administrative governance*. Itu dapat dimengerti karena elemen tersebut bersinggungan sangat erat dengan kehidupan bisnis dan masyarakat luas, dimana komunitas bisnis dan masyarakat akan langsung merasakan dampaknya bila kebijakan sektor publik di suatu negara penuh dengan ketidakterbukaan, tidak efisien, dan tidak akuntabel (Mardiasmo, 2002).

2. Elemen Pelaku Bisnis (Pengusaha/Privat)

Pelaku bisnis, yang berupa kumpulan perusahaan yang bergerak di berbagai bidang industri barang dan jasa, memiliki pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan sosial, politik, dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang lebih kondusif bagi pasar dan perusahaan-perusahaan itu sendiri.

Sejalan dengan globalisasi dimana setiap perusahaan tidak kebal lagi terhadap batasan-batasan tradisional geografis dan negara, tuntutan tanggung jawab perusahaan tidak lagi pada penciptaan keuntungan bagi pemilik modal saja. Tetapi meluas pada bagaimana perusahaan secara seimbang memberikan nilai tambah berkesinambungan bagi pemegang saham dan pemangku kepentingan.

Governance dari sudut pelaku bisnis atau sering disebut sebagai *Good Corporate Governance* (GCG) diartikan secara lengkap sebagai struktur, sistem, dan proses yang digunakan oleh organ perusahaan. Ini untuk memberikan nilai tambah perusahaan yang berkesinambungan dalam jangka panjang bagi pemegang saham. Namun, dengan tetap memperhatikan pemangku kepentingan lainnya berlandaskan peraturan perundangan dan norma yang berlaku.

Mengapa GCG didefinisikan sebagai struktur, sistem, dan proses? Sebagai struktur, GCG mengatur hubungan antara dewan komisaris, direksi, pemegang saham, dan pemangku kepentingan lainnya. Sebagai sistem, GCG menjadi dasar mekanisme pengecekan dan pertimbangan kewenangan atas pengendalian perusahaan yang dapat membatasi peluang pengelolaan yang salah, dan peluang

penyalahgunaan aset perusahaan. Sebagai proses, GCG memastikan tranparansi dalam proses perusahaan atas penentuan tujuan perusahaan, pencapaian, dan pengukuran kinerjanya.

3. Elemen Masyarakat Sipil

Governance dari sudut masyarakat kadang disebut *societal governance* atau *society* saja. Masyarakat atau *society* terdiri atas individual maupun kelompok (baik terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi dengan aturan formal maupun informal. *Society* meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, dan lain-lain.

Terwujudnya pembangunan manusia yang berkelanjutan bukan hanya tergantung pada negara yang mampu memerintah dengan baik atau komunitas bisnis yang mampu menyediakan pekerjaan dan penghasilan. Tetapi juga tergantung pada organisasi masyarakat sipil (*civil society organizations*) yang memfasilitasi interaksi sosial dan politik dan yang memobilisasi berbagai kelompok di dalam masyarakat untuk terlibat dalam aktivitas sosial, ekonomi, dan politik. Organisasi masyarakat sipil tidak hanya melakukan *check and balances* terhadap kewenangan kekuasaan pemerintah dan komunitas bisnis. Tetapi, mereka juga dapat memberikan kontribusi dan memperkuat kedua unsur utama yang lain (Alvarez, 1993).

BAB IV
PARADIGMA
PERENCANAAN PEMBANGUNAN

Perencanaan pembangunan di Indonesia didasarkan pada paradigma pembangunan nasional, kebijaksanaan pembangunan, orientasi pembangunan, kewenangan pengelolaan dana pembangunan, mekanisme penyaluran dana pembangunan, mekanisme perencanaan pembangunan dan arah kebijakan pembangunan.

Secara empiris proses perencanaan pembangunan di Indonesia dalam kurun waktu 40 (empat puluh) tahun terakhir sejak pembangunan lima tahun pertama hingga sekarang dapat disimpulkan bahwa paradigma pembangunan nasional bergeser antara paradigma pertumbuhan dan paradigma pemerataan. Paradigma pertumbuhan menekankan pada pertumbuhan ekonomi yang diukur dengan angka Produk Domestik Bruto (PDB), paradigma pemerataan menekankan pada pemerataan kesejahteraan kepada seluruh warga negara yang diukur melalui angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

Pada era otonomi daerah; yang sebelumnya kewenangan pemerintah pusat masih sangat besar dan mekanisme perencanaan pun masih sentralistik; dimana kewenangan pemerintah daerah diperbesar maka mekanisme perencanaan mulai menerapkan perpaduan antara mekanisme *top-down* dan *bottom-up* bahkan cenderung murni *bottom-up*. Pergeseran mekanisme dari *top-down* menjadi *bottom-up* ini kemudian mempengaruhi arah kebijakan program pembangunan yang bergeser dari pembangunan sektoral nasional menjadi pembangunan daerah yang diterjemahkan sebagai pembangunan sektoral di daerah-daerah.

A. Konsepsi Perencanaan Pembangunan

Jika ditilik dari beberapa pendapat, dimensi perencanaan memiliki 2 (dua) ciri yang khas yakni proses dan teknik (Nutt, 1981) dalam Warren (1990). Perencanaan yang normal mempunyai beberapa tahap yang saling berkaitan. Dalam konteks proses, menguraikan bagaimana urutan atau susunan tahap-tahap tersebut dilaksanakan. Sementara dalam sisi teknik adalah sebagai pendekatan yang digunakan untuk menangani persoalan yang timbul dalam setiap tahap atas proses tersebut Warren memaparkan lebih lanjut, misalkan dalam konteks perencanaan program dapat

diidentifikasi 5 (lima) tahapan yang meliputi penyelidikan masalah, penyelidikan pengetahuan, pengembangan prioritas, pengembangan program dan pengendalian serta evaluasi program.

Sedangkan dalam morfologi perencanaan, bahwa proses akan memunculkan 5 (lima) tahapan yakni perumusan, konseptualisasi, perincian, penilaian dan pelaksanaan serta mencakup 3 (tiga) langkah yakni pencarian, sintesis dan analisis. Secara lebih gamblang dapat diuraikan bahwa pada tahap perumusan digunakan untuk menjelaskan penentuan masalah. Hal ini sering kali diuraikan dalam hubungan dengan ketidaksesuaian antara keadaan nyata dan keadaan diinginkan (Pounds, 1969 dalam Warren, 1990). Lebih lanjut dipaparkan, bahwa teknik seperti laporan pengecualian, analisis pihak-pihak yang berkepentingan, teknik kelompok komunal maupun perluasan fungsi atau survei delphi dapat digunakan untuk menentukan keadaan nyata atau yang diinginkan.

Kemudian, tahap konseptualisasi pada proses perencanaan digunakan untuk mengembangkan sebuah model yang menangkap masalah perencanaan. Dalam paparan Warren, bahwa model ini akan mengurangi ambiguitas dengan memecahkan masalah menjadi komponen-komponen lebih kecil dan lebih mudah dipahami, yang diselesaikan satu persatu pada ketiga langkah tersebut. Pembentukan model sifatnya dapat holistik atau reduksionis.

Pada tahap perincian, bermacam-macam gambaran mengenai penyelesaian yang kemungkinan besar dapat berjalan kemudian dikembangkan. Guna menguraikan ciri-ciri operasi sebuah rencana, maka diterapkan teknik konstruktif, seperti matrik sistem (Nadler, 1970), teori sistem umum (Weinberg, 1975), atau model sistem mutakhir (Quade dan Bocher, 1968). Sedangkan untuk menyaring rencana maka teknik interogatif seperti *interpretative structural modelling* (Warfield, 192), simulasi atau teknik matematis (*dynamic program*), digunakan sebagai cara-cara untuk memperbaiki proses perencanaan (Warren, 1990).

Tahap penilaian, digunakan untuk mengidentifikasi biaya, manfaat, penerimaan dan faktor lain yang mempengaruhi masing-masing alternatif. Informasi penilaian merupakan dasar untuk memilih alternatif-alternatif yang mungkin dilaksanakan sebagai

keputusan. Informasi ini dapat diperoleh melalui pohon keputusan, simulasi, model antrian, model aneka macam kebutuhan, eksperimen lapangan, dan eksperimen semu (Cook dan Campbell, 1979 dalam Warren, 1990). Strategi untuk memperoleh penerimaan rencana, kemudian dipertimbangkan pada tahap pelaksanaan.

Proses perencanaan akan sangat mempengaruhi terhadap pilihan kebijakan yang diambil, termasuk legitimasi yang diperoleh jika keputusan tersebut melibatkan publik secara luas. Melalui desentralisasi perencanaan, maka unit-unit dalam organisasi pemerintah akan lebih fokus dalam menjalankan kebijakan sesuai dengan produk rencana yang disusun. Setidaknya, perencanaan akan lebih mampu mengadaptasi terhadap tuntutan perubahan pada tingkat lokal, namun tetap terkoneksi dengan pola perubahan secara nasional.

Istilah perencanaan pembangunan atau sering disamakan artinya dengan perencanaan ekonomi muncul seiring dengan ada atau kuatnya peranan pemerintah (etatisme) dalam suatu masyarakat. Karakteristik etatisme itu sendiri sering kali diwarnai oleh ideologi atau kepentingan politik dari rezim penguasa, bervariasi dari bentuk yang *authoritarian* sampai kepada bentuk yang liberal. Kepentingan rakyat atau masyarakat seyogianya dapat terepresentasikan dalam perencanaan terkait.

Pada negara yang berasas sosialisme, umumnya dilaksanakan perencanaan yang terpusat dan ketat. Seperti Rusia contohnya, dan Yugoslavia dengan penerapannya yang sedikit lebih longgar. Pada umumnya perencanaan pembangunan yang terpusat ini diawali dengan pembangunan pertanian yang meliputi produksi kebutuhan-kebutuhan dasar dan industri-industri yang terkait sehingga tumbuh suatu sistem ekonomi domestik atau sering kali disebut *subsistent economy*. Setelah tujuan-tujuan subsistensi dan domestik tersebut tercapai, maka produksi mulai diarahkan untuk tujuan-tujuan ekspor sehingga mulai terakumulasi surplus ekonomi. Selanjutnya perekonomian, industri dan teknologi yang dipergunakan berkembang pesat, diindikasikan dengan meningkatnya pendapatan nasional (*Gross National Product/GNP*) negara tersebut. Contoh klasik

mengenai hal ini misalnya bisa dilihat pada perkembangan ekonomi Cina, Rusia dan negara-negara sosialis lainnya (Baiocchi, 2001).

Pada masyarakat atau negara-negara yang sektor swastanya lebih dominan, dimana diberlakukan mekanisme pasar dan harga yang relatif bebas, perencanaan lebih banyak diserahkan kepada kekuatan-kekuatan di dalam masyarakat dan bekerjanya *invisible hand* dalam mekanisme pasar. Peranan pemerintah hanya menjaga stabilitas ekonomi dengan mengendalikan sistem moneter dan melaksanakan proyek-proyek yang berdampak menjamin kesejahteraan rakyat. Misalnya dalam keadaan depresi atau resesi pemerintah menurunkan tingkat suku bunga dan memperbanyak proyek-proyek yang bersifat padat karya.

Perencanaan dalam kategori ini disebut perencanaan anti siklus untuk menghadapi fluktuasi konjungtur pada ekonomi negara tersebut. Mengenai perencanaan pembangunan ekonomi pasar ini kemudian berkembang berbagai kecenderungan pemikiran. Misalnya pemikir-pemikir yang menganut aliran Keynes (1936) meletakkan proses perencanaan pada dinamika penawaran dan permintaan. Perencanaan bisa berinisiatif dengan menganalisa permintaan pasar, atau sebaliknya perencana bisa pula mengintervensi melalui sisi penawaran dan menciptakan permintaan-permintaan pasar baru yang dikenal dengan istilah *expanding market demand* (Chandra, 1992),

Di negara-negara sedang berkembang sering kali diterapkan model campuran dari perencanaan secara terpusat yang bergaya etatisme sampai kepada perencanaan yang liberal menggunakan mekanisme pasar atau harga. Misalnya Paaw (1965) dalam Ahrens (2000) mengemukakan sedikitnya ada 3 (tiga) klasifikasi perencanaan di negara Asia Tenggara yaitu *the small effective planners*: menggunakan policies yang efektif terhadap sektor swasta, diterapkan di Malaysia dan Taiwan; *the free enterprise equivators* lebih menyerahkan perencanaan kepada kekuatan pasar atau bahkan tidak ada perencanaan yang sesungguhnya; diterapkan di Filipina; *the doctrinaire nationalist* yang merupakan perencanaan terpusat dan sangat menganut etatisme; dilaksanakan di Ceylon, Birma dan Indonesia.

Ditinjau dari teknik perencanaannya, teknik perencanaan yang sering dilakukan di negara berkembang adalah perencanaan proyek demi proyek; perencanaan sektoral yang merencanakan kebijaksanaan dan kegiatan usaha untuk mengembangkan suatu sektor kegiatan ekonomi tertentu; *integrated public investment planning* yaitu perencanaan investasi menyeluruh pada sektor publik; *comprehensive planning* atau perencanaan komprehensif yang meliputi perencanaan yang menyeluruh pada sektor pemerintah dan sektor masyarakat (Ahrens, 2000).

B. Historikal Dan Ruang Lingkup Perencanaan Pembangunan

Menyibak kembali sejarah pembangunan di Indonesia dengan mengambil referensi buku Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan oleh Kunarjo (2002) bahwa sejak saat menjelang kemerdekaan Indonesia kegiatan yang telah dilakukan oleh tokoh kemerdekaan pada Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia juga dapat disebut "perencanaan" walaupun masih lebih ditekankan pada perencanaan bidang politik, perencanaan itu kemudian akan melandasi perencanaan dibidang ekonomi baik jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang pada masa-masa berikutnya.

Perencanaan jangka pendek pada awal kemerdekaan sebagai upaya memperbaiki perekonomian yang berantakan akibat perang dengan pembentukan Panitia Pemikir Siasat Ekonomi pada tanggal 12 April 1947 berdasarkan penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1947 yang diketuai Moh. Hatta dengan anggota A K Gani, Mohammad Roem dan Sjafroedin Prawiranegara yang menghasilkan dokumen perencanaan yang disebut Dasar Pokok Daripada Plan Mengatasi Ekonomi Indonesia.

Perencanaan ini merupakan awal dari perencanaan jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang yang dikenal dalam rangkaian sejarah perencanaan Indonesia yaitu Rencana Kasimo (1948-1950); Rencana Urgensi Perkembangan Industri dan Industri Kecil (1951-1952); Rencana Pembangunan Lima Tahun (1956-1960); Rencana Pembangunan Semesta Berencana (1961-1969); Repelita Selama Pembangunan Jangka Panjang 1 (1969-1970-1989-1990) dan

dilanjutkan dengan Program Pembangunan Nasional selama orde reformasi sejak 2001 (Kunalo, 2002).

Lebih jauh tentang fase dan periode sejarah perencanaan pembangunan Indonesia (Kunarjo, 2002) menjabarkan:

1. Plan Mengatur Ekonomi Indonesia (1947). Berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 3 tanggal 12 April 1947 dibentuk Panitia Pemikir Siasat Ekonomi yang diketuai oleh Wakil Presiden Drs. Mohammad Hatta; dengan anggota Dr. A K Gani, Mr. Mohammad Roem, Mr. Syarifoedin Prawiranegara, Dr. Soemitro Djoyohadikusumo, Dr. Ong Eng Die, Dr. Ir. Sam Oedin, Ir. Kasan Mutalib, Dr. Alifian Joesoef serta seorang ahli statistik. Panitia ini bertugas menyusun Plan Mengatur Ekonomi Indonesia bertujuan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat yang merata dengan mengintensifkan usaha produksi; memajukan perdagangan internasional, meningkatkan standar hidup masyarakat dan meningkatkan kecerdasan bangsa. Dalam perjalanannya Plan ini banyak hambatan terutama adanya perang kemerdekaan I mulai 21 Juli 1947; pemberontakan komunis 18 September 1948; dilanjutkan dengan perang Kemerdekaan II dimana Belanda kembali menduduki seluruh kota di wilayah Republik Indonesia.
2. Rencana Kasimo (1948-1950); Dalam periode Kabinet Amir Syarifuddin, Menteri Muda Kemakmuran dijabat J J Kasimo bersama dengan Dr. Tjokronegoro. Dalam kedudukannya sebagai Wakil Perdana Menteri dan sekaligus Menteri Muda Kemakmuran J J Kasimo menyusun rencana pertanian yang berdimensi waktu, yaitu rencana produksi jangka menengah (3 tahun) 1948-1950; yang konsepnya masih sangat sederhana yaitu bagaimana menanggulangi keadaan darurat pada waktu itu mengingat perang masih terus berkecamuk. Program utama adalah swasembada pangan, peternakan dan sandang dengan menanam kapas sendiri. Walaupun pelaksanaan Rencana Kasimo ini sangat tidak menentu yang disebabkan karena sebagian besar wilayah Republik Indonesia masih diduduki Belanda; namun dalam rencana ini banyak petunjuk praktis yang mudah dilaksanakan.

3. Rencana Urgensi Perkembangan Industri dan Industri Kecil (1951-1952). Antara tahun 1951-1952, Soemitro Djojohadikusumo mencanangkan Rencana Urgensi untuk Perkembangan Industri dan Industri Kecil.; yang didasari pemikiran bahwa industrialisasi masih merupakan bagian integral dari kebijakan umum untuk menambah kekuatan ekonomi rakyat Indonesia sebagai dasar perkembangan ekonomi nasional yang sehat, sedangkan industri besar diharapkan dapat menciptakan *external economics* sehingga menjadi faktor strategis untuk perkembangan sektor-sektor lainnya. Konsep dasar rencana ini meliputi memperbaiki dan memperluas balai pendidikan dan pelatihan untuk mempercepat perkembangan industri; menambah pinjaman kepada industri rumah tangga dan industri kecil untuk meningkatkan mekanisme perusahaan; mendirikan induk-induk perusahaan dengan bantuan langsung dari pemerintah pusat. Mengembangkan industri di wilayah agraria sebagai pembimbing perusahaan kecil; mendirikan perusahaan besar untuk sektor penting dengan model pemerintah dan swasta. Pembangunan industri dilakukan terpadu antara industri besar, induk perusahaan dan industri kecil dan balai pelatihan.
4. Rencana Pembangunan Lima Tahun (1956-1960); dalam periode Perdana Menteri Juanda dicanangkan rencana pembangunan jangka menengah yang pertama yaitu Rencana Pembangunan Lima Tahun (RPLT) 1956-1960. Walaupun rencana RPLT disetujui DPR dalam bentuk Undang undang pada tanggal 1 November 1958 ternyata dalam perjalanannya memerlukan perubahan. Dari pengalaman ini, Pemerintah menyadari perlu adanya lembaga yang mengatur tentang perencanaan pembangunan untuk kepentingan masa depan bangsa Indonesia, maka dengan Undang-Undang Nomor 80 Tahun 1958 dibentuk Dewan Perencanaan Nasional yang pelaksanaannya ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun Tahun 1959. Rencana pembangunan yang disusun Dewan Perancang Nasional ini bersifat menyeluruh. Tugas pokoknya yaitu mempersiapkan rancangan Undang-undang Pembangunan Nasional yang Berencana; menilai penyelenggaraan pembangunan bersangkutan.

Hasil kerja Dewan Perancang Nasional ini disampaikan kepada Dewan Menteri untuk kemudian mengajukannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Ketua Dewan Perancang Nasional (Depernas) adalah menteri *ex officio*. Pimpinan dewan membentuk seksi pembangunan untuk menyiapkan perencanaan pembangunan di bidang kemasyarakatan, kenegaraan, pertahanan, ekonomi dan keuangan. Depernas terdiri dari unsur pakar, wakil dari propinsi, golongan fungsional dan pejabat pemerintah. Depernas mulai bekerja 28 Agustus 1959 dan dalam waktu 10 bulan berhasil menyusun rumusan mengenai rencana pembangunan nasional semesta tahapan pertama 1961-1969.

5. Rencana Pembangunan Semesta Berencana Tahapan Pertama (1961-1969); Rencana Pembangunan Jangka Menengah Semesta Berencana ini ditetapkan dengan ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama Tahun 1961-1969. Merupakan rencana jangka menengah terpanjang yaitu 8 (delapan) tahun. Tujuan pembangunan adalah, menciptakan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila atau pada waktu itu disebut masyarakat sosialis ala Indonesia. Tahapan program dimulai dari proyek utama yang bertujuan/sasaran meningkatkan pendapatan Nasional dan pendapatan perorangan; selanjutnya mengembangkan proyek-proyek khusus dimana di antara keduanya saling mendukung dan saling membiayai.

Dalam perjalanan pembangunan nasional tersebut diperlukan kesinambungan. Perencanaan di masa akan datang untuk diperlukan suatu badan Perencanaan yang berwibawa dan mempunyai wewenang untuk mengkoordinasikan perencanaan Sektoral dan regional serta melakukan pengawasan dan penilaian atas rencana yang disusun. Oleh karena itu dibentuklah Badan Perencanaan Pembangunan Nasional sebagai pengganti Depemas dengan Penetapan Presiden Nomor 12 Tahun 1963, terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 35 Tahun 1973.

Sinkronisasi Perencanaan sektoral dan regional sangat penting oleh karena itu dibentuk pula badan perencanaan di daerah

melalui Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 1964; sedangkan di Departemen/Lembaga Pusat dibentuk pula Badan Perencanaan Departemen (Biro Perencanaan) yang langsung dibawah Menteri dengan Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 1964.

Walupun pemerintah telah menyempurnakan kelembagaan perencanaan; tapi dalam pelaksanaan pembangunan nasional masih mengalami banyak hambatan antara lain inflasi dalam negeri yang berlanjut pada senering dan Pemberontakan G30S/PKI yang secara akumulasi menyebabkan pembangunan semesta berencana mengalami kegagalan.

Tim Stabilitas Ekonomi; kegagalan orde lama dalam pembangunan yang mengakibatkan hancurnya perekonomian Indonesia; memaksa mahasiswa bergerak menuntut turunnya orde lama yang pada akhirnya keluar Surat Perintah Presiden tanggal 11 Maret 1966 yang dikenal dengan "Supersemar".

Sejak itu sebuah tim dibentuk Pemerintah untuk memikirkan usaha rehabilitasi dan stabilisasi Perekonomian Indonesia dalam masa transisi orde lama ke orde baru. Program utama yang dilaksanakan adalah pengendalian inflasi yang disusul Program pangan, prasarana ekonomi, peningkatan ekspor dan kecukupan sandang. Dengan kebijakan rehabilitasi dan stabilisasi ekonomi keadaan perekonomian Indonesia semakin membak, apabila inflasi tahun 1966 mencapai 365% per tahun maka dalam tahun 1967 turun menjadi 120% dan tahun 1968 turun lagi menjadi 85% dalam turun terus dari tahun ketahun yang memungkinkan dapat dicanangkan perencanaan jangka menengah yang lebih baik dari tahun ke tahun.

6. Rencana Pembangunan Lima Tahun di masa orde baru; 1) Repelita I (1969-1970-1973-1974); 2) Repelita II (1974/1975-1978/1979); 3) Repelita III (1979/1980-1983/1984); Repelita IV (1984/1985-1988/1989); Repelita V (1989/1990-1993/1994); dan Repelita VI (1994/1995-1998/1999). Tahun anggaran dimulai 1 April hingga 31 Maret tahun berikutnya. Selama masa orde baru perencanaan pembangunan dapat bedalan dan mencapai hasil yang baik terutama dilihat dari indikator pertumbuhan dan stabilitas ekonomi; kecuali di akhir Repelita VI sebagai pengaruh dari krisis

ekonomi dunia, di sisi lain walaupun indikator makro ekonomi Indonesia baik namun tidak berdiri pada pondasi perekonomian yang kokoh maka pada dekade akhir delapan puluhan tersebut krisis berpengaruh pada perekonomian bahkan cenderung merusak hingga ke sendi-sendi kehidupan kemasyarakatan atau multi dimensi. Yang pada gilirannya menumbangkan pemerintah orde baru; masuk ke orde reformasi.

7. Rencana Pembangunan pada orde reformasi; pada orde reformasi dicanangkan kembali istilah Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2001-2005 dengan tahun anggaran dimulai 1 Januari - 31 Desember. Hal yang menggembirakan dalam periode ini lahir UU No. 25-2004 yang menjamin kepastian sistem perencanaan pembangunan bagi seluruh pemangku kepentingan dan adanya kewajiban menyediakan Rencana Pembangunan Jangka Panjang, 20 tahun 2005-2025 dari tingkat nasional; tingkat propinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pada tingkat nasional sendiri telah lahir Undang-Undang Republik Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (UU No. 17-2007). Kemudian wajib pula menyediakan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPM) 5 tahunan mulai dari pusat, propinsi, kabupaten/kota dan desa. Selanjutnya menyediakan rencana kerja tahunan bagi pemerintah pusat, propinsi, kabupaten/kota, desa/kelurahan. Disamping itu departemen/lembaga wajib membuat dokumen rencana strategis 5 tahunan dan rencana kerja tahunan; Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD); dan wajib membuat Rencana Strategis 5 tahun SKM dan rencana kerja tahunan SKPD. Seluruh komponen perencanaan mulai dari pusat, daerah propinsi dan kabupaten/kota termasuk non pemerintah terkendali dalam satu sistem perencanaan nasional dibawah UU No. 25-2004.

BAB V
PARTISIPASI DAN KESEJAHTERAAN
MASYARAKAT LOKAL

A. Partisipasi






Mubyarto dan Sartono Kartodirjo (1981:35) mendefinisikan partisipasi sebagai kesediaan untuk membantu keberhasilan setiap program sesuai kemampuan seseorang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri. Sedangkan Moelyarto Tjokro Winoto (1974:23) mendefinisikan partisipasi sebagai pernyataan dan energi seseorang dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk mengembangkan daya pikir dan perasaan bagi tercapainya tujuan bersama serta tanggung jawab terhadap tujuan tertentu.

Partisipasi dalam pembangunan dapat dikatakan sebagai bentuk kerjasama antara masyarakat dengan pemerintah selaku pelaksana pembangunan. Menurut Sondang P Siagian (*Administrasi Pembangunan*, 1983:42), idealnya dalam melaksanakan partisipasi tersebut harus terpenuhi unsur-unsur antara lain melibatkan mental dan perasaan lebih dari semata-mata hanya keterlibatan secara jasmaniah, kesediaan memberikan sumbangan kepada usaha mencapai tujuan sehingga ada rasa kesukarelaan, dan adanya rasa tanggung jawab.






Partisipasi dalam pandangan Loekman Soetrisno (*Menuju Masyarakat Demokratis*, 1995:222) adalah kemauan rakyat untuk mendukung secara mutlak program-program pemerintah yang dirancang dan ditentukan tujuannya oleh pemerintah. Definisi pertama atas pernyataan tersebut diasumsikan adanya sub ordinasi sub sistem dan supra sistem bagian yang pasif dari sistem pembangunan nasional. Para perencana dan pelaksana menggunakan suatu konsep hierarkis dalam menyeleksi proyek pembangunan yang dibutuhkan oleh rakyat, sedangkan proyek yang diusulkan oleh rakyat dianggap sebagai keinginan, karena proyek yang dianggap sebagai kebutuhan maka harus dilaksanakan dan karena proyek yang diusulkan sehingga mendapat prioritas yang rendah. Sedangkan definisi kedua adalah tidak diasumsikan bahwa sub sistem di sub ordinasikan oleh supra sistem dan sub sistem merupakan suatu yang pasif dari suatu sistem pembangunan. Sub sistem dalam konteks ini diasumsikan memiliki aspirasi nilai budaya yang perlu diakomodasikan dalam proses perencanaan dan pelaksanaan suatu program pembangunan. Dengan demikian dapat

dipahami partisipasi untuk menggerakkan masyarakat dalam pembangunan sangat penting artinya.

Kemungkinan yang muncul dari perencanaan seperti itu adalah adanya warga atau masyarakat yang tidak mendukung dan tidak mau berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan, hal ini disebabkan oleh beberapa hal (Loekman Soetrisno, 1995):

-  Masyarakat tidak diikutsertakan dalam penyusunan perencanaan;
-  Masyarakat kurang diberi kesempatan, peluang dan penghargaan terhadap partisipasi yang layak diberikannya;
-  Pemeran atau pelaku partisipasi dicurigai akan mengambil keuntungan pada proses kegiatan pembangunan;
-  Tingkat kehidupan dan penghidupan masyarakat yang terbatas, sehingga tidak mampu memberikan hasil yang diharapkan dalam pelaksanaan pembangunan;
-  Tata nilai dan adat budaya masyarakat yang masih perlu dibenahi.

Oleh karena itu, dengan metode pendekatan perencanaan partisipatif, masyarakat atau kelompok masyarakat diberi kesempatan untuk berperan aktif sebagai upaya mengangkat harkat dan martabatnya. Ciri khususnya perencanaan partisipatif adalah sebagai berikut:

-  Adanya hubungan yang erat antara masyarakat dengan kelembagaan secara terus menerus;
-  Masyarakat atau kelompok masyarakat diberi kesempatan untuk menyatakan permasalahan yang dihadapi dan gagasan-gagasan sebagai masukan berharga;
-  Proses berlangsung berdasarkan kemampuan warga masyarakat itu sendiri;
-  Masyarakat berperan penting dalam setiap keputusan;
-  Warga masyarakat mendapat manfaat dari hasil pelaksanaan perencanaan.

B. Kesejahteraan

Batasan kesejahteraan masih banyak diperdebatkan. Terlalu banyak batas-batas kesejahteraan yang telah dikemukakan para ahli. Namun secara umum kesejahteraan dapat diartikan sebagai tingkat kemampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan primernya berupa sandang, pangan, papan, pendidikan dan kesehatan.

Definisi kesejahteraan dapat juga merupakan tingkat aksesibilitas seseorang dalam kepemilikan faktor-faktor produksi yang dapat ia manfaatkan dalam suatu proses produksi dan ia memperoleh imbalan bayaran dari penggunaan faktor-faktor produksi tersebut. Semakin tinggi seseorang mampu meningkatkan pemakaian faktor-faktor produksi yang ia kuasai maka semakin tinggi tingkat kesejahteraan yang diraihinya. Demikian pula sebaliknya, orang menjadi miskin karena tidak punya akses yang luas dalam memiliki faktor-faktor produksi walaupun faktor produksi itu adalah dirinya sendiri. Kemiskinan dan kesejahteraan ibarat dua sisi mata uang yang tidak terlepas dimanapun diletakkan. Sebenarnya faktor apa yang menjadi penyebab orang tidak mampu mendapatkan kesejahteraan sehingga ia harus miskin?. Seorang sosiolog UGM Lukman Soetrisno menyatakan, “dalam pandangan *agrarian populist*, negara menjadi penyebab utama kemiskinan, sedangkan berdasarkan pandangan masalah budaya dimana orang menjadi miskin karena mereka tidak memiliki etos kerja yang tinggi, jiwa wiraswasta, dan rendahnya pendidikan” (Prisma No. 10/1995).

Kesejahteraan secara luas di gambarkan sebagai kondisi agregat dari kepuasan individu-individu. Kepuasan tersebut di dapatkan dari upaya tiap-tiap individu dalam memenuhi segala kebutuhan dan keinginannya yang lazimnya diukur berdasarkan tingkat kepuasan. Oleh karena itu, kesejahteraan dapat dikatakan sebagai suatu keadaan yang berhubungan dengan tingkat kepuasan. Semakin tinggi tingkat kepuasan seseorang atau rumah tangga, semakin tinggi tingkat kesejahteraannya.

Dalam teori konvensional, kesejahteraan merupakan gambaran keadaan status ekonomi seseorang atau suatu negara. Di dalam mengukur status ekonomi seseorang atau suatu negara terdapat 2 (dua) ukuran paling sering digunakan adalah pendapatan dan kekayaan (Samuelson dan William D Nordhaus, 2001). Artinya pendapatan dan kekayaan keduanya adalah indikator kesejahteraan.

Dalam konsep yang lain, kesejahteraan adalah lebih dekat kepada persoalan kemaslahatan (kesejahteraan bersama), artinya walaupun kesejahteraan untuk diri sendiri, akan tetapi cara mencapainya melalui penciptaan kondisi sejahtera bersama. Misal

kepemilikan atau potensi kekayaan setiap orang ditempatkan pada konteks tujuan syariah yaitu maslahat, yang bermakna bahwa hak kepemilikan setiap manusia hanya berbentuk titipan atau amanah, sehingga penggunaannya senantiasa berdasarkan pada ketaatan kepada-Nya. Wujud ketaatan tersebut adalah sejauh mana amanah tersebut dijalankan.

BAB VI

MODAL SOSIAL

A. Membangun Modal Sosial Melalui Kegiatan Partisipatif

Modal sosial mengacu pada bagian-bagian organisasi sosial jaringan, norma-norma saling ketergantungan, dan kepercayaan yang memfasilitasi kerjasama untuk manfaat bersama (Putnam, Robert D, 1993). Keanggotaan dalam berbagai jenis jaringan sosial yang dapat diamati, ditambah sumber daya moral yang tidak kelihatan seperti kepercayaan, kerjasama, saling ketergantungan, dukungan, dan arus informasi, peduli dan memperkuat satu sama lain. Secara bersama-sama, bagian-bagian yang membentuk modal sosial ini akan mendukung stabilitas politik dan vitalitas ekonomi berkesinambungan.

Jaringan terdapat di dalam masyarakat, menjangkau ke luar (secara horizontal) ke kelompok lain, dan menghubungkan orang (secara vertikal) ke orang-orang lain yang berwenang. Hubungan-hubungan ini masing-masing disebut tindakan untuk mengikat, menjembatani, dan mengkaitkan modal sosial.

Sebagaimana dijelaskan oleh Woolcock, orang miskin mengandalkan asset-aset seperti itu sebagai penghubung kepada orang-orang seperti yang sudah membantu mereka, misalnya pada saat mereka sakit atau membutuhkan pengasuh anak-anak (modal sosial yang berdaya ikat). Mereka mengandalkan hubungan dengan orang di luar kelompok sendiri yang dapat membantu mereka, misalnya individu-individu di bidang kerja terkait di tempat-tempat lain (modal sosial yang menjembatani); dan hubungan dengan orang lain yang berada pada posisi yang memiliki kekuatan politik atau keuangan untuk mendapatkan kesempatan dan mobilitas sebagaimana dikemukakan oleh (Woolcock, Michael, dan Anne T Sweetser, 2002) atau modal sosial yang mengkaitkan. Semua orang mengandalkan hubungan dengan orang lain yang mereka percayai untuk dapat maju, tetapi orang miskin mungkin lebih mengandalkan modal sosial daripada pendidikan untuk bertahan hidup (Narayan, Deepa dan Lant Pritchett, 1997).

B. Membangun Hubungan Antar Masyarakat

Hubungan antar orang adalah sesuatu yang jelas dibutuhkan bagi masyarakat manusia. Hubungan tersebut bisa bertahan lama,

dalam skala luas, dan sulit dikontrol. Fitur dalam hubungan itu sendiri membuat masyarakat menjadi sebuah fakta hidup.

Ide masyarakat berpijak pada hubungan antar orang, dan membuat kita bisa merekognisi entitas yang mengisi hubungan tersebut. Hubungan adalah hasil dari aksi manusia yang bisa datang dan pergi, dan tidak memiliki bentuk pasti. Masyarakat berisi entitas sosial, dan juga gejolaknya.

Kita sering frustrasi karena perubahan antara objek dan proses, antara orang dan sesuatu. Di satu momen, kita bicara tentang masyarakat sebagai objek tetap. Di momen lain, kita bicara tentang pembentukan dan perubahan masyarakat lewat praktek manusia.

Contoh salah satu perubahan penting sejak tahun 1945 di negara Barat adalah diterimanya jenis hubungan seksual berbeda. Jika sosiolog menyesuaikan perkembangan ini dengan klasifikasi nikah atau non-nikah, dan dengan orang *pigeon-hole*, maka kita melewatkan hal menarik yaitu makna yang diberikan orang ke perkawinan dan seksualitas, dan cara *partnership* diciptakan. Untuk menciptakan *partnership*, kita harus mempertimbangkan orang lain secara serius, dan "keluarga" belum bisa mewakili itu.

Sulit menemukan bahasa yang menggambarkan gejolak dalam masyarakat, tapi seperti realita mana pun, masyarakat adalah lebih dari sekadar bahasa yang digunakan, dan bahasa alami selalu memiliki batasan. Bahasa setiap hari cenderung memisahkan objek dari proses, bahkan dari aksinya. Dalam kalimat "Jo memanggang roti", Jo adalah orang, kata kerja "memanggang" adalah aktivitas keahlian, dan kata benda "roti" adalah objek.

Sintak memiliki unsur keawaman, persis seperti anak kecil yang belajar membaca buku. Ini juga sama saat membicarakan masyarakat, yang sering dipenuhi kesalahpahaman. Dalam kalimat "Kita menciptakan sebuah masyarakat", maka kata "kita" adalah masyarakat, dan masyarakat diartikan sudah tercipta. Jadi, kita bisa saja mengatakan "Masyarakat telah memasyarakatkan sebuah masyarakat".

Kesalahpahaman sering terjadi karena orang bisa menjadi subjek, dan masyarakat manusia bisa menjadi objek kalimat. Karena

itu, orang bisa membuatnya seperti yang mereka inginkan, atau diberikan karakter objek seperti objek “roti”.

“Masyarakat” adalah kata kerja tapi juga kata benda. Ini bisa bergerak antara subjek dan objek. Bila kita mempelajarinya, kita mempelajari perbuatan, kejadian, perubahan dan proses yang ada di dalam hubungan sosial. Hubungan ini bukanlah jeruji besi atau imajinasi kosong, tetapi adalah tatanan aktivitas orang terhadap satu sama lain.

Konsep masyarakat berisi penciptaan masyarakat lewat masyarakat. Selama ini adalah orang, maka ini tidak pernah berhenti. Ini berisi penciptaan yang kontinu. Ini berproduksi, tapi tidak pernah sama. Ini bergantung orangnya. Sifat dan kualitas hubungan bisa terus berubah menurut orang di dalamnya.

Hubungan sosial bisa muncul lewat konstruksi dan kinerja yang menjadi mode realita. Inilah yang berada di balik hasil, artifak dan kolektivitas. Ini intangibel, tapi selalu di sekitar kita, dan meski tidak terlihat langsung, ini selalu meninggalkan jejak. Inilah yang memberikan bidang penelitian bagi para sosiolog.

C. Tahapan Dan Manfaat Perencanaan Partisipatif

Perencanaan partisipatif masih merupakan paradigma yang relevan. Masyarakat sebagai sumber daya, pelaku pembangunan di suatu daerah (pedesaan) harus diberdayakan dalam penyusunan rencana/program pembangunan, karena mereka adalah yang paling mengetahui berbagai persoalan yang dihadapi, potensi yang dimiliki, dan kebutuhan menurut kelompok-kelompok dalam masyarakat.

Untuk menjaring dan menyaring program-program pembangunan yang dibutuhkan masyarakat ditempuh melalui diskusi kelompok terfokus. Bukan suara terbanyak yang menjadi kriteria, dan tidak menjamin prioritas peringkat pertama dari suatu program. Dalam menentukan prioritas program pembangunan harus digunakan kriteria yang terukur menggunakan bobot dan nilai dari masing-masing kriteria yang digunakan terhadap program pembangunan yang diusulkan (misalnya jaringan irigasi, pasar, jalan desa, dan sebagainya). Dalam proses komunikasi dan diskusi dalam kelompok masyarakat adalah kesejajaran dari semua peserta. Diskusi

seharusnya mencerminkan masalah yang terkait dengan setiap orang dalam masyarakat.

Perencanaan secara partisipatif diperlukan karena memberi manfaat sekurang-kurangnya, yakni:

- ❶ *Anggota masyarakat mampu secara kritis menilai lingkungan sosial ekonominya dan mampu mengidentifikasi bidang-bidang/atau sektor-sektor yang perlu dilakukan perbaikan, dengan demikian diketahui arah masa depan mereka.*
- ❷ *Anggota masyarakat dapat berperan dalam perencanaan masa depan masyarakatnya tanpa memerlukan para pakar atau instansi perencanaan pembangunan dari luar daerah pedesaan.*
- ❸ *Masyarakat dapat menghimpun sumber daya dan sumber dana dari kalangan anggota masyarakat untuk mewujudkan tujuan yang dikehendaki masyarakat.*

Jika pada masa yang lalu anggota masyarakat bersifat pasif, maka dalam pembangunan masa depan sifat tersebut perlu dimotivasi dan didinamisasi secara lebih kreatif dan mampu untuk memanfaatkan peluang, dengan demikian masyarakat berpartisipasi secara aktif dalam pembangunan.

Keberhasilan pembangunan dalam masyarakat tidak selalu ditentukan oleh tersedianya sumber dana keuangan dan manajemen keuangan tetapi lebih banyak dipengaruhi oleh pecan serta dan respons masyarakat terhadap pembangunan atau dapat disebut sebagai partisipasi masyarakat. Untuk mencapai keberhasilan partisipasi masyarakat dalam pembangunan diperlukan kepemimpinan lokal yang cakap, berwibawa dan diterima oleh masyarakat yang mampu mensinergikan tradisi sosial budaya dengan proses manajemen modern.

BAB VII
EKONOMI POLITIK
BERBASIS POTENSI LOKAL

A. Pendekatan Ekonomi Politik Lokal

Berdasarkan sejarah perkembangan gagasan hubungan politik dengan ekonomi sudah terjadi mulai abad ke-18. Lebih lanjut Adam Smith memandang ekonomi politik sebagai sebuah cabang ilmu tentang negarawan atau pembuat perundangan. Tujuan ekonomi politik menurut Adam Smith yakni menyediakan pendapatan yang cukup banyak atau kebutuhan minimum masyarakat dan mensuplai negara atau persemakmuran dengan pendapatan yang memadai bagi pelayanan publik.

Bagi sebagian penulis dengan metode empiris-analitis, "ekonomi politik" tampaknya merupakan sebuah label formal yang dapat diterapkan pada berbagai macam studi yang berkaitan dengan aspek-aspek kebijakan publik. Ia tidak memiliki arti penting metodologi tertentu dan hanyalah merupakan piranti klasifikasi siap pakai, berguna untuk menarik pembaca potensial dan sebagainya. Dalam kalimat lain, ia berkaitan dengan ekonomi kebijakan publik namun disertai pertanyaan-pertanyaan politik esensial tentang aktor-aktor beserta kepentingannya. Yang berhubungan erat dengan pendekatan ini, namun secara filosofis lebih agresif adalah aliran "ekonomi politik baru" (neo-klasik) yang ingin menerapkan asumsi-asumsi, bahasa, dan logika ekonomi neo-klasik pada perilaku politik itu sendiri, dan pada seluruh rentang pengambilan keputusan publik dan swasta (Staniland, 2003).

Penjelasan lebih lanjut, Staniland menegaskan bahwa sesungguhnya penciptaan, kandungan dan dampak teori sosial merupakan masalah ideologi dan budaya maupun intelektual. Pada tingkat kandungan, dikatakannya terdapat beberapa jenis teori ekonomi politik. Kriteria dalam mengidentifikasi teori seperti ini adalah ada tidaknya klaim darinya untuk dapat menggambarkan hubungan sistematis antara proses-proses ekonomi dan politik. Hubungan semacam ini dapat dipandang dalam beberapa cara sebagai hubungan kausalitas antara satu proses dengan proses lainnya (teori deterministik). Sebagai akibat hubungan timbal balik (teori interaktif), atau sebagai kelanjutan perilaku.

Menurut Wahab (1999) terdapat banyak pandangan dan cara yang digunakan oleh pakar dalam merumuskan ekonomi politik.

Salah satunya pandangan Uphoff dan Ilchman (1972) menyatakan bahwa ekonomi politik itu sebagai sebuah pendekatan dalam ilmu sosial yang bersifat supra disiplin atau melampaui batas-batas disiplin. Fokus analisisnya adalah pada setiap isu ataupun kebijakan yang langsung atau tidak langsung melibatkan kepentingan publik. Sudah barang tentu tergantung pada ruang lingkup dan kedalaman analisisnya, ekonomi politik bisa saja membicarakan isu-isu pada tingkat individu, kelompok atau gabungan dari keduanya dan analisis yang dilaksanakan itupun dapat menjangkau pada level mikro atau makro.

Dengan demikian ekonomi politik adalah suatu bidang kajian yang sebagian besar perhatiannya dicurahkan pada masalah-masalah yang berkaitan dengan kebijakan publik atau menyangkut keputusan-keputusan politik.

Secara definitif, Uphoff dan Lichman dalam Wahab (1999) merumuskan ekonomi politik sebagai berikut:

Ekonomi politik adalah ilmu sosial terpadu tentang pilihan publik. Ia bersangkutan paut dengan hal-hal yang bersifat politis karena yang dibahas adalah persoalan penggunaan wewenang kekuasaan dan persaingan untuk memperoleh kewenangan, kekuasaan dan persaingan untuk memperoleh kekuasaan itu dalam masyarakat. Ia bersangkutan paut dengan persoalan ekonomi karena yang dibicarakan adalah alokasi serta pertukaran sumber-sumber daya langka, baik sumber daya politik dan sumber daya sosial maupun sumber daya yang secara umum bisa dikategorikan sebagai sumber daya ekonomi.

Tujuan kajian ekonomi politik adalah proporsi-proporsi mengenai kemungkinan hasil akhir dari proses pertukaran sumber-sumber baik yang bersifat non ekonomi (sosial politik) maupun bersifat ekonomi. Dapat dijelaskan secara rasional berbagai sistem seharusnya bekerja dan bagaimana sistem itu dapat diperbaiki kinerjanya untuk mencapai tujuan kebijakan yang lebih baik.

Dari sejak dulu hingga sekarang persoalan yang selalu menjadi pusat perhatian ekonomi politik dalam kajian fenomena pembangunan karena kebijakan-kebijakan pembangunan pada prinsipnya dirumuskan melalui proses politik yang melibatkan berbagai aktor (birokrat, politisi, pengusaha, lembaga masyarakat

dan masyarakat) yang masing-masing aktor memiliki kepentingan tertentu dan untuk mencapai hasil maksimal dari para aktor dituntut melakukan *trade off* dalam berbagai bentuk negosiasi dan kompromi (musyawarah untuk mufakat). Dipandang dari perspektif ekonomi juga tidaklah mungkin kebijakan pembangunan hanya menggunakan ukuran-ukuran serba ekonomi. Dengan demikian fenomena pembangunan haruslah dilihat dari segi proses maupun dampaknya secara interaktif. Lebih lanjut dijelaskan Bamble (1995) dalam Wahab (1999) sebagai berikut “proses-proses politik dan ekonomi beserta semua lembaga-lembaganya sesungguhnya saling terkait dan karena itu haruslah dipelajari sebagai satu kesatuan dan tidak diperlukan suatu bidang yang terpisah”.

Dalam perkembangannya pendekatan ekonomi politik baru berusaha untuk memahami realitas politik dan bentuk-bentuk sikap sosial lainnya dalam kerangka analisis yang didasarkan pada aktor individual yang selalu berusaha untuk mencapai kepentingan-kepentingannya. Dengan pendekatan yang bersifat liberal individual tetapi berdiri di atas dan memperhatikan realitas sosial yang menjadi basisnya (Susisetiowati, 1999). Dalam pandangan ini, individu sebagai aktor diasumsikan mempunyai serangkaian hak milik khusus termasuk seperangkat selera atau referensi tertentu dan kapasitas untuk memutuskan secara rasional dalam memilih berbagai alternatif pilihan ekonomi, sosial, maupun politik. Dengan demikian pendekatan ini dapat diaplikasikan untuk berbagai fenomena ekonomi maupun politik termasuk sikap pemerintah dalam proses pengambilan keputusan bagi kebijakan publik.

B. Paradigma Dan Sistem Ekonomi Politik

Secara garis besar terdapat 4 (empat) bentuk sistem ekonomi politik yakni kapitalisme, sosialisme, komunisme dan sistem ekonomi campuran. Bentuk murni dalam pelaksanaan masing-masing sistem tersebut hampir tidak ada, tetapi berbagai sistem ekonomi berbagai negara dapat diidentifikasi ke dalam kelompok-kelompok sistem ekonomi tersebut. Beberapa gambaran dasar yang akan dilihat dalam tinjauan ini meliputi pemikiran, inisiatif

pembentukan badan usaha, insentif ekonomi, mekanisme harga di dalam masyarakat dan kompetisi pasar.

Ketika perekonomian Rusia dan negara-negara eropa timur (bekas Uni Soviet) hancur berantakan pada tujuh tahun terakhir ini, banyak sekali para ahli ekonomi (pasar) mulai yakin bahwa pasar yang mampu berfungsi dengan baik hanya dapat tegak apabila dibangun di atas dan berada di tengah-tengah suatu negara yang berdaulat. Dengan kata lain, anggapan klasik di antara para ekonom arus tengah bahwa pasar akan tegak dan bekerja baik apabila tidak ada campur tangan pemerintah terlihat semakin hambar, jika tidak dapat dikatakan keliru sama sekali.

Krisis yang menerpa perekonomian Indonesia saat ini sangat identik dengan ketidakbekerjaan suatu sistem ekonomi pasar yang terjadi di Rusia itu. Adanya suatu sistem ekonomi pasar dan kapitalisme semu, fenomena konglomerasi yang hampir tidak beradab, tingkah kolusi-korupsi dan *koncoisme* yang sangat kronis, penguasaan aset dan sumber daya produktif dikalangan segelintir pelaku ekonomi yang mengatasnamakan efisiensi dan ekonomi pasar, gejala ketimpangan yang sangat meresahkan itu adalah sedikit saja dari sekian banyak ketidakmampuan atau ketidakandalan suatu negara yang berdaulat.

Keterpurukan ekonomi sekarang ini jelas sekali merupakan suatu indikasi kuat bahwa pasar hanya mampu bekerja dengan mulus dengan biaya transaksi yang rendah apabila sistem pasar itu dibangun secara hati-hati dan terus menerus direkonstruksi dan direformasi oleh suatu negara yang koheren – legitimasi, demokratis, tidak terlalu bertumpu pada suatu figur pemimpin saja.

Disinilah pentingnya presumsi bahwa setiap sistem ekonomi harus dilihat sebagai perangkat hubungan keteraturan yang mampu menempatkan suatu domain otonomi individu. Permasalahan krusial dalam suatu organisasi ekonomi adalah bagaimana mampu mendesain suatu infrastruktur sinyal yang mampu mempertukarkan peluang dan kesempatan, dan sinyal pasar yang biasanya tergambarkan dalam suatu harga relatif itu mampu menuntun suatu individu untuk berperilaku mengikuti kepentingan masyarakat banyak.

Pasar itulah yang dapat berfungsi sebagai mekanisme responsif dari sinyal-sinyal tadi. Akan tetapi, perlu diingat bahwa untuk mampu menjalankan fungsinya sebagai pemberi sinyal yang legitim, pasar harus dapat menekan biaya-biaya transaksi yang timbul dari suatu aktivitas ekonomi pasar. Oleh karena itu, suatu nilai yang terkandung dalam masyarakat, norma hidup yang dianut kelompok sosial tertentu, serta pranata formal yang melingkupi suatu tatanan kemasyarakatan akan saling menentukan aransemen kelembagaan yang ada di tengah masyarakat.

Pengkajian dan penelurusan lebih mendalam tentang aransemen kelembagaan dalam memahami suatu perilaku ekonomi dan politik masyarakat itulah yang lebih banyak dipelajari dalam ekonomi kelembagaan, suatu pendekatan atau sebenarnya suatu cabang "baru" ilmu ekonomi, yang memiliki posisi penting dalam ekonomi politik. Pendekatan ekonomi kelembagaan memperoleh perhatian yang meluas setelah Ronald Coase dari University of Chicago, Amerika Serikat (AS) memperoleh hadiah Nobel bidang ilmu ekonomi pada tahun 1991. Coase berhasil menemukan suatu metodologi atau klasifikasi betapa pentingnya biaya transaksi dan hak kepemilikan dalam struktur kelembagaan dan ke bekerjaan perekonomian. Kemudian, pada tahun 1993 hadiah Nobel kembali diberikan kepada pakar ekonomi kelembagaan Robert Fogel dari University of Chicago (Amerika Serikat) dan Douglas North dari Washington University, St. Louis (Amerika Serikat) atas kontribusinya dalam pembaharuan penelitian sejarah ekonomi dengan cara mengaplikasikan teori ekonomi dan metode kuantitatif untuk menjelaskan proses perubahan ekonomi dan kelembagaan.

Berikut secara lebih rinci akan diuraikan beberapa hal, diantaranya definisi dan batasan kelembagaan, prinsip-prinsip dasar dalam ekonomi kelembagaan, perbedaan pokok dengan ekonomi neoklasik atau ekonomi ortodoks serta suatu hierarki kebijakan publik yang sangat berhubungan dengan aransemen kelembagaan.

BAB VIII
EKONOMI KELEMBAGAAN
MASYARAKAT DESA

Definisi kelembagaan mencakup 2 (dua) demarkasi penting, yaitu konvensi dan aturan main. Kelembagaan adalah suatu aturan yang dikenal dan diikuti secara baik oleh anggota masyarakat, yang memberi naungan dan hambatan bagi individu atau anggota masyarakat. Kelembagaan kadang ditulis secara formal dan ditegakkan oleh aparat pemerintah, tetapi kelembagaan juga dapat tidak ditulis secara formal seperti pada aturan adat dan norma yang dianut masyarakat. Kelembagaan itu umumnya dapat diprediksi dan cukup stabil, serta dapat diaplikasikan pada situasi berulang. Demikianlah dasar-dasar awal yang diletakkan oleh para penemu ekonomi kelembagaan John R Commons dan Thorstein Veblen.

Menurut bapak ekonomi kelembagaan Thorstein Veblen (1926), kelembagaan adalah *settled habits of thought common to the generality of men*. Kelembagaan dianggap sebagai suatu Konvensi atau suatu keteraturan dalam tingkah laku manusia yang menghasilkan suatu tingkat kepastian prediksi dalam hubungan antar manusia. Walaupun kelembagaan (sosial) sangat penting pada pemecahan masalah-masalah koordinasi sosial, kelembagaan tidak mesti dapat mengawasi dirinya sendiri. Kelembagaan mungkin perlu otoritas eksternal, seperti negara, untuk menegakkan konvensi dan kebiasaan di atas, karena seseorang dapat saja mempunyai insentif untuk mencuri hak-hak orang lain.

Menurut tokoh panutan yang lain John R Commons (1934), definisi kelembagaan adalah *collective action in restraint, liberation, and expansion of individual action*. Kelembagaan adalah kerangka acuan atau hak-hak yang dimiliki individu-individu untuk berperan dalam pranata kehidupan, tetapi juga berarti perilaku dari pranata tersebut. Setiap perilaku ekonomis juga sering disebut kelembagaan, sehingga setiap yang dinamis atau tidak statis, yang terproses atau tidak, yang beraktivitas atau tidak semata perasaan atau kepakaan, yang berupa manajemen atau tidak sekadar keseimbangan, semuanya tercakup dalam ekonomi kelembagaan.

Dengan demikian, kelembagaan itu dianggap sebagai seperangkat aturan main atau tata cara untuk kelangsungan sekumpulan kepentingan. Jadi, kelembagaan itu adalah kegiatan kolektif dalam suatu kontrol atau yurisdiksi, pembebasan atau

liberasi, dan perluasan atau ekspansi kegiatan individu, seperti disebutkan di atas.

Ruang lingkup kelembagaan juga dapat dibatasi pada hal-hal berikut ini:

❖ *Kelembagaan adalah kreasi manusia*

Beberapa bagian penting dari kelembagaan adalah hasil akhir dari upaya atau kegiatan manusia yang dilakukan secara sadar. Apabila manusia itu hanya pasif saja dalam suatu sistem, sistem itu tak ubahnya seperti kondisi alami atau sistem fisik yang mungkin saja dapat lebih menguasai kelangsungan kepentingan manusia.

❖ *Kumpulan individu*

Kelembagaan hanya berlaku pada sekelompok individu, Setidaknya dua orang atau bagi seluruh anggota masyarakat. Oleh karena itu, kelembagaan dirumuskan dan diputuskan bersama-sama oleh kelompok individu, bukan secara perserorangan.

❖ *Dimensi waktu*

Karakteristik suatu institusi itu adalah apabila dapat diaplikasikan pada situasi yang berulang dalam suatu dimensi waktu. Kelembagaan tidak diciptakan hanya untuk satu atau dua wiken pada suatu kurun waktu tertentu saja.

❖ *Dimensi tempat*

Suatu lingkungan fisik adalah salah satu determinan penting dalam aransemen kelembagaan, yang juga dapat berperan penting dalam pembentukan suatu struktur kelembagaan. Akan tetapi, aransemen kelembagaan juga dapat berperan sangat penting pada perubahan kondisi atau lingkungan fisik. Hal inilah yang sering dikenal sebagai hubungan timbal balik.

❖ *Aturan main dan norma*

Kelembagaan itu ditentukan oleh konfigurasi aturan main dan norma, yang telah dirumuskan oleh suatu kelompok masyarakat. Anggota masyarakat harus mengerti rumusan-rumusan yang mewarnai semua tingkah laku dan norma yang dianut dalam kelembagaan tersebut.

❖ *Sistem pemantau dan penegak aturan*

Aturan main dan norma harus dipantau dan ditegakkan oleh suatu badan yang kompeten, atau oleh masyarakat secara internal pada tingkat individu. Artinya, sistem pemantauan dan penegakan aturan ini tidak sekadar aturan di atas aturan, tetapi lebih komplet dari itu.

❖ *Hierarki dan jaringan*

Suatu kelembagaan bukanlah struktur yang terisolasi, melainkan merupakan bagian dari hierarki dan jaringan atau sistem kelembagaan yang lebih kompleks. Pola hubungan ini sering menimbulkan keteraturan

berjenjang dalam masyarakat, sehingga setiap kelembagaan pada masing-masing tingkatan dapat mewarnai proses evolusi dari setiap kelembagaan yang ada.

❖ *Konsekuensi kelembagaan*

Disini umumnya dikenal dua tingkatan konsekuensi. Yang pertama, kelembagaan meningkatkan rutinitas atau keteraturan atau tindakan manusia yang tidak memerlukan pilihan yang lengkap dan sempurna. Tetapi, kelembagaan dapat mempengaruhi tingkah laku individual melalui sistem insentif dan disinsentif. Yang kedua, kelembagaan memiliki pengaruh bagi terciptanya suatu pola interaksi yang stabil yang diinternalisasi oleh setiap individu. Hal inilah yang menimbulkan suatu ekspektasi keteraturan di masa mendatang, terutama dalam batas-batas aransemen kelembagaan dimaksud. Oleh karena itu, kelembagaan dapat menurunkan ketidakpastian.

Dari uraian definisi dan ruang lingkup kelembagaan di atas, kelembagaan menentukan “bagaimana seseorang atau sekelompok prang harus dan tidak harus mengerjakan sesuatu (kewajiban dan tugas), bagaimana mereka boleh mengerjakan sesuatu tanpa intervensi dari orang lain (kebolehan), bagaimana mereka dapat (mampu) mengerjakan sesuatu dengan bantuan kekuatan kolektif (kemampuan atau hak), dan bagaimana mereka tidak dapat memperoleh kekuatan kolektif untuk mengerjakan sesuatu etas namanya (ketidakmampuan)” (Commons, 1968:6).

Bromley (1989) secara tegas mengatakan bahwa kelembagaan itu adalah serangkaian hubungan keteraturan antara beberapa orang yang menentukan hak, kewajiban atau tepatnya kewajiban menghargai hak orang lain, privilis, dan tanggung jawab mereka dalam masyarakat atau kelembagaan tersebut.

A. Kelembagaan Dan Organisasi

Dalam konteks di atas, kelembagaan sering dibedakan dalam organisasi, yang juga memiliki suatu struktur bagi interaksi antarmanusia. Organisasi justru mendapat roh dari suatu institusi yang melingkupinya. Dengan analogi suatu permainan atau olahraga, North (1990) menganalogikan kelembagaan sebagai aturan main, sedangkan organisasi adalah kumpulan pemain yang seharusnya memiliki tujuan sama yaitu untuk memenangkan pertandingan. Sebagai suatu organisasi, para pemain itu mengejar tujuan bersama tadi dengan kombinasi kemampuan, keterampilan,

strategi dan koordinasi, dengan cara bermain jujur dan kadang bermain kotor. Oleh karena itu, membuat model dan analisis terhadap strategi dan kemampuan suatu tim atau organisasi itu adalah proses yang berbeda dengan membuat model dan analisis terhadap kreasi, evaluasi dan konsekuensi dari suatu aturan main atau kelembagaan.

Organisasi dapat berdiri dan eksis karena terdapat suatu aturan main yang menentukan perjalanannya. Organisasi mencakup badan politik (partai politik, Dewan Perwakilan Rakyat, badan lain atau dalam Bahasa Indonesia dikenal atau dirancukan sebagai "lembaga" baik tinggi maupun rendah, hingga departemen teknis); badan ekonomi (perusahaan, asosiasi, usaha tani, koperasi); badan sosial (takmir masjid).

B. Proses Perencanaan Pembangunan Ekonomi Lokal

Pembangunan ekonomi lokal adalah sebuah proses dengan sebuah produk. Proses ini adalah pendekatan jangka panjang ke pembentukan kapasitas masyarakat, membantu institusi lokal menentukan arah tujuannya, dan meningkatkan potensi ekonomi dari area terkait. Ini lebih daripada sekadar memastikan kapan, dimana, dan bagaimana pekerjaan baru bisa distimulasikan di sebuah komunitas. Faktanya, akuisisi lebih banyak peluang kerja memberikan sedikit atau tanpa dampak ke populasi yang ada. Contoh, membawa pekerjaan berteknologi tinggi ke komunitas tambang batubara membantu penambang batubara yang menganggur meski ini membebani basis ekonomi lokal. Karena itu, penting untuk menentukan dampak jangka pendek dan jangka panjang dari alternatif pembangunan yang ada. Di tahun 1980-an, pembangunan ekonomi yang berorientasi *real estate* untuk meningkatkan pekerja kantor di *downtown* menunjukkan tragedi tidak cocoknya pekerjaan baru dengan basis populasi yang ada.

Perusahaan baru yang berbasis dan/atau dimiliki lokal atau regional memiliki dampak lebih besar ke stabilitas dan masa depan sebuah komunitas dibanding pabrik cabangnya. Penelitian terbaru menunjukkan bahwa bisnis inovasi kecil bisa intensif-buruh dibanding pabrik besar. Singkatnya, perencanaan pembangunan

ekonomi lokal membutuhkan kerja keras, analisis hati-hati, dan komitmen sumber daya jangka panjang untuk meraih tujuan yang baik. Hanya mengatakan bahwa area setempat membutuhkan lebih banyak pekerjaan jelas tidak cukup. Komunitas harus siap melakukan aktivitas spesifik dengan resiko yang bisa membawa dampak jangka panjang, positif dan terencana di area terkait.

BAB IX
FAKTOR PENDORONG
PENINGKATAN KESEJAHTERAAN
MASYARAKAT

A. Kebijakan Keuangan Daerah

Dalam rangka untuk mempercepat laju pembangunan di Kabupaten Bima, maka pemerintah daerah menetapkan kerangka ekonomi makro dan pembiayaan pembangunan daerah yang merupakan penggambaran kemajuan ekonomi daerah yang akan dicapai dalam tahun 2006-2010.

Menurut Munir (2003), kebijakan keuangan daerah memiliki 3 (tiga) fungsi utama yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi.

Fungsi alokasi mengandung pengertian bahwa sumber-sumber ekonomi yang mencakup dana, sarana dan prasarana untuk mempercepat dan merangsang kegiatan masyarakat, sedangkan fungsi distribusi yaitu penyebaran kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya ke berbagai daerah yang ditentukan oleh ketepatan dalam menjangkau kelompok sasaran, dan fungsi stabilisasi dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan internal dan eksternal yang menjamin kelangsungan pembangunan daerah.

Demikian pula yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten bima untuk mencapai hal tersebut di atas, dimana kebijakan keuangan daerah diarahkan untuk memaksimalkan sumber-sumber pendapatan daerah dan menetapkan kebijakan surplus-defisit-berimbang, dengan pertimbangan utama berupa kemampuan keuangan daerah dengan sasaran/tujuan yang hendak dicapai (memenuhi kriteria fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi). Selain alokasi dana dari pemerintah pusat maka Pemerintah Kabupaten Bima diharapkan dapat mendanai pembangunan di daerahnya dengan mengoptimalkan peran/partisipasi masyarakat. Dengan penetapan kebijakan keuangan daerah, prioritas program dan kegiatan yang telah menjadi agenda pembangunan daerah jangka menengah dapat terealisasi dengan hasil yang berdaya guna dan berhasil guna.

Proses penganggaran pembangunan yang didasarkan pada anggaran kinerja akan melibatkan 3 (tiga) elemen penting, yaitu masyarakat, DPRD dan pemerintah daerah. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka partisipasi masyarakat sangat diharapkan dalam rangka untuk mempercepat laju pembangunan di Kabupaten Bima

dimana tujuan akhir adalah untuk mensejahterakan masyarakatnya. Pemerintah Kabupaten Bima sesungguhnya tidak bisa berbuat banyak tanpa dukungan dan bantuan daripada masyarakat itu sendiri kita semua menyadari bahwa berhasil tidaknya suatu daerah sangat ditentukan oleh masyarakatnya, walaupun sehebat apapun pemerintah dalam mengambil kebijakan-kebijakan dalam melaksanakan pembangunan tapi dukungan masyarakat tidak optimal maka suatu yang mustahil bisa berhasil. Oleh sebab itu Pemerintah Kabupaten Bima tidak henti-hentinya menjalin kerja sama yang baik antara swasta maupun masyarakat agar saling mendukung satu sama lain dalam rangka percepatan pembangunan sehingga kesejahteraan dapat tercapai.

Paradigma baru ini menuntut transparansi dan akuntabilitas publik dari anggaran daerah yang diajukan pada DPRD. Landasan hukum anggaran kinerja adalah PP No. 105-2000 dan Kepmendagri No. 29-2002 serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU No. 17-2003).

Demikian pula dengan anggaran yang berbasis kinerja Pemerintah Kabupaten Bima dituntut untuk terbuka dalam pelaksanaannya sehingga masyarakat dapat mengetahui kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan dapat memperkecil tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah kabupaten bima, begitu pula pertanggung jawaban kegiatan sedapat mungkin disosialisasikan kepada masyarakat.

B. Kerangka Ekonomi Daerah

Untuk memberikan gambaran mengenai proyeksi pendapatan dan sumber pembiayaan daerah, maka Pemerintah Kabupaten Bima menetapkan kerangka ekonomi daerah. Adapun sumber-sumber PAD Kabupaten Bima diperoleh dari pajak, retribusi, dan pendapatan bagi hasil daerah.

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan jumlah dari seluruh nilai tambah yang tercipta akibat adanya berbagai aktivitas ekonomi di Kabupaten Bima. Nilai ini menggambarkan kemampuan daerah dalam mengelola sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang dimilikinya guna menghasilkan suatu

produk melalui proses produksi. Besaran PDRB ini bergantung pada ketersediaan faktor-faktor produksi yang dimanfaatkan Pemerintah Kabupaten Bima.

Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Bima yang diukur dengan besarnya pencapaian PDRB atas dasar harga konstan, dimana pada tahun 2008 sebesar 4,31% menurun menjadi 3,13% pada tahun 2009. Hal ini menunjukkan bahwa keadaan perekonomian daerah Kabupaten Bima belum secara signifikan menghasilkan keluaran yang direncanakan. Ini disebabkan oleh pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya manusia belum optimal, kebijakan pengelolaan keuangan daerah tidak sesuai dengan kebutuhan nyata daerah, atau juga kapasitas aparat Pemerintah Kabupaten Bima belum maksimal dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, proyeksi keadaan ekonomi Kabupaten Bima dalam 5 (lima) tahun mendatang dengan penerapan kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang baru diharapkan dapat membawa peningkatan kondisi perekonomian daerah Kabupaten Bima dalam bentuk peningkatan pendapatan per kapita masyarakat dan PDRB.

Berdasarkan hasil Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk (PSEP) di Kabupaten Bima pada tahun 2009 masih terdapat 43.641 KK miskin (40,64%) dari jumlah 107.384 KK. Kondisi ini menjadi sedemikian jelas dengan kenyataan bahwa perekonomian Kabupaten Bima masih didominasi oleh sektor pertanian dengan sistem usaha tani yang masih bersifat tradisional dan memiliki kecenderungan kuat sebagai pertanian sub-sistem. Akibatnya adalah rendahnya perolehan nilai tambah sektor pertanian yang berakibat pula pada rendahnya pendapatan perkapita penduduk dan terbatasnya kesempatan kerja dan lapangan usaha produktif.

C. Sektor Pertambangan Dan Penggalian

Sektor ini mencakup segala kegiatan penambangan dan penggalian seperti pemboran, pencucian, pemilihan dan pengambilan segala macam barang tambang, mineral dan barang galian yang tersedia di alam yang berupa benda padat, cair maupun

gas. Penambangan dan penggalian ini dapat dilakukan di atas tanah dan dibawah permukaan tanah. Kegiatan lain yang termasuk dalam sektor ini adalah pembuatan garam kasar dengan cara menguapkan air laut. Kegiatan pertambangan di Kabupaten Bima juga cukup mengembirakan seperti tambang pasir besi di Kecamatan Ambalawi, tambang nikel di Teluk Waworada ini semua bisa berdampak pada peningkatan ekonomi masyarakat Kabupaten Bima bahan tambang ini adalah produk ekspor, disamping itu dengan adanya kegiatan penambangan ini dapat menyerap tenaga kerja sekaligus dapat menciptakan lapangan kerja baru bagi masyarakat khususnya yang berdomisili sekitar lokasi penambangan dan Kabupaten Bima pada umumnya.

1. Pertambangan Migas dan Gas Bumi

Sumber daya tambang dan mineral baik galian golongan B maupun galian golongan C di Kabupaten Bima cukup besar namun belum dikelola dengan baik. Misalnya marmer, batu gamping, mangan, dan lain-lain. Sumber daya tambang golongan B seperti emas, besi, pasir besi juga belum dikelola sama sekali karena membutuhkan peralatan dan investasi yang cukup besar. Kegiatan industri pertambangan khusus galian golongan C hingga tahun 2003 cukup meningkat, seperti perusahaan genteng cetak/biasa, perusahaan kapur, penimbangan (batu, pasir, dan pasir batu (sirtu)) serta perusahaan marmer dan penimbangan batu mangan. Kegiatan tambang minyak dan gas (migas) sementara disurvei pada Kecamatan Lambu yang beberapa waktu lagi akan beroperasi, dimana nantinya masyarakat sekitarnya akan terserap sebagai tenaga kerja. Dengan demikian sedikit demi sedikit tidak perlu lagi mencari kerja ke daerah lain lebih-lebih menjadi tenaga kerja ke luar negeri. Dengan kegiatan-kegiatan tersebut dapat memberi nilai tambah bagi percepatan pembangunan di Kabupaten Bima sekaligus dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada umumnya.

2. Pertambangan tanpa Migas

Pertambangan tanpa migas meliputi pengambilan dan persiapan pengolahan lanjutan benda padat baik dibawah maupun di permukaan bumi serta seluruh kegiatan lainnya yang bertujuan

untuk memanfaatkan bijih logam dan hasil tambang lainnya yang bertujuan untuk memanfaatkan bijih logam dan hasil tambang lainnya. Komoditi dari hasil kegiatan ini adalah batubara, pasir besi, bijih timah, nikel, tembaga, emas, bijih perak, aspal dan jenis lainnya. Beberapa jenis komoditi di atas dimiliki Kabupaten Bima seperti bijih timah, nikel, pasir besi. Dampaknya sangat terasa dalam meningkatkan perekonomian masyarakat baik itu masyarakat yang berpendidikan tinggi maupun yang sedang dan pendidikan rendah.

3. Penggalian

Kegiatan ini mencakup penggalian dan pengambilan segala macam jenis barang galian seperti batu-batuan, pasir dan tanah yang pada umumnya berada pada permukaan bumi dan biasa disebut dengan galian golongan C. Hasil kegiatan ini antara lain batu gunung, batu kali, kapur, koral, kerikil, marmer, pasir, pasir silika, pasir kuarsa, tanah liat, dan sebagainya termasuk pembuatan garam kasar dan komoditi penggalian lainnya. Komoditi ini masih cukup tersedia di Kabupaten Bima dan bahkan masyarakat yang berpendidikan rendah banyak menekuni pekerjaan ini karena tidak perlu pengetahuan yang tinggi dan cukup memberi penghasilan yang lumayan bagi masyarakat Kabupaten Bima.

D. Sektor Listrik, Gas Dan Air Bersih

1. Listrik

Kegiatan ini mencakup pembangkitan dan penyaluran tenaga listrik, baik yang diselenggarakan Perusahaan Umum Listrik Negara (PLN) maupun oleh perusahaan non PLN seperti pembangkitan listrik oleh perusahaan pemerintah daerah dan listrik yang diusahakan oleh swasta (perorangan maupun perusahaan), dengan tujuan komersial. Listrik yang dibangkitkan atau diproduksi meliputi listrik yang dijual, dipakai sendiri, hilang dalam transmisi, dan listrik yang dicuri. Listrik non PLN 1 adalah listrik yang dibangkitkan oleh perusahaan listrik non PLN yang produksinya disalurkan oleh PLN. Sedangkan yang dimaksud dengan listrik non PLN 2 adalah listrik yang dibangkitkan oleh perusahaan listrik non PLN yang hasilnya

dijual/disalurkan secara langsung oleh perusahaan itu sendiri kepada konsumen.

Dengan adanya PLN dan non PLN masyarakat memanfaatkan untuk kegiatan ekonomi dimana dalam hal seperti kegiatan perbengkelan, perhotelan, pertokoan maupun kegiatan pariwisata dan lain-lain yang memanfaatkan jasa listrik. Ini semua sangat menentukan dan dapat mendorong kegiatan perekonomian masyarakat Kabupaten Bima.

Ketersediaan listrik tidak saja dimaksudkan untuk dipakai sebagai sumber penerangan, tetapi lebih dari itu dimaksudkan sebagai faktor pendorong peningkatan produktivitas kerja masyarakat. Ketersediaan listrik akan sangat mempengaruhi masyarakat dalam memanfaatkan waktu luang untuk melakukan berbagai aktivitas riil yang sekaligus bermanfaat bagi peningkatan tambahan penghasilan rumah tangga. Di Kabupaten Bima secara umum jumlah rumah tangga yang menikmati dan memanfaatkan listrik sebagai sumber penerangan dan sebagai pendorong peningkatan aktivitas sosial lainnya sebanyak 69.953 unit. Hal ini bila dikaitkan dengan jumlah rumah tangga yang ada yaitu sebesar 96.372 rumah tangga, maka yang belum terlayani sebesar 35.186 rumah tangga atau sebesar 35,51%.

2. Air Bersih

Kegiatan sub sektor air bersih mencakup proses pembersihan, pemurnian dan proses kimiawi lainnya untuk menghasilkan air bersih, serta pendistribusian penyalurannya secara langsung melalui pipa dan alat lain kepada rumah tangga, pemerintah maupun swasta. Kegiatan ini dapat dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) maupun non PDAM. Seperti halnya listrik air bersih juga sebagai sumber bagi masyarakat Kabupaten Bima dalam segala hal seperti air minum, objek wisata, rumah sakit, hotel dan lain-lain memanfaatkan komoditi ini sebagai bahan untuk produksi yang sangat vital.

3. Sektor Bangunan

Sektor bangunan mencakup segala kegiatan pembangunan fisik (konstruksi) baik berupa gedung tempat tinggal ataupun bukan tempat tinggal, jalan, jembatan dan konstruksi lainnya. Kegiatan di sektor bangunan dapat dilakukan oleh kontraktor umum atau kontraktor khusus termasuk pula kegiatan konstruksi yang dilakukan oleh perorangan (individu). Pengertian kontraktor umum adalah perusahaan yang melaksanakan pekerjaan konstruksi baik untuk pihak lain atau untuk keperluan sendiri. Sedangkan kontraktor khusus dalam perusahaan/unit usaha yang biasanya hanya mengerjakan sebagian dari suatu pekerjaan proyek atas dasar suatu kontrak dengan pihak lain. Sektor ini banyak membantu pemerintah maupun masyarakat Kabupaten Bima dimana dengan jasa kontraktor bangunan-bangunan pemerintah dapat teratasi begitu pula dalam hal pengadaan perumahan yang siap huni dapat terwujud. Dengan kegiatan ini masyarakat Kabupaten Bima dapat memiliki rumah dengan harga yang terjangkau, dan dapat di angsur.

E. Sektor Perdagangan, Hotel Dan Restoran

1. Perdagangan Besar dan Eceran

Kegiatan pada sub sektor ini meliputi kegiatan membeli atau menjual barang, baik barang baru maupun bekas untuk tujuan pendistribusian/ penyaluran tanpa berubah sifat barang tersebut.

Penghitungan nilai tambah sub sektor perdagangan dilaksanakan dengan cara pendekatan arus barang yaitu menghitung besarnya nilai komoditi pertanian, pertambangan dan penggalian, industri serta komoditi import yang diperdagangkan. Sektor perdagangan merupakan sektor yang sangat berperan dalam mendorong perkembangan perekonomian. Sektor ini menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari semua sektor terutama sektor pertanian, industri pengolahan dan kerajinan, dan industri pertambangan, karena merupakan bagian yang memproses pemasarandari hasil-hasil yang diproduksi sektor-sektor tersebut. Penyerapan tenaga kerja pada sektor perdagangan pada tahun 2010 mencapai 8,3%. Angka ini termasuk sebagian besar dari usaha-usaha kecil yang masih dominan di Kabupaten Bima. Pertumbuhan sektor

perdagangan di Kabupaten Bima dari tahun ke tahun mengalami kemajuan yang cukup signifikan, walaupun dampak dari krisis moneter dan krisis ekonomi masih terasa sampai sekarang. Kegiatan perdagangan sangat menentukan dalam hal perekonomian Kabupaten Bima, karena dengan perdagangan masyarakat dapat melempar komoditi yang diproduksi sehingga dapat sampai pada konsumen. Apalagi hasil pertanian seperti bawang merah, kedelai, jagung tidak sanggup untuk dijual di pasar lokal, maka perlu diantarpulaukan dan bahkan untuk komoditi ekspor. Dampaknya dapat dari kegiatan perdagangan ini dapat meningkatkan perekonomian masyarakat Kabupaten Bima.

2. Restoran

Kegiatan sub sektor restoran mencakup usaha penyediaan makan dan minum yang pada umumnya dikonsumsi di tempat penjualan. Kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam sub sektor ini adalah rumah makan, warung nasi, warung sate, warung kopi, katering, kantin dan lainnya termasuk pula pada sub sektor ini adalah penjualan makanan dan minuman jadi keliling. Di Kabupaten Bima kegiatan cukup banyak digeluti bukan hanya untuk konsumsi lokal tetapi juga untuk perdagangan antar pulau.

3. Hotel

Sub sektor ini mencakup kegiatan penyediaan akomodasi yang menggunakan sebagian atau seluruh bangunan sebagai tempat penginapan dapat berupa hotel, baik yang berbintang maupun tidak berbintang serta jenis akomodasi lainnya. Termasuk pula kegiatan penyediaan makanan dan minuman serta fasilitas lainnya bagi tamu yang menginap dimana kegiatan-kegiatan tersebut berada dalam satu kesatuan manajemen.

Kabupaten Bima adalah merupakan daerah transit bagi wisatawan dari Bali, Lombok yang akan berkunjung ke Pulau Komodo Nusa Tenggara Timur. Pada saat transit wisatawan mengunjungi objek wisata di Kabupaten Bima seperti Pantai Lawata, Pantai Amahami, pemakaman raja-raja Bima di Doro Londa bahkan

mengunjungi Gunung Tambora yaitu gunung berapi yang terdahsyat di dunia serta tempat permandian di Mada Pangga.

F. Sektor Pengangkutan Dan Komunikasi

Sektor ini mencakup kegiatan pengangkutan barang dan penumpang melalui darat, laut, sungai, danau dan udara. Termasuk pula kegiatan jasa penunjang angkutan dan komunikasi.

1. Angkutan Jalan Raya

Kegiatan sub sektor ini meliputi pengangkutan barang dan penumpang dengan menggunakan alat angkut kendaraan di jalan raya, baik bermotor maupun tidak bermotor. Termasuk juga angkutan carter ataupun sewa kendaraan dengan pengemudi atau tanpa pengemudi. Kabupaten Bima merupakan daerah yang bisa dilewati dengan jalur darat untuk menghubungkan ke Kota Mataram (Lombok), Bali, Surabaya, Yogyakarta, Bandung, Semarang dan Jakarta. Begitu pula ke Pulau Komodo. Dimana setiap pagi dan petang begitu ramai kendaraan yang menuju kota-kota tersebut.

Panjang jalan yang ada di Kabupaten Bima pada tahun 2010 sepanjang 1.337,88 km, dengan kondisi baik 36,52%, kondisi sedang 16,81%, kondisi rusak 13,94%, dan kondisi rusak berat 32,72%. Jaringan jalan yang tersedia masih belum sepenuhnya menghubungkan daerah terisolasi ke pusat pemerintahan akibatnya masih terdapat beberapa kawasan tertinggal yang perlu mendapat perhatian pemerintah untuk pemerataan wilayah pembangunan. Seperti contoh wilayah potensial yaitu Kecamatan Tambora sangat sulit dijangkau oleh kendaraan roda empat sehingga komoditi yang ada di Tambora sulit diangkut ke kota yang dampaknya nilai jualnya sangat rendah dan merugikan masyarakat.

2. Angkutan Laut

Kegiatan yang dicakup pada sub sektor ini meliputi kegiatan pengangkutan barang dan penumpang dengan menggunakan kapal laut. Tidak termasuk kegiatan pelayaran laut yang diusahakan oleh perusahaan lain yang berada dalam satu kesatuan usaha, dimana kegiatan pelayaran ini sifatnya hanya menunjang dari kegiatan usaha induknya, misalnya tangker-tangker yang diusahakan oleh

Pertamina untuk angkutan di dalam negeri, kapal milik perusahaan penangkapan ikan dan lainnya. Bima mempunyai pelabuhan laut yang menghubungkan Surabaya, Makassar, Bali, Nusa Tenggara Timur dengan demikian masyarakat Kabupaten Bima memanfaatkan jasa tersebut untuk mengantarpulaukan komoditi-komoditi yang dihasilkan, begitu pula akan mendatangkan komoditi yang dibutuhkan dari daerah lain.

3. Angkutan Sungai, Danau dan Penyeberangan

Kegiatan yang dicakup meliputi kegiatan pengangkutan barang dan penumpang dengan menggunakan kapal/angkutan sungai dan danau baik yang bermotor maupun tidak bermotor, serta kegiatan penyeberangan dengan alat angkut feri. Termasuk juga di sini kegiatan penyewaan kapal baik dengan maupun tanpa pengemudi. Seperti yang dikemukakan di atas Kabupaten Bima adalah daerah yang dapat menghubungkan Kota Mataram, Bali, Surabaya, Bandung, Semarang, Jokjakarta, dan Jakarta, Nusa Tenggara Timur dalam hal ini banyak dilewati dengan melalui penyeberangan seperti di Sumbawa Tano melalui feri menuju Pulau Kayangan Lombok, kemudian dari Lembar menuju Padang Bai melalui feri, selanjutnya dari Gilimanuk menuju Ketapang Banyuwangi. Sedangkan untuk menuju Nusa Tenggara Timur melalui Pelabuhan Sape naik feri menuju Labuangbajo Nusa Tenggara Timur.

4. Angkutan Udara

Kegiatan ini meliputi kegiatan pengangkutan penumpang dan barang dengan menggunakan pesawat udara yang diusahakan oleh perusahaan penerbangan yang beroperasi di Kabupaten Bima. Termasuk di sini adalah kegiatan lainnya yang diusahakan oleh perusahaan penerbangan yang datanya sulit dipisahkan, seperti ekspedisi muatan kapal udara, dan lainnya baik penerbangan yang dilakukan oleh instansi/perkumpulan yang sifatnya tidak terbuka atau umum. Kabupaten Bima memiliki Bandara Sultan Muhammad Salahuddin dimana jalur penerbangannya ke Mataram, Bali, Surabaya, Kupang, Labuangbajo. Bandara ini sudah dapat

dimanfaatkan oleh masyarakat Kabupaten Bima dan Dompu serta Kota Bima sendiri. Dengan demikian arus penumpang udara dan barang/komoditi yang rentan dengan busuk dapat memanfaatkan jasa udara dan sangat membantu bagi pengusaha yang membutuhkan waktu yang relatif singkat.

G. Sektor Keuangan, Persewaan Dan Jasa Perusahaan

1. Bank

Kegiatan yang dicakup pada sektor ini adalah kegiatan pemberian jasa keuangan pada pihak lain seperti menerima simpanan terutama giro dan deposito, pemberian kredit, transfer, penjualan surat-surat berharga dan sebagainya. Aspek keluaran dari usaha perbankan adalah jumlah penerimaan atas jasa pelayanan bank yang diberikan kepada pengguna bank, seperti biaya administrasi atas transaksi dengan bank, biaya pengiriman wesel dan sebagainya. Selain itu termasuk pula imputasi jasa bank yang besarnya sama dengan selisih antara bunga bank yang diterima dengan yang dibayarkan. Dengan demikian aspek kelauran bank mencakup jasa pelayanan bank yang terdiri atas imputasi jasa, penerima netto dari transaksi devisa, provisi dan komisi dan pendapatan operasional lainnya. Aspek keluarannya maupun struktur aspek masukannya diperoleh langsung dari Bank Indonesia. Dengan banyaknya bank yang beroperasi maka masyarakat bisa dengan cepat dalam hal mentransfer atau menerima kiriman dana dari hasil transaksi yang dilakukan dalam perdagangan komoditi serta aman dari kehilangan ataupun kerusakan di jalan.

2. Lembaga Keuangan tanpa Bank

Mencakup kegiatan asuransi, dana pensiun, pegadaian, money changer, koperasi simpan pinjam, dan lembaga pembiayaan (sewa guna usaha, modal ventura anjak piutang, pembiayaan konsumen, dan kartu kredit) dan sebagainya.

Penghitungan aspek keluaran dan nilai tambah asuransi atas dasar harga berlaku menggunakan pendekatan-pendekatan yang diperoleh dari perusahaan/usaha lembaga keuangan yang

beroperasi di wilayah Kabupaten Bima. Nilai tambah bruto atas dasar harga konstan 2000 diperoleh dengan cara deflasi.

Di Kabupaten Bima telah banyak beredar lembaga keuangan bukan bank seperti tersebut di atas sehingga dapat memperlancar kegiatan ekonomi masyarakat. Seperti pegadaian, penukaran uang, koperasi simpan pinjam dan lain-lain. Masyarakat kabupaten lebih menyukai lembaga bukan bank, disamping persyaratannya mudah juga prosesnya lebih cepat serta bunga pun adalah bunga harian sehingga masyarakat dapat memanfaatkan dana tersebut untuk kegiatan ekonomi jangka pendek dan angsurannya harian.

3. Sewa Bangunan

Kegiatan sewa bangunan mencakup usaha persewaan bangunan dan tanah, baik untuk tempat tinggal maupun bukan tempat tinggal seperti perkantoran, pertokoan, usaha persewaan tanah persil dan sebagainya.

Nilai tambah untuk persewaan bangunan tempat tinggal maupun bukan tempat tinggal diperoleh dari perkalian antara pengeluaran rumah tangga berkapita untuk sewa rumah, kontrak rumah, sewa beli rumah dinas, perkiraan sewa rumah, pajak dan pemeliharaan rumah dengan jumlah penduduk. Kabupaten Bima sekarang sudah banyak memiliki perguruan tinggi sehingga dalam hal sewa sebagian rumahnya sudah dilakukan begitu pula dengan menyewa petak tanah juga sudah ada dengan demikian dapat memberikan nilai tambah bagi penyewa dan yang menyewakan dalam hal ini saling menguntungkan bagi kedua belah pihak. Kegiatan ini akan menguntungkan bagi perekonomian masyarakat yang dapat memberikan nilai tambah bagi kelangsungan perekonomian yang dampaknya dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat Kabupaten Bima.

4. Jasa Perusahaan

Sub sektor ini mencakup kegiatan pemberian jasa hukum (advokat dan notaris), jasa akuntansi dan pembukuan, jasa pengolahan dan penyajian data, jasa bangunan/arsitek dan teknik, jasa periklanan dan riset pemasaran, jasa persewaan mesin dan

peralatan. Semua jasa ini biasanya diberikan berdasarkan sejumlah bayaran atau kontrak.

Dengan beroperasinya jasa-jasa tersebut di atas dapat membantu masyarakat Kabupaten Bima yang membutuhkan pelayanan jasa yang ujung-ujungnya untuk memperlancar kegiatan perekonomian masyarakat sehingga dapat memberikan kepastian hukum dan aturan yang berlaku.

H. Jasa-Jasa

1. Pemerintahan dan Pertahanan

Sub sektor pemerintahan umum dan pertahanan mencakup semua departemen dan non departemen, badan/lembaga tinggi negara, kantor-kantor dan badan-badan yang berhubungan dengan administrasi pemerintah dan pertahanan. Termasuk juga kegiatan yang bersifat jasa seperti sekolah-sekolah pemerintah, universitas pemerintah, rumah sakit pemerintah, bimbingan masyarakat terasing, museum, perpustakaan, tempat-tempat yang dibiayai dari keuangan pemerintah dimana pemerintah memungut bayaran yang pada umumnya tidak mencapai biaya yang dikeluarkan, dan sebagainya.

Jasa pemerintah lainnya terdiri dari jasa pendidikan, jasa kesehatan, jasa kemasyarakatan lainnya dan jasa hiburan dan kebudayaan. Belanja pegawai untuk guru pemerintah yang tugasnya mengajar dikategorikan sebagai jasa pendidikan sedangkan belanja pegawai guru pemerintah yang memegang tata usaha dikategorikan sebagai administrasi pemerintahan.

Belanja pegawai dari sektor pemerintah terdiri dari gaji pokok beserta tunjangan, honorarium, dan belanja pegawai dari belanja pembangunan yang ditransfer ke belanja rutin, seperti pembayaran honor pegawai negeri yang turut dalam kegiatan proyek, dimana proyek tersebut tidak menghasilkan yang berbentuk fisik, kegiatan ini meliputi semua tingkat pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah termasuk angkatan bersenjata. Aspek ini sungguh sangat vital karena berhubungan langsung dengan manusia, memang kelihatannya non ekonomi tetapi dampak bagi perekonomian sangat besar, karena biarpun aspek lain ingin

ditingkatkan dan dikembangkan tapi bila manusianya tidak berpendidikan memadai serta kesehatannya terganggu maka aspek-aspek yang lainnya akan terpengaruh.

2. Sosial Kemasyarakatan

Meliputi jasa pendidikan, kesehatan, riset/penelitian, palang merah, panti asuhan, panti wreda, yayasan pemeliharaan anak cacat, rumah ibadah, dan sejenisnya. Walaupun pemerintah sungguh-sungguh ingin membangun bangsa tapi bila tidak didukung oleh masyarakat rasanya sulit untuk terwujud, begitu pula yang terjadi di Kabupaten Bima kehidupan sosial kemasyarakatannya sudah cukup memadai, begitu pula keamanannya cukup kondusif. Dimana kondisi ini sangat mempengaruhi roda perekonomian di Kabupaten Bima.

3. Jasa Hiburan dan Rekreasi

Kegiatan ini meliputi kegiatan produksi dan distribusi film komersial dan dokumenter reproduksi film video, bioskop, panggung hiburan, studi radio, perpustakaan, museum, kebun binatang, gedung olahraga, kolam renang, klub malam, taman hiburan, lapangan golf, lapangan tenis, karaoke, klub biliar, pusat kebugaran, dan jenis hiburan lainnya yang dikelola swasta.

Seiring dengan perkembangan suatu daerah, maka masyarakatnya akan membutuhkan hiburan, rekreasi, olahraga dan lain-lain. Begitu pula di Kabupaten Bima kegiatan tersebut sudah menjadi tuntutan masyarakat seperti pada beberapa tempat sudah disediakan oleh pemerintah maupun swasta seperti di Pantai Amahami, Pantai Lawata dan sekitarnya. Dengan terbukanya kegiatan-kegiatan tersebut memberikan dampak bagi kegiatan ekonomi masyarakat Kabupaten Bima.

4. Perseorangan dan Rumah Tangga

Kegiatan usaha jasa perseorangan dan rumah tangga terdiri dari:

▲ *Jasa perbengkelan/reparasi kendaraan bermotor mencakup perbaikan kendaraan roda empat maupun roda dua.*

- ▲ *Jasa perbengkelan/reparsi lainnya seperti perbaikan/reparsi televisi, radio, lemari es, pendingin ruangan, arloji dan sebagainya.*
- ▲ *Jasa pembantu rumah tangga mencakup koki, tukang kebun, penjaga malam, pengasuh bayi dan anak, dan jasa rumah tangga lainnya.*
- ▲ *Jasa perseorangan lainnya mencakup jasa binatu, tukang cukur, tukang jahit, tukang semir sepatu, dan sebagainya.*

Sebagaimana halnya dengan kegiatan yang lain di atas aspek ini cukup memberikan lapangan pekerjaan bagi perorangan dan dampaknya bagi perekonomian cukup berpengaruh, karena dengan jasa mereka sangat dibutuhkan oleh kegiatan-kegiatan yang lain, juga untuk mendorong perorangan melakukan kegiatan yang sesuai dengan keterampilan dan keahliannya. Dengan kegiatan ini juga memberi dampak untuk mengurangi tingkat pengangguran di Kabupaten Bima.

I. Evaluasi Kegiatan Pembangunan Ekonomi Lokal

Kegiatan perencanaan dan evaluasi seharusnya mendapatkan proporsi yang seimbang. Di tengah sulitnya dana sekarang ini, penggunaan dana secara efisien dan efektif sangat penting. Skala prioritas yang dilakukan tidak hanya menuntut adanya perencanaan yang baik melainkan juga kegiatan evaluasi terhadap apa yang pernah dilakukan. Evaluasi merupakan bagian yang sangat penting yang akan menjadi bahan bagi perencanaan pembangunan.

Kesimpulan dari uraian di atas, persoalan evaluasi sebetulnya adalah persoalan kritis yang harus dilakukan. Dari segi keberadaannya, evaluasi sudah terabaikan dibandingkan aspek-aspek perencanaan. Dari sisi lain, kegiatan dalam evaluasi sendiri masih memerlukan perbaikan-perbaikan yang substansial sehingga walaupun evaluasi dilakukan secara serius oleh Pemerintah Kabupaten Bima beserta seluruh jajarannya, maka arah kegiatan evaluasi tidak menyimpang dari tujuannya. Untuk itu, dari uraian di atas dapat ditarik benang merah sebagai berikut:

Pertama, evaluasi harus dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bima terhadap kegiatan yang telah diprogramkan sehingga dapat dikeketahui sejauh mana tingkat keberhasilam pembangunan ekonomi di Kabupaten Bima, ini harus dilakukan

secara komprehensif sehingga tiap-tiap fase kegiatan dilakukan penilaian secara memadai.

Kedua, orientasi evaluasi harus lebih luas bukan sekadar pada evaluasi proyek tetapi juga evaluasi kebijakan.

Ketiga, para evaluator harus seobjektif mungkin dalam menentukan indikator yang komprehensif dan menghindari pemilihan indikator yang hanya menunjukkan hal-hal positif yang menyembunyikan hal-hal negatif.

Keempat, persoalan evaluator harus dikaitkan dengan paradigma yang mendasari kegiatan sehingga program yang berorientasi pada pemberdayaan masyarakat harus diikuti dengan *participatory self evaluation*.

Kelima, evaluasi kegiatan pembangunan perlu dioptimalkan pemanfaatannya dalam proses pembangunan. Karena itu, objektivitas penelitian evaluasi tidak boleh dicampuri unsur-unsur kepentingan tertentu baik dari evaluator maupun praktisi pengambil kebijakan.

BAB X
TARIK MENARIK KEKUATAN
ANTARA TENAGA KERJA DAN MODAL

Kita melihat bahwa perolehan tenaga kerja berkembang secara tajam tetapi kemudian bersifat stagnan setelah awal tahun 1970-an. Nilai laba dari modal, sebaliknya, membumbung tinggi dalam tahun-tahun terakhir ini, dengan hampir dua kali lipat dari tingkat keuntungan dari modal nonfinansial korporasi sejak tahun 1980. Gelombang dalam laba merupakan salah satu faktor di balik pasar modal yang besar selama lebih dari dua dekade terakhir. Kecenderungan ini membawa satu komentator kepada kesimpulan bahwa ini merupakan waktu yang baik untuk menjadi kapitalis di Amerika Serikat.

Apakah yang menjadi pendorong, yang berada di balik kerugian kekayaan yang tajam dari para pekerja dan kapitalis selama lebih dari dua dekade terakhir ini? Sementara para ekonom baru memulai memisah-misahkan alasan, berikut ini merupakan di antara kemungkinan-kemungkinan utama:

- ☞ *Sejak tahun 1980-an, kebijakan-kebijakan yang berorientasi-pasar telah menjurus kepada suatu deregulasi dari banyak industri, yang memungkinkan modal mengejar bidang-bidang dengan tingkat profitabilitas tertinggi. Kecenderungan ini dipandang paling dramatis untuk peralatan elektrik, dimana intensitas produksi modal menurun secara tajam ketika monopoli yang terdahulu telah mengalami persaingan yang meningkat dalam pasar kelistrikan.*
- ☞ *Peningkatan yang tajam dalam perdagangan dengan negara-negara berkembang berarti bahwa para pekerja Amerika Serikat khususnya para pekerja yang tidak ahli harus bersaing dengan kelompok-kelompok besar pekerja di seluruh dunia, oleh karena itu menurunkan upah mereka. Sebaliknya, manajemen domestik dan modal merupakan faktor-faktor yang langka di dunia, dan kita berharap melihat keuntungannya naik dengan pembukaan pasar di dalam negeri dan di luar.*
- ☞ *Satu kemungkinan yang menggugah rasa ingin tahu adalah bahwa perubahan teknologi pada dekade yang lalu merupakan perubahan teknologi "penghematan modal" dibanding dengan "penghematan tenaga kerja" yang memberikan ciri sebagian besar periode sejak revolusi industri. Pada awal era, teknologi-teknologi baru menggunakan kekuatan perkakas tenun untuk menggantikan para pekerja tekstil. Sekarang ini, komputer dan modal informasional yang lain membentuk saham investasi yang lebih besar. Modal informasional dapat menjadi penghematan modal karena ia membantu perusahaan penerbangan menjadwalkan pesawat udara dan para penumpang, memungkinkan*

perusahaan-perusahaan minyak untuk menjalankan kilang minyak dan lebih menemukan minyak daripada hanya mengebor secara membabi buta, dan membantu semua perusahaan menekan inventarisasi mereka. Orang akan mengamati kecenderungan upah dan laba secara teliti untuk melihat apakah kecenderungan-kecenderungan yang berlainan itu terus berlanjut

Bagaimana tingkat keuntungan bagi tenaga kerja dan modal bervariasi dalam tahun-tahun terakhir ini? Upah riil (termasuk tunjangan tambahan) berkembang secara tajam pada periode setelah Perang Dunia II dan kemudian stagnan setelah tahun 1970-an. Setelah kejatuhan dalam masa pergelakan pada tahun 1970-an, nilai laba setelah pajak pada modal bisnis Amerika berlipat ganda antara tahun 1980 dan tahun 1996. Penjelasan atas kerugian kekayaan meliputi kebijakan-kebijakan berorientasi-pasar, keterbukaan yang lebih besar terhadap perdagangan, dan revolusi informasi (Departemen Perdagangan dan Tenaga Kerja Amerika Serikat.)

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis melihat apa yang terjadi di Kabupaten dimana tenaga kerja dengan pemilik modal seperti buruh tani mereka digaji menurut kehendak dari pemilik lahan (sawah). Buruh tani tidak berdaya karena tidak punya akses yang lain sehingga bila tidak menerima upah yang diberikan oleh pemilik lahan maka akan mengganggung atau tidak memiliki pendapatan. Oleh sebab itu tarik menarik antara tenaga kerja dengan pemilik lahan akan di atur oleh pemilik lahan sebab buruh tani tidak punya alternatif yang lain sehingga mereka setuju dengan keputusan dari pemilik lahan/pemilik modal.

“...Bila ada pekerjaan kami dengan senang hati menerimanya sebab dengan demikian kami bisa mendapatkan upah walaupun itu sebenarnya tidak cukup untuk membiayai kebutuhan sehari-hari. Pemilik lahan yang menentukan berapa besarnya upah”. (Wawancara dengan buruh tani di Desa Rasabou Sila Kabupaten Bima).

A. Elemen Penentu Keberhasilan

Kita semua telah menyadari bahwa sesungguhnya yang sangat menentukan dalam meningkatkan/memajukan suatu daerah adalah aparatur yang berkualitas. Di Kabupaten Bima sumber daya aparturnya masih kurang totalnya hanya 980 orang dengan berbagai jenjang pendidikan dimana yang berpendidikan S-3 (dokter) hanya 1

orang; S-2 (magister) 33 orang; S-1 (sarjana) 377 orang; Diploma 81; SMA/ sederajat 352 orang; SMP/ Sederajat 17 orang; dan SD/ sederajat 19 orang. Dari aspek kuantitas saja masih kurang belum lagi ditinjau dari aspek kualitas. Dari data tersebut di atas memperlihatkan bahwa yang paling banyak adalah yang berijazah S-1 dengan jumlah 377 orang, SMA/ Sederajat dengan jumlah 352 orang, sedangkan S2 hanya 33 orang dan doktor hanya 1 orang.

Dalam rangka untuk meningkatkan kualitas aparatur yang berkualitas, baik, bersih, beribawa, bertanggung jawab pada semua tingkatan kepegawaian guna mendukung pembangunan daerah Kabupaten Bima pada era otonomi.

Berikut ini beberapa kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bima yaitu restrukturisasi dan penempatan aparat pemerintah sesuai dengan kompetensinya, pemberlakuan sistem karir berdasarkan prestasi kerja, penyediaan pendidikan dan pelatihan bagi aparatur daerah, penyempurnaan sistem rekrutmen PNS yang transparan, objektif, dan kompetitif, perumusan kompetisi jabatan PNS dan sistem penilaian kinerja pegawai dan pengembangan kualitas karir pegawai yang objektif dan transparan.

B. Kolaborasi Sosial Dalam Masyarakat

Bagaimana masyarakat Bima mengadakan hubungan di antara satu individu dengan individu lainnya atau antara kelompok masyarakat yang satu terhadap kelompok masyarakat lainnya. Di Kabupaten Bima masyarakatnya sangat menghargai antara satu dengan lainnya. Dimana dapat dilihat pada saat berinteraksi sehari-hari. Apabila ada yang mendapat musibah maka mereka menolong sesuai dengan kemampuannya bahkan dengan tenaga.

Begitu pula pada saat musim tanam bawang disana tidak sistem membayar atau upah dengan materi tetapi sistem balas jasa misalnya dua hari Anas membantu Badu berarti Badu harus membalas dua hari pula. Apabila Badu tidak membalas maka Badu akan dikenai sanksi sosial dimana nanti apabila ada perhelatannya masyarakat tidak akan mau membantunya atau dikucilkan oleh masyarakat.

Begitu pula dalam hal sosial keagamaan di Kabupaten Bima sungguh sangat menghargai upacara keagamaan seperti Maulid Nabi Muhammad SAW, Nuzulul Qur'an juga pada waktu sholat jumat. Kegiatan-kegiatan seperti tersebut di atas sungguh sangat dihargai, pada saat sholat jumat semua jalanan di depan Masjid ditutup siapapun itu harus berhenti bila dia beragama islam harus masuk Masjid untuk melakukan sholat jumat berjamaah bila dia beragama non Muslim menunggu hingga selesai sholat jumat. Masyarakat Kabupaten Bima juga sangat menghargai musyawarah dan mufakat misalnya ada jalan desa yang ingin dibuat mereka akan sangat antusias mengorbankan lahannya untuk kepentingan bersama, tetapi bila belum dilakukan musyawarah langsung ambil lahannya mereka juga akan mengamuk karena merasa tidak dihargai. Seperti apa yang terjadi di Kecamatan Lambu Kabupaten Bima mereka merasa tidak dilibatkan maka mereka akan memberontak mempertahankan lahannya. Sepanjang tidak diajak berdialog mereka tidak mau mengalah. Sesuai dengan penjelasan di atas ditinjau dari implementasi yang terjadi di Kabupaten Bima memang benar adanya modal sosial sangat sulit diukur dengan materi karena kegiatan modal sosial adalah saling percaya mempercayai antara seseorang dengan orang lain, dimana bila sudah terjadi hubungan yang baik antara A dengan B dan sudah saling percaya, maka dengan sendirinya mereka dapat saling memberi dan menerima tanpa suatu ikatan perjanjian ataupun kesepakatan formal yang semestinya harus dilakukan dalam suatu transaksi.

Modal sosial dalam sebuah komunitas seperti di Kabupaten Bima merupakan sebuah sumber daya. modal sosial sebagai sumber daya-sumber daya sosial yang tersedia bagi individu-individu dan keluarga untuk mencapai mobilitas sosial, keterpercayaan lingkungan sosial; kapasitas aliran informasi struktur sosial; dan, norma-norma yang dijalankan dengan berbagai sanksi.

Contoh bagaimana keterkaitan antara kewajiban dan harapan yang didasarkan keterpercayaan lingkungan sosial bisa membentuk modal sosial. Jika dalam suatu komunitas ada beberapa orang yang saling melakukan kebaikan. Abdullah melakukan suatu kebaikan kepada Bakar dan ia menaruh kepercayaan kepada Bakar bahwa

suatu hari nanti Bakar akan membalas kebaikan itu. Proses tersebut di satu sisi memunculkan harapan bagi Abdullah dan di sisi lain menimbulkan kewajiban bagi Bakar. Kewajiban tersebut akan menjadi slip kredit yang dipegang Abdullah untuk kinerja Bakar. Karena dalam realitasnya Abdullah tidak hanya melakukan kebaikan kepada Bakar, tetapi juga kepada Cakman, Daud, Ersa, dan lain-lain. Abdullah pada dasarnya memiliki serangkaian slip kredit yang sewaktu-waktu bisa ia gunakan ketika membutuhkan satu dengan yang lain.

Pertama, perspektif komuntarian, dimana modal sosial di gambarkan sebagai organisasi-organisasi dan kelompok-kelompok lokal. Kedua, perspektif jejaring yang mendefinisikan modal sosial sebagai hubungan (relasi) antara-antara berbagai perkumpulan (asosiasi) vertikal dan horizontal. Dalam perspektif ini, berbagai hubungan tersebut dibedakan menjadi hubungan inter komunitas dan hubungan antar komunitas. Ketiga, perspektif kelembagaan yang memandang bahwa penentu penting dan utama kuat tidaknya jejaring masyarakat adalah lingkungan institusional, legal dan politis. Keempat, perspektifsinergi yang mendasarkan diri pada asumsi bahwa tak satu pun aktor atau pelaku pembangunan (negara, swasta, dan masyarakat) mempunyai akses sendiri terhadap sumber-sumber daya yang diperlukan untuk menciptakan pertumbuhan yang adil dan berkelanjutan. Perspektif ini memusatkan perhatian pada berbagai hubungan di antara dan di dalam berbagai pemerintah dan masyarakat sipil.

Konsep dan definisi serta perspektif modal sosial memang mempunyai varian yang sangat banyak dan beragam, tetapi tampaknya muncul sebuah konsensus bersama bahwa pada dasarnya modal sosial berarti kemampuan para pelaku (aktor) untuk mengamankan berbagai manfaat melalui nilai-nilai luhur keanggotaan dalam jejaring sosial atau struktur-struktur sosial lain.

Masyarakat yang melakukan modal sosial tinggi cenderung bekerja secara gotong royong, merasa aman untuk berbicara dan mampu mengatasi perbedaan. Sebaliknya pada masyarakat yang melakukan modal sosial rendah akan tampak adanya kecurigaan satu sama lain, merebaknya kelompok kita dan kelompok mereka,

tiadanya kepastian hukum dan ketarutaran sosial, serta seringnya muncul provokator.

Mereka saling membantu dalam permodalan, suplai makanan, tempat tinggal dan informasi. Seperti informasi tempat berjualan, tempat kulak dan lain-lain. Dalam taraf ini pedagang angkringan telah mampu memberikan simbol bahwa modal sosial sebagai salah satu faktor penting dalam kegiatan ekonomi suatu masyarakat. Walaupun informasi-informasi tersebut umumnya tidak berkaitan langsung dengan aktivitas usaha pedagang keliling, namun pedagang keliling secara bertahap dapat menambah akumulasi informasi yang dalam bidang atau kesempatan lain mungkin akan berguna, serta dapat bernilai ekonomis. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa modal sosial yang mereka miliki, mempunyai nilai ekonomis karena dengan begitu mereka memperoleh informasi peluang usaha atau merintis warung angkringan.

Modal sosial mirip bentuk-bentuk modal lainnya, dalam arti ia juga bersifat produktif. Modal sosial dapat dijelaskan sebagai produk relasi manusia satu sama lain. Khususnya yang intim dan konsisten. Modal sosial menunjuk pada jaringan, norma dan kepercayaan yang berpotensi meningkatkan produktivitas masyarakat Kabupaten Bima. Namun demikian, modal sosial berbeda dengan modal finansial, karena modal sosial bersifat kumulatif dan bertambah dengan sendirinya. Karenanya, modal sosial tidak akan habis jika dipergunakan, melainkan semakin meningkat.

Rusaknya modal sosial lebih sering disebabkan bukan karena dipakai, melainkan karena ia tidak dipergunakan. Berbeda dengan modal manusia, modal sosial juga menunjuk pada kemampuan orang untuk berasosiasi dengan orang lain berdasarkan pada norma-norma dan nilai-nilai bersama, asosiasi antar manusia tersebut menghasilkan kepercayaan yang pada gilirannya memiliki nilai ekonomi yang besar dan terukur.

Arisan dan gotong royong telah bergeser dari makna dasarnya. Semangat arisan adalah untuk menjalin hubungan antara anggota sambil menggilir dana yang dapat meringankan beban seorang anggotanya. Dalam arisan, kerap dihasilkan kesepakatan

bersama untuk melakukan sesuatu. Namun, tradisi arisan ini telah “melenceng” menjadi sarana pamer kekayaan, bahkan muncul “arisan tender”. Begitu ini dilakukan spontan oleh masyarakat. Namun, terjadi perubahan karena dorongan kompetisi dalam perlombaan kebersihan nasional atau gotong royong yang dipaksakan kepala desa dalam rangka menyambut kunjungan pejabat tinggi. Hasil akhirnya adalah keberhasilan untuk perlombaan, bukan kebersihan untuk kesehatan. Dalam contoh tersebut, terlihat bahwa faktor eksternal lebih kuat dalam mendorong modal sosial. Misalnya, arisan yang berubah karena pola hidup konsumtif dan kesemuan gotong royong akibat tekanan hubungan vertikal.

Mekanisme pengumpulan zakat bisa merupakan salah satu bentuk modal sosial yang berakar lama dalam masyarakat dimana masyarakat saling pengertian, saling percaya dan saling mengembangkan budaya kerja sama. Zakat dapat dikatakan sebagai modal sosial yang dilahirkan dari bawah, tidak hierarkis dan berdasar daripada interaksi yang saling menguntungkan. Oleh karena itu, institusi zakat sebagai modal sosial bukan merupakan produk dari inisiatif dan kebijakan pemerintah. Namun demikian, institusi tersebut dapat ditingkatkan atau dihancurkan oleh negara melalui kebijakan publik, baik melalui kelembagaan pasar yang menumbuh kembangkan budaya konsumerisme maupun dari globalisasi yang memudahkan batas wilayah dan identitas lokal.

BAB XI
ANALISIS KEGIATAN
DARI ASPEK MASUKAN

A. Pengorganisasian Dalam Musyawarah

Seperti diketahui bahwa Kecamatan Woha, Kecamatan Bolo, Kecamatan Madapangga dan Kecamatan Donggo yang berada di Kabupaten Bima bila dilihat dari kelengkapan kelembagaan penyelenggaraan Musrenbangkec pada umumnya sudah memadai yaitu memiliki tim fasilitasi, moderator, narasumber dan sebagai tim fasilitator yang dapat mengawal usulan masyarakat mulai dari tingkat desa hingga kabupaten.

“...Peranan kecamatan dalam Musrenbang desa/kelurahan, hanya sebagai fasilitator. Penggalan gagasan biasanya muncul sendiri dari masing-masing peserta. Selanjutnya dari gagasan itu kami tampung dan dimusyawarahkan di forum tersebut. Jadi fungsi fasilitator kecamatan benar-benar berfungsi pada forum ini, dan kami tidak bisa memaksakan gagasan dari kecamatan tanpa dibahas terlebih dulu di Musrenbangdes, mungkin kalau ada yang kurang bisa ditemukan, jalan penyelesaiannya tetap diupayakan jalan musyawarah untuk menemukan solusi terbaik.” (Wawancara dengan Sekretaris Kecamatan Madapangga, 2011).

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa pihak kecamatan dalam penyelenggaraan Musrenbangdes perannya hanyalah sebatas sebagai fasilitator. Penggalan gagasan akan muncul dari masing-masing peserta. Fungsi fasilitator sangat berperan dalam forum ini, sehingga masyarakat tidak dapat menerima begitu saja gagasan dari pihak kecamatan tanpa terlebih dahulu dimusyawarahkan dengan masyarakat.

B. Menganalisis Kegiatan Dari Aspek Kepesertaan

Peserta Musrenbangdes terdiri dari perwakilan komponen masyarakat (individu atau kelompok) yang berada di desa, seperti Ketua RT/RW, tokoh agama, wakil kelompok perempuan, wakil kelompok pemuda, organisasi masyarakat, pengusaha, kelompok tani/nelayan, komite sekolah dan lain-lain. Narasumber Musrenbangdes terdiri dari kepala desa, ketua dan para anggota Badan Perwakilan Desa (BPD), camat dan aparat kecamatan, kepala sekolah, kepala puskesmas, pejabat instansi yang ada di desa atau kecamatan dan LSM yang bekerja di desa yang bersangkutan.

Berdasarkan data yang ada sebagian besar Musrenbangdes telah dihadiri oleh komponen tersebut di atas. Walaupun rasio jumlah keterwakilan dan kehadiran dengan jumlah penduduk desa belum sama namun secara rata-rata Musrenbangdes dihadiri oleh paling sedikit 45 orang dan terbanyak 100 orang. Terungkap pula bahwa peserta terbanyak berasal dari profesi guru, PNS non guru, perangkat desa dan tokoh agama/masyarakat tertentu. Sedangkan dari unsur lainnya seperti perwakilan dari warga miskin, kelompok kesenian dan pengusaha/perajin masih sangat jarang diikuti sertakan. Mengenai keterwakilan perempuan juga sudah mulai membaik bahkan ada beberapa Musrenbangdes yang seimbang antara peserta laki-laki dengan perempuan, sedangkan apabila dilihat dari keikutsertaan kelompok pengusaha dalam Musrenbangdes masih sangat terbatas, hanya beberapa desa yang dihadiri oleh pengusaha/swasta yang sebagian besar disebabkan karena memang tidak diundang oleh penyelenggara dan sebagian kecil sudah diundang tetapi tidak hadir karena dikaitkan dengan usahanya merasa belum berkepentingan dengan Musrenbang.

Adapun peserta Musrenbangkec yang dihadiri dari Bappeda, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), anggota DPRD Kabupaten Bima dari daerah pemilihan kecamatan yang bersangkutan, utusan desa dan kecamatan, LSM yang bekerja pada kecamatan. Yang menjadi narasumber pada Musrenbangkec yaitu camat, aparat kecamatan, serta utusan dari Bappeda. Kondisi peserta yang hadir belum sepenuhnya mewakili unsur yang ada secara lengkap, aspek kepesertaan dan partisipasi masyarakat Musrenbangkec belum secara lengkap. Sebenarnya kehadiran dari kelompok masyarakat miskin dan pengusaha sangat penting untuk menyuarakan permasalahan yang mereka hadapi.

Peserta yang hadir pada saat Musrenbang Kabupaten/Kota Bima terdiri dari bupati, wakil bupati, sekda, para asisten dan kabag, kepala SKPD, camat, kasi, fisptra, serta utusan kecamatan, anggota DPRD, ketua pengadilan, kepala kejaksaan, kepala polisi resort, komdan kodim, tokoh agama, ketua asosiasi pengusaha, akademikus, dan LSM.

Penggalian informasi selanjutnya difokuskan pada keterlibatan pihak SKPD dan legislatif di dalam forum Musrenbangdes. Hasilnya menunjukkan bahwa keterlibatan mereka di dalam forum tersebut minim.

“...Dari sisi peserta, sampai sejauh ini keterlibatan SKPD baru sampai di tingkat kecamatan, hal ini mungkin disebabkan karena keterbatasan jumlah perangkat SKPD yang terbatas, begitu juga keterlibatan dari legislatif baru bisa terlibat penuh di forum Musrenbangdes. Sebenarnya bagi kami baik SKPD maupun legislatif idealnya masuk langsung ke desa sehingga memahami betul substansi usulan yang diprioritaskan.” (Wawancara dengan Kasi Ekbang Kecamatan Bolo, 2010).

Memahami bahwa keterlibatan pihak pengusaha/swasta, SKPD dan legislatif dalam Musrenbangdes yang masih minim, penggalian informasi selanjutnya mengarah pada urgensi keterlibatan pihak swasta dalam Musrenbangdes. Kondisi peserta yang tidak variatif atau tidak mewakili secara lengkap komponen masyarakat yang ada tersebut, apabila dikaitkan dengan teori partisipatif dimana pengertian partisipatif dimaknai sebagai pengambilan bagian atau pengikutsertaan. Pengertian lain menyatakan bahwa partisipatif adalah gerakan masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan, dalam pelaksanaan kegiatan, ikut menikmati hasil dari kegiatan tersebut dan ikut dalam mengevaluasinya (Uphoff, 1992) maka dari sisi kepesertaan Musrenbangdes belum sepenuhnya menggambarkan Musrenbang yang partisipatif.

“...Sebagaimana petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan oleh Kabupaten Bima, proses Musrenbang dilaksanakan oleh semua unsur yang mewakili profesi di masyarakat. Di desa sebagaimana harapan kami, dikumpulkan semua unsur masyarakat baik itu perangkat desa, tokoh wanita, tokoh pemuda berikut BPD, tokoh masyarakat, bahkan tokoh agama terlibat dalam merencanakan suatu program ke depan.” (Wawancara dengan Sekcam Madapangga, 2010).

“...Dari sisi peserta di samping dari lembaga desa yang sudah ada peserta juga dihadiri oleh masing-masing utusan/perwakilan RT berikut tokoh masyarakat dan tokoh agama. Khusus peran legislatif dalam Musrenbangdes di Kecamatan Bolo belum bisa menjangkau

seluruh desa, karena anggota DPRD Daerah pemilihan Kecamatan Bolo sangat terbatas, sehingga jika dipaksakan ikut di semua Musrenbangdes tampaknya yang bersangkutan agak sulit di samping kesibukan masing-masing anggota dewan sendiri di tingkatkabupaten. Namun pada saat pelaksanaan Musrenbangkec, anggota DPRD tersebut selalu hadir.” (Wawancara dengan Camat Bolo, 2010).

“...Pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Bima sudah dilaksanakan sesuai agenda sebagaimana yang tertuang dalam norma arahan pedoman pelaksanaan dari pemerintah. Dari sisi masukan yaitu kelembagaan masih belum lengkap terutama pada sebagian Musrenbangdes, kepesertaan juga belum cukup dan belum variatif keterwakilannya masih didominasi unsur pemerintah, tokoh-tokoh tertentu, sedangkan unsur dunia usaha dan pelaku ekonomi masih terbatas.”(Wawancara dengan peserta Musrenbang Anwar Marhaban, 2010).

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Bima sudah dapat dilaksanakan dengan baik. Hal tersebut ditunjukkan dengan banyaknya tokoh dari aparat pemerintahan yang selalu hadir. Akan tetapi ada beberapa hal yang belum lengkap terutama dari sebagian Musrenbangdes, dari tingkat kepesertaan juga belum cukup dan keterwakilannya masih didominasi oleh pihak pemerintah, tokoh-tokoh masyarakat. Dari unsur dunia usaha dan pelaku ekonomi belum menunjukkan sikap untuk ikut serta, padahal dengan adanya pelaku ekonomi untuk ikut serta dalam Musrenbang diharapkan dapat memberikan usulan mengenai percepatan ekonomi di Kabupaten Bima. Pelaku ekonomi dan pengusaha dapat bekerjasama untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan membuat perencanaan-perencanaan yang mengenai kegiatan ekonomi misalnya program permodalan bagi usaha kecil dan menengah agar lebih berkembang dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

C. Menganalisis Kegiatan Dari Aspek Materi

Pada umumnya materi yang tersedia hanya daftar prioritas masalah dusun atau lingkungan. Informasi dari pemerintah

kecamatan tentang arah kebijakan makro pembangunan kabupaten, kecamatan. Rencana pembangunan pada tahun yang akan datang dan evaluasi kegiatan padatahun yang sedang berjalan terutama kegiatan-kegiatan yang dibiayai APBD inipun belum semua desa telah menyiapkannya.

Dikaitkan dengan arahan Edaran Bersama Menteri Negeri PPN/Kepala Bapenas dan Menteri Dalam Negeri Tahun 2007 yang dimaksudkan dengan materi Musrenbangdes adalah bahan atau materi pokok yang akan dimusyawarahkan oleh para peserta yang seharusnya tersedia yaitu dari desa berupa daftar prioritas masalah pada satuan wilayah dibawah desa (dusun atau lingkungan) dan kelompok-kelompok masyarakat, seperti kelompok tani, kelompok nelayan, perempuan, pemuda dan kelompok lainnya sesuai dengan kondisi setempat, daftar permasalahan desa seperti peta kerawanan, kemiskinan, dan pengangguran; daftar masalah dan usulan kegiatan prioritas desa hasil identifikasi pelaku program pembangunan di tingkat desa yang dibiayai oleh hibah/bantuan luar negeri, dokumen RPJM desa dan hasil evaluasi pelaksanaan kegiatan pembangunan desa pada tahun sebelumnya.

Bila ditinjau dari masukan kecamatan dan kabupaten berupa hasil evaluasi pemerintah kabupaten dan kecamatan atau masyarakat terhadap perkembangan penggunaan anggaran dan belanja desa tahun sebelumnya dan pendanaan lainnya dalam membiayai pembangunan desa, informasi dari pemerintah kabupaten tentang indikasi jumlah alokasi dana desa bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten yang akan diberikan kepada desa untuk tahun anggaran berikutnya; kegiatan prioritas pembangunan daerah untuk tahun anggaran berikutnya; kegiatan prioritas pembangunan daerah untuk tahun mendatang, yang dirinci berdasarkan SKPD, pelaksanaan beserta rencana pendanaannya di kecamatan tempat desa berada.

Untuk memudahkan klasifikasi usulan kebutuhan desa diberikan formulir berikut kode tertentu yang diisi sesuai dengan hasil kesepakatan dalam Musrenbang untuk selanjutnya disampaikan ke kecamatan sebagai bahan Musrenbangkec. Dari data yang ada belum semua Musrenbangdes yang siap menyajikan materi

sebagaimana tersebut. Materi Musrenbang terbatas informasi umum dari pemerintah kecamatan dan informasi dari kepala desa.

Dengan demikian para peserta sangat kekurangan informasi tentang apa yang akan dibahas dalam Musrenbang bahkan materi yang ada tidak disampaikan jauh hari kepada peserta untuk dipelajari sebelum pelaksanaan Musrenbang sebagaimana harusnya tetapi kebanyakan langsung dipaparkan secara lisan pada saat penyelenggaraan Musrenbang. Dalam kondisi ini mungkin saja data/informasi dikuasai oleh seseorang atau segelintir peserta terutama dari unsur pemerintah/birokrasi saja tetapi peserta lain tidak mengetahui sehingga terjadi informasi yang asimetris.

D. Menganalisis Dinamika Interaksi Dan Interelasi

Bila dicermati saat pelaksanaan Musrenbang bahwa dinamika interaksi dan interelasi antara para peserta maupun dengan penyelenggara Musrenbang pada umumnya telah terjadi proses musyawarah yang demokratis, keadaan ini terlihat pada saat pelaksanaan Musrenbangdes, Musrenbangkec, dan Musrenbang Kabupaten/Kota bahkan hingga Forum SKPD, namun kesempatan berbicara tidak diberikan secara adil kepada peserta untuk menyampaikan usulan, menanggapi maupun memperdebatkan usulan peserta lain.

Apabila dilihat dari segi kualitas pembicaraan masih lebih berorientasi pada kepentingan kelompok tertentu dan terkadang tanpa didasari oleh alasan yang kuat sehingga terkesan berbicara "pokoknya". Keadaan demikian peran moderator sangat penting sehingga pelaksanaan musyawarah berjalan tidak efektif dan selalu tetap pada jalur sesuai dengan pokok permasalahan yang didiskusikan. Hal lain yang masih dikeluhkan adalah terbatasnya waktu pelaksanaan sangat dibatasi sehingga peserta cukup terganggu dengan batas waktu yang disediakan. Pada umumnya Musrenbangdes dilakukan hanya dilakukan waktu 3 (tiga) hingga 6 (enam) jam. Padahal dengan kompleksnya permasalahan desa terutama desa yang berpenduduk besar dan wilayah yang luas sehingga memerlukan waktu yang panjang untuk bermusyawarah. Temuan lainnya bahwa tahapan pelaksanaan belum lengkap dan







belum berurutan karena beberapa materi pokok bahasan belum lengkap tersedia.

Berdasarkan kondisi di atas, selanjutnya penulis mencoba mencari berbagai kendala yang dihadapi selama berjalannya proses Musrenbang di tingkat desa. Harapannya, dapat ditemukenali berbagai permasalahan mendasar atas pelaksanaan Musrenbangdes sehingga solusi dapat dibangun dengan lebih baik.

Pelaksanaan Musrenbangdes maupun Musrenbangdeskec dari aspek interaksi maupun interelasi belum berjalan sebagaimana yang diharapkan, dimana antara para peserta Musrenbang belum terjalin komunikasi yang baik sehingga ada pihak-pihak yang masih enggan mengemukakan usulan, saran maupun mengeluarkan unek-unek tentang permasalahan yang riil dihadapi di masyarakat.

“...Pelaksanaan Musrenbangkec yang diikuti oleh utusan berbagai pemangku kepentingan desa dan kecamatan dimana dalam melakukan interaksi dan interelasimasih didominasi oleh elit-elit desa dan kecamatan bahkan utusan dari kabupaten mendikte dalam berdiskusi mengakibatkan ada unsur-unsur tertentu yang tidak mempunyai kesempatan untuk menyuarakan usulan-usulannya yang sesuai dengan kebutuhannya”. (Wawancara dengan Tokoh Masyarakat di Desa Tente, Fad ah).

Selanjutnya menurut arahan pedoman penyelenggaraan Musrenbang berdasarkan Edaran Bersama Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri pelaksanaan Musrenbangdes dimulai dari:

-  Pendaftaran peserta;
-  Pemaparan pejabat kecamatan tentang prioritas kegiatan pembangunan di kecamatan bersangkutan;
-  Pemaparan tentang perkembangan program desa dan penggunaan anggaran dan belanja desa/kelurahan tahun sebelumnya;
-  Pemaparan kepala desa/lurah tentang prioritas desa/kelurahan untuk tahun berikutnya berpedoman kepada RPJM Desa/Kelurahan dan perkiraan jumlah alokasi dana desa yang dibutuhkan;
-  Pembahasan dan penetapan prioritas kegiatan tahun yang akan datang dan pembahasan potensi dan permasalahannya;
-  Pemisahan kegiatan berdasarkan kelompok kegiatan yang akan diselesaikan sendiri di tingkat desa dan lengkap kegiatan yang diusulkan melalui Musrenbang untuk ditangani SKPD;

- ✦ *Perumusan kriteria menyusun kegiatan prioritas sebagai metode untuk menyeleksi usulan kegiatan;*
- ✦ *Pemilihan dan penetapan perwakilan delegasi desa pada Musrenbangkec;*
- ✦ *Penandatanganan berita acara Musrenbang desa/kelurahan oleh kepala desa/lurah, camat, perwakilan masyarakat dan BPD.*

Apabila data dari fakta ini dihubungkan dengan norma petunjuk bahwa penyelenggaraan Musrenbang dari Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri masih terdapat tahapan kegiatan yang belum dilaksanakan seperti:

- ☞ *musyawarah tingkat dusun/RW/kelompok mengawali Musrenbangdes;*
- ☞ *mengumumkan secara terbuka tentang jadwal agenda dan tempat Musrenbang minimal 7 (tujuh) hari sebelum kegiatan agar masyarakat luas mengetahui dan dapat mempersiapkan diri;*
- ☞ *penjelasan tentang perkiraan rencana anggaran terutama alokasi dana desa sebagai dasar penyusunan prioritas pembiayaan;*
- ☞ *belum tersedianya dokumen rencana kerja pembangunan desa/kelurahan; maka dengan demikian syarat dan mekanisme penyelenggaraan belum sepenuhnya terpenuhi sehingga belum memungkinkan mencapai hasil optimal.*

Di sisi lain apabila proses pelaksanaan musyawarah dicermati dengan pendekatan pandangan teori partisipasi dimana kepesertaan tidak lengkap dan tidak variatif/tidak mewakili kelompok masyarakat maka dari sisi partisipasi berarti belum optimal. Begitu pula pendekatan teori ekonomi politik dan teori pilihan rasional, bahwa dinamika interaksi dan interrealisasi peserta dalam kaitan dengan upaya memperjuangkan atau menegosiasikan kepentingan masing-masing belum berimbang. Dikaitkan dengan kepesertaan yang masih didominasi oleh unsur pemerintah/birokrasi begitu pula dari segi materi yang tersedia justru konsep dari unsur pemerintah selanjutnya pada saat musyawarah/dialog penguasaan informasi juga tidak berimbang maka kemungkinan untuk "manfaat" ekonomi maupun manfaat politik masih tetap akan didominasi oleh unsur pemerintah/birokrasi desa. Suasana musyawarah ini akan bejalan seimbang apabila kualitas peserta/keterwakilan, kualitas materi/informasi pembangunan dan ketersediaan waktu diskusi yang cukup.

Selama penyelenggaraan Musrenbang berlangsung yang mendominasi adalah Badan Perwakilan Desa (BPD) dimana mempertahankan usulan-usulannya bila ada ketidakcocokan dengan pemangku kepentingan lainnya dia tidak segan-segan meninggalkan tempat berlangsung yang mendominasi adalah BPD dimana mempertahankan usulan-usulannya bila ada ketidakcocokan dengan pemangku kepentingan lainnya dia tidak segan-segan meninggalkan tempat langsungnya pertemuan/musyawarah.

E. Menganalisis Tarik Menarik Kekuatan Kepentingan

Sebagaimana kita ketahui bahwa penjaringan aspirasi masyarakat dimulai dari Musrenbangdes, Musrenbangkec hingga Musrenbang Kabupaten/Kota. Disamping itu ada 3 (tiga) pintu penjaringan aspirasi yang dilakukan (Ketua Panitia Anggaran Kab. Bima, 2010) yaitu melalui Musrenbang, melalui reses yang dilakukan oleh seluruh anggota DPRD Kabupaten Bima, melalui kunjungan bupati ke desa-desa berdasarkan masukan dari masyarakat. Di dalam penjaringan aspirasi masyarakat inilah akan dipadukan antara hasil Musrenbang, hasil reses anggota dewan, kunjungan langsung ke pelosok-pelosok bahkan Bupati berdiskusi langsung dengan masyarakat dan berdasarkan masukan, saran serta usulan dari masyarakat untuk menjadi bahan dalam penentuan rancangan APBD.

Apabila dalam penentuan rancangan APBD itu ada perbedaan pendapat atau kepentingan antara eksekutif dengan legislatif maka solusinya adalah berdasarkan asas manfaat dan skala prioritas yang mendesak dibutuhkan oleh masyarakat. Penentuan skala prioritas yang disepakati yaitu dalam rangka memacu kesejahteraan masyarakat dimana yang menjadi instrumen adalah seberapa besar program itu menyentuh kepentingan masyarakat banyak.

Musrenbangdes, Kecamatan, hingga Musrenbang Kabupaten/Kota selalu didampingi Tim Fasilitator yang berasal dari *Non Government Organisation* (NGO) dengan tujuan untuk memfasilitasi antara kepentingan masyarakat dengan pemerintah sehingga dalam pengambilan keputusan bisa dinetralisir, namun

ketika pertemuan antara eksekutif dengan legislatif tidak lagi didampingi oleh tim fasilitator yang menjadi penyebab sehingga usulan-usulan dari desa, kecamatan tidak ada lagi yang memperjuangkan dan tidak terakomodasi pada APBD. Hasil dari Musrenbang Kabupaten/Kota Bima tahun 2010 telah terakomodasi beberapa kegiatan dan program sebagai dengan jumlah anggaran usulan senilai Rp 1.024.244.568.000,- (Usulan Musrenbang tahun 2010 Kabupaten Bima dengan jumlah total nilai sebesar Rp 1.024.244.568.000,-). Dari usulan tersebut yang teralisasi pada APBD tahun 2010 hanya sebanyak Rp 618.787.616.772,-.

Hasil wawancara dengan Ketua Panitia Anggaran Kabupaten Bima dapat diketahui sebagai berikut:

"...Kami senantiasa berusaha agar usulan-usulan yang disampaikan oleh masyarakat diakomodasi, pada saat pertemuan penentuan untuk pengambilan keputusan baru eksekutif bersama legislatif akan menentukan kegiatan mana yang mendesak untuk dilakukan, (Wawancara dengan Ketua Panitia Anggaran Kabupaten Bima, Muhdar, 2010).

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa pihak panitia anggaran dalam merencanakan usulan kegiatan dengan dananya berusaha untuk memilih kegiatan yang mendesak untuk dilakukan dan bagus untuk kepentingan masyarakat. Akan tetapi pada saat pelaksanaan di lapangan terhambat dengan jumlah pendapatan, sehingga banyak kegiatan yang tidak dapat terealisasi dikarenakan terbentur permasalahan biaya.

BAB XIII
KINERJA PEMBANGUNAN
BERDASARKAN RENCANA
PEMBANGUNAN SECARA PARTISIPATIF

Melalui metode perencanaan partisipatif diharapkan akan ada hubungan yang erat antara masyarakat dengan kelembagaan masyarakat secara terus menerus. Masyarakat diharapkan memberi kesempatan untuk mengungkapkan masalah-masalah yang dihadapi dan masukan-masukan sesuai dengan kebutuhan riil yang dihadapinya. Seperti hasil wawancara penulis dengan masyarakat yang ada di Kecamatan Woha Kabupaten Bima, mereka mengharapkan agar pemindahan ibu kota Kabupaten Bima ke Kecamatan Woha jangan sampai menggunakan lahan-lahan produktif yang sudah memberi kesejahteraan bagi masyarakat Kecamatan Woha dan sekitarnya.

Lokasi yang akan dijadikan ibu kota Kabupaten Bima merupakan areal persawahan yang sudah berpengairan teknis dimana sumber airnya adalah dari Bendungan Pela Parado. Bila lahan itu dialih fungsikan maka akan memberi dampak bagi kesejahteraan masyarakat Woha dan sekitarnya. Seperti kita ketahui sesuai dengan data urutan sawah terluas di Kabupaten Bima Kecamatan Woha merupakan Kecamatan dengan urutan ke-4 dengan luas 2.642 ha. Untuk merangsang partisipasi masyarakat Kabupaten Bima dalam mengembangkan Program Peningkatan Partisipasi masyarakat dimana tujuannya adalah untuk meningkatkan peran aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan guna mewujudkan kondisi pemerintahan daerah yang berdasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*.

Adapun kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan program tersebut adalah:

- ✦ *Pengembangan mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan;*
- ✦ *Peningkatan pola perencanaan pembangunan yang komprehensif;*
- ✦ *Penyediaan sumber data dan informasi pembangunan daerah bagi masyarakat;*
- ✦ *Pembentukan unit pengelola pengaduan masyarakat terhadap pelayanan publik;*
- ✦ *Pembinaan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan untuk ikut berperan aktif dalam mewujudkan *good governance*;*
- ✦ *Forum musyawarah adalah forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah.*

Musrenbang dalam rangka penyusunan RKPD diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintahan, berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan kesepakatan antar pelaku pembangunan tentang rancangan RKPD yang menitikberatkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kerja SKPD dan antara pemerintah daerah dengan masyarakat dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan daerah. Pelaksanaan Musrenbang dalam rangka penyusunan RKPD diselenggarakan melalui tahapan, Musrenbangdes, Musrenbangkec, Musrenbang Kabupaten/Kota.

Musrenbangdes adalah forum musyawarah tahunan yang dilaksanakan secara partisipatif oleh pemangku kepentingan desa/kelurahan (pihak yang berkepentingan untuk mengatasi permasalahan desa/kelurahan dan pihak yang akan terkenal dampak hasil musyawarah untuk menyepakati rencana kegiatan tahun anggaran berikutnya. Musrenbangdes dilaksanakan dengan memperhatikan rencana kerja desa/kelurahan, kinerja implementasi rencana kegiatan satu tahun berjalan, serta masukan dari mana sumber dan peserta yang menggambarkan permasalahan nyata yang sedang dihadapi.

Hasil Musrenbangdes berupa daftar kegiatan prioritas yang akan dilaksanakan sendiri oleh desa/kelurahan yang akan dibiayai dan APBDesa serta swadaya gotong-royong masyarakat dan daftar kegiatan prioritas yang akan diusulkan ke kecamatan untuk dibiayai oleh APBD Kabupaten dan APBD Propinsi.

Musrenbangkec adalah forum musyawarah tahunan pemangku kepentingan di tingkat kecamatan untuk mendapatkan masukan kegiatan prioritas dan desa serta menyepakati rencana kegiatan lintas desa/kelurahan di kecamatan yang bersangkutan sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja Kecamatan dan Rencana Kerja SKPD Kabupaten/Kota pada tahun berikutnya. Pemangku kepentingan di tingkat kecamatan adalah pihak yang berkepentingan dengan kegiatan prioritas dan desa untuk mengatasi permasalahan di wilayah kecamatan serta pihak-pihak, yang berkaitan dengan dan/atau terkena dampak hasil musyawarah.

Hasil Musrenbangkec berupa daftar kegiatan prioritas rencana kerja kecamatan yang akan dilaksanakan sendiri oleh

dan/akan dibiayai melalui anggaran kecamatan yang bersumber dari Kabupaten/Kota pada tahun berikutnya dan daftar kegiatan prioritas pembangunan lingkup desa/kelurahan dan antara desa/kelurahan di wilayah kecamatan yang akan diusulkan ke kabupaten/kota yang disusun menurut SKPD dan untuk dibiayai melalui anggaran SKPD yang bersumber dari APBD Kabupaten.

Forum SKPD adalah wadah bersama antara pelaku pembangunan untuk membahas prioritas kegiatan pembangunan hasil Musrenbangkec dengan SKPD sebagai upaya penyesuaian rencana kerja SKPD yang tata cara penyelenggaraannya difasilitasi oleh SKPD terkait dalam hal ini badan perencanaan. Forum SKPD memperhatikan masukan kegiatan dari kecamatan, kinerja pelaksanaan kegiatan SKPD tahun berjalan, rencana awal RKPD serta Renstra SKPD.

Musrenbang Kabupaten/Kota adalah musyawarah pemangku kepentingan di tingkat kabupaten/kota untuk mematangkan rancangan RKPD Kabupaten/Kota berdasarkan Rencana Kerja SKPD hasil Forum SKPD dengan cara meninjau keserasian antara rancangan Rencana Kerja SKPD yang hasilnya digunakan untuk pemutakhiran Rancangan RKPD. Pelaksanaan Musrenbang memperhatikan hasil pembahasan Forum SKPD dan Forum Gabungan SKPD, RPJMD dan Renstra SKPD, kinerja pembangunan tahun berjalan dan masukan dari para peserta.

Hasil Musrenbang Kabupaten/Kota berupa prioritas kegiatan yang dipilah menurut sumber pendanaan dari APBD setempat, APBD Propinsi dan APBD sebagai bahan pemutakhiran Rancangan RKPD Kabupaten/Kota yang selanjutnya akan menjadi dasar penyusunan anggaran tahunan.

Di Kabupaten Bima penyelenggaraan Musrenbang sesuai UU No. 25-2004 telah dimulai sejak tahun 2005. Berdasarkan hasil penelitian Penelitian baik dilihat dari proses, hasil dan manfaat secara umum mulai dari Musrenbangdes, kecamatan dan Kabupaten Bima masih belum terlaksana dan dimanfaatkan dengan baik sebagaimana yang diharapkan. Dari sisi proses penyelenggaraan, kelemahan masih terjadi pada kekurangsiapan penyelenggara dan fasilitator, kurangnya informasi awal tentang arah pembangunan,

keterbatasan kemampuan peserta dalam memahami permasalahan pembangunan yang sesungguhnya yang perlu dibahas dalam Musrenbang dan belum memadainya pola diskusi/musyawarah.

Sedangkan pada sisi hasil sejalan dengan masih lemahnya proses maka hasil Musrenbang juga belum optimal menyepakati skala prioritas program dan kegiatan yang akan dilaksanakan pada tahun berikutnya. Dalam rangka menetapkan prioritas masih sengkali dipengaruhi oleh kepentingan pribadi, kelompok atau daerah. Kelemahan juga terjadi pada aparat birokrasi selaku pemangku kewenangan yang tidak cukup mampu memberikan data berdasarkan kaidah-kaidah teknis dan analisis dampak positif maupun negatif sebuah program/kegiatan. Kepentingan politik dari Anggota DPRD yang berorientasi daerah asal pemilihan juga mempengaruhi suasana pengambilan kesepakatan dalam Musrenbang.

Sedangkan kelemahan dari segi pemanfaatan hasil Musrenbang baik yang sudah terwujud kedalam bentuk RKPD Tahunan dalam bentuk Peraturan Bupati Bima yang di *break down* ke dalam bentuk Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Plafon Prioritas Anggaran Sementara (PPAS) yang merupakan kesepakatan antara Pemerintah dan DPRD, ketika dihadapkan dengan ketersediaan APBD yang terbatas maka negosiasi antar pemangku kepentingan (Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Panitia Anggaran DPRD) mengarah kepada pencapaian hasil maksimal yaitu pemerataan antar daerah (desa, kecamatan).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Musrenbang berdasarkan UU No. 25-2004 yaitu sejak tahun 2008, 2009, 2010, telah dilaksanakan walaupun masih banyak kekurangan baik pada tahapan persiapan, kelembagaan, kepesertaan, maten, pelaksanaan dialog maupun hasilnya baik pada tataran desa/kelurahan, kecamatan dan kabupaten. Kendatipun dan tahun ke tahun terjadi peningkatan perbaikan terutama pada desa/kelurahan, kecamatan dan tingkat kabupaten.

Dalam rangka percepatan pemahaman akan arti pentingnya Musrenbang diperlukan upaya sosialisasi; pendampingan dan bahkan penghargaan kepada penyelenggara Musrenbang yang baik,

sehingga menjadikan Musrenbang sebagai forum yang menyenangkan, menghasilkan kesepakatan dan kesepakatan yang pada akhirnya menjadikannya sebagai kebutuhan. Untuk itu pemerintah kabupaten dalam hal ini badan perencanaan secara pro aktif memberikan informasi dan komunikasi dengan pemangku kepentingan baik melalui media massa maupun melalui rapat-rapat koordinasi bahkan pendampingan pada pemerintahan desa/kelurahan.

Sasaran kedepan bagaimana pemerintah dan masyarakat desa/kelurahan menjadikan Musrenbang sebagai forum tahunan yang bergengsi sekaligus bermanfaat besar disamping ajang musyawarah juga dipadukan dengan pesta rakyat gotong royong diawal tahun dan dikukuhkan dengan peraturan desa. Begitu juga di kecamatan harus pula menjadikan Musrenbang sebagai kegiatan tahunan untuk membicarakan masalah pembangunan dengan seluruh “petinggi” desa/kelurahan bersama tokoh se-kecamatan. Sedangkan di kabupaten perlu menjadikan Musrenbang Kabupaten menjadi forum musyawarah akbar yang dipadukan dengan kegiatan pembangunan yang menjangkau perhatian, partisipasi dan kegotong-royongan masyarakat.

Untuk mewujudkan itu semua diperlukan komitmen bersama seluruh pemangku kepentingan pembangunan yang dimulai dari pemerintah, tokoh, dan yang tidak kalah pentingnya adalah dorongan pakar/pemerhati demokrasi dan partisipasi masyarakat dimana urusan demokrasi dan partisipasi ini diindikasikan masih belum terselenggara dengan baik di Republik Indonesia yang tercinta ini.

A. Pengelolaan Belanja Daerah

Secara umum, kebijakan ekonomi daerah Kabupaten Bima diarahkan untuk mengatasi berbagai kendala dan permasalahan pokok yang merupakan tantangan dalam mewujudkan agenda masyarakat yang sejahtera dan mandiri. Oleh sebab itu, kebijakan ekonomi makro daerah diarahkan untuk:

- ④ *Meningkatkan kapasitas aparat pemerintah daerah yang mengelola keuangan daerah melalui berbagai bentuk pelatihan dan kursus pengembangan kemampuan keuangan daerah;*

- ④ Meningkatkan kapasitas kegiatan ekonomi melalui peran aktif seluruh lembaga ekonomi mikro, koperasi, dan pengembangan ekonomi lokal yang langsung berhubungan dengan masyarakat dalam bentuk penataan struktur organisasi dan manajemen keuangan;
- ④ Meningkatkan penyediaan sarana dan prasarana pendukung kegiatan ekonomi seperti peralatan kerja dan perodalan, peningkatan dan perbaikan akses jalan, penyediaan alat angkutan untuk orang dan barang sehingga mampu meningkatkan potensi ekonomi di wilayah yang kurang terjangkau;
- ④ Pengembangan diversifikasi kegiatan ekonomi pedesaan, perluasan akses masyarakat pedesaan ke sumber daya produktif, pemasaran, dan pelayanan publik. Untuk mendukung kegiatan perekonomian dan pembangunan pedesaan, penyerahan kewenangan kepada pemerintah desa dalam bentuk pemberian ADD perlu ditindaklanjuti dalam bentuk nyata.

Kebijakan ekonomi makro tersebut adalah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang stabil agar mampu mengatasi berbagai permasalahan perekonomian yang menghambat percepatan pertumbuhan ekonomi lokal. Dengan arah kebijakan ekonomi makro tersebut, prospek ekonomi Kabupaten Bima diarahkan untuk:

- ✿ Tercapainya pertumbuhan ekonomi sebesar 3% hingga 4%, dengan meningkatkan kontribusi sektor pertanian, sektor perdagangan dan sektor lain yang mendukung sektor pertanian;
- ✿ Berkurangnya jumlah penduduk miskin sebesar 0,71% dari total jumlah penduduk miskin;
- ✿ Pertumbuhan ekonomi dipicu dengan adanya rencana pemindahan lokasi ibukota Kabupaten Bima dari wilayah administratif Kota Bima ke wilayah Kabupaten Bima sehingga peran perbankan diarahkan untuk menyalurkan dananya kepada sektor riil dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip kehati-hatian.

B. Perspektif Perencanaan Partisipatif

Berdasarkan hasil penelitian ini diketahui bahwa dalam rangka mewujudkan perencanaan pembangunan daerah yang partisipatif terdapat faktor lain yang perlu mendapatkan penanganan selain penyelenggaraan Musrenbang yaitu efektivitas SKPD, profesionalisme aparatur; konsistensi SPPN; sinergitas rencana pembangunan pusat dengan daerah dan konsistensi RPJPD, RPJMD

dan RKPD; konsistensi perencanaan dan penganggaran; Musrenbang yang berkualitas.

Secara rinci mengenai hasil penelitian ini, baik yang dilakukan penulis pada perpustakaan maupun melalui daftar pertanyaan tertulis dan wawancara mendalam dengan pemangku kepentingan Musrenbang dan pembangunan pada umumnya diperoleh gambaran tentang implementasi sistem perencanaan pembangunan nasional yang terdiri dari RPJP, RKP Pusat, Propinsi Nusa Tenggara Barat maupun Daerah Kabupaten Bima dan penyelenggaraan Musrenbang itu sendiri dimana terdapat temuan beberapa unsur yang sangat berpengaruh terhadap kualitas RKPD yaitu:

- † *Implementasi penyelenggaraan otonomi daerah dan urusan pemerintah terkait dengan efektivitas SKPD dan profesionalisme aparatur;*
- † *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang terkendali dan komitmen seluruh pemangku kepentingan pembangunan untuk menerapkan secara konsisten;*
- † *Rencana pembangunan pusat dan daerah yang sinergis, terpadu dan senantiasa terjaga benang merahnya;*
- † *RKPD yang secara konsisten menjadi acuan penganggaran pada APBD;*
- † *Kualitas Musrenbang dan APBD baik dari masukan, pelaksanaan/mekanisme dan keluaran yang ideal.*

C. Otonomi Daerah, Urusan Pemerintahan Dan SKPD

Berdasarkan UU No. 32-2004, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan Perundang-undangan. Sebagaimana telah diuraikan dimuka terdapat 30 (tiga puluh) urusan wajib dan 8 (delapan) urusan pilihan yang ditangani pemerintah daerah yang dalam pelaksanaannya tetap berpedoman kepada norma, standar, prosedur, kriteria dan harus memperhatikan keserasian hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah sebagai satu sistem dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dan melibatkan pemangku kepentingan terkait.

Di Kabupaten Bima urusan pemerintahan tersebut telah dirumuskan kedalam SKPD yang terdiri dari 1 (satu) sekretariat daerah dengan 3 (tiga) asisten dan 12 (dua belas) bagian; 1 (satu) Sekretariat DPRD dengan 4 (empat) bagian: 14 (empat belas) dinas; 10 (sepuluh) badan; 1 (satu) kantor; 1 (satu) satuan; 18 (delapan belas) kecamatan dan 142 (seratus empat puluh dua). Dimana berdasarkan peraturan perundang-undangan merupakan daerah otonomi yang juga berhak mengatur pemerintahan dan pembangunan sendiri.

Kedepan masih diperlukan rasionalisasi antara urusan yang menjadi kewenangan dan tanggung jawab dengan besaran SKPD termasuk jumlah dan mutu spirit sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan lebih berdaya guna dan berhasil guna. Beberapa unsur yang perlu dijaga keseimbangan dan rasionya yaitu: besaran urusan yang menjadi wewenang dan tanggung jawab; luas wilayah dan jumlah penduduk, besaran dan jumlah SKPD maupun mutu profesionalisme aparatur; serta kapasitas anggaran.

D. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah situ kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Seperti yang termaktub dalam UU No 25-2004.

Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, keadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. Perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh dan tanggap terhadap perubahan yang bertujuan untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan; menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi waktu antar fungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah; menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan; mengoptimalkan partisipasi masyarakat; menjamin

tercapainya penggunaan sumber daya secara berdaya guna dan berhasil guna, berkeadilan dan berkelanjutan.

Perencanaan pembangunan nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan yang meliputi bidang kehidupan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Perencanaan pembangunan nasional menghasilkan, rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah dan rencana pembangunan pendek.

Kedepan diperlukan penguatan lembaga yang menangani implementasi sistem perencanaan pembangunan nasional agar semua komponen entitas pembangunan baik pemerintah pusat, propinsi, kabupaten hingga kelurahan/desa maupun para pelaku yaitu swasta serta masyarakat pada umumnya selaku penerima manfaat dapat “mematuhi” sistem perencanaan yang ada. Perlu semakin mempertegas posisi Bappenas, Bappeda Propinsi dan Bappeda Kabupaten/Kota sebagai koordinator dan sekaligus pengawasan dan evaluasi implementasi sistem tersebut.

E. Pembangunan Pusat Dan Daerah

Sebagaimana pada tingkat nasional di daerah propinsi dan kabupaten/kota wajib menyusun RPJPD; RPJMD; Rencana Strategis Lima Tahun SKPD; RKP Daerah dan RKP SKPD; RPJM desa/kelurahan dan RKP Desa/Kelurahan. Kesemua rencana pembangunan tersebut disusun melalui Musrenbang.

Di Kabupaten Bima implementasi sistem perencanaan pembangunan nasional berdasarkan UU No. 25-2004 secara nyata telah dilaksanakan sejak tahun 2005 dimana dalam penyusunan rencana kerja telah memperhatikan keterpaduan dan keharmonisan dari berbagai rencana pembangunan baik yang ada di pusat, propinsi, Kabupaten Bima maupun desa/kelurahan.

F. Rencana Kerja Pemerintah Daerah

RKPD merupakan penjabaran dari rencana RPJMD dan mengacu pada RKP Pusat dan RKP Propinsi, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaan baik dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditetapkan dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Rencana Kerja Pemerintah Kabupaten Bima yang ada tahun 2009 dan tahun 2010 dari segi tata cara penulisan dan isi sudah memenuhi kriteria sebagaimana yang diamanatkan undang-undang. Namun kedepan masih perlu ditingkatkan mutu isi dan ketajaman arah dengan partisipasi seluruh pemangku kepentingan pembangunan. Dinamika perubahan kebijakan pembangunan yang begitu cepat baik pengaruh lingkungan strategik global, regional dan internal; *euforia* demokrasi dan reformasi yang berdampak pada beragamnya pandangan dan tuntutan masyarakat terhadap pemerintah dan pembangunan; keterbatasan anggaran pemerintah sehingga memerlukan kemitraan dengan berbagai pihak mengharuskan RKPD Kabupaten Bima lebih pro aktif, fleksibel, promotif namun tetap konsisten pada strategi, kebijakan dan arah RPJMD sebagai rambu penjamin konsistensi dan kesinambungan pembangunan dalam rangka penyelesaian permasalahan masyarakat secara terencana, terstruktur dan akuntabel.

Rencana Kerja Pemerintah Kabupaten Bima yang ideal berisikan arahan RPJMD sinergi dengan Rencana Kerja Pembangunan Nasional (RKPN), RKP Propinsi dan prioritas kebutuhan pembangunan yang dihasilkan dari Musrenbang yang berkualitas dan memuat program kemitraan sebagai bentuk nyata dari upaya kerjasama baik antar pemerintah, dengan dunia usaha/swasta lebih-lebih dengan masyarakat sehingga RKP tersebut bisa disebut juga RKP Partisipatif Gotong Royong.

Hal yang paling mendasar yang harus dijaga adalah bagaimana RKPD menjadi acuan dalam penyusunan APBD, dengan demikian akan terjadi alur dan arus perencanaan yang konsisten mulai dari penyusun program/kegiatan sampai pada penganggarannya.

G. Analisis Penentuan Program

Musrenbang adalah forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Musrenbang dalam rangka penyusunan RKPD diikuti oleh unsur penyelenggara pemerintahan, berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan kesepakatan antar pelaku pembangunan tentang rancangan RKPD yang menitikberatkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kerja SKPD dan antara pemerintah daerah dengan masyarakat dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan daerah. Pelaksanaan Musrenbang dalam rangka penyusunan RKPD diselenggarakan melalui tahapan, Musrenbangdes, Musrenbangkec, Musrenbang Kabupaten/Kota.

Musrenbangdes adalah forum musyawarah tahunan yang dilaksanakan secara partisipatif oleh pemangku kepentingan di tingkat desa/kelurahan (pihak yang berkepentingan untuk mengatasi permasalahan desa/kelurahan dan pihak yang akan terkena dampak hasil musyawarah untuk menyepakati rencana kegiatan tahun anggaran berikutnya. Musrenbangdes dilaksanakan dengan memperhatikan rencana kerja desa/kelurahan, kinerja implementasi rencana kegiatan satu tahun berjalan, serta masukan dari mana sumber dan peserta yang menggambarkan permasalahan nyata yang sedang dihadapi.

Hasil Musrenbangdes berupa daftar kegiatan prioritas yang akan dilaksanakan sendiri oleh desa/kelurahan yang akan dibiayai dari APBDesa serta swadaya gotong-royong masyarakat dan daftar kegiatan prioritas yang akan diusulkan ke kecamatan untuk dibiayai oleh APBD Kabupaten dan APBD Propinsi.

Musrenbangkec adalah forum musyawarah tahunan pemangku kepentingan di tingkat kecamatan untuk mendapatkan masukan kegiatan prioritas dari desa serta menyepakati rencana kegiatan lintas desa/kelurahan di kecamatan yang bersangkutan sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja Kecamatan dan Rencana Kerja SKPD Kabupaten/Kota pada tahun berikutnya. Pemangku kepentingan di tingkat kecamatan adalah pihak yang berkepentingan dengan kegiatan prioritas dari desa untuk mengatasi permasalahan

di wilayah kecamatan serta pihak-pihak, yang berkaitan dengan dan/atau terkena dampak hasil musyawarah.

Hasil Musrenbangke berupa: daftar kegiatan prioritas rencana kerja kecamatan yang akan dilaksanakan sendiri oleh dan akan dibiayai melalui anggaran kecamatan yang bersumber dari Kabupaten/Kota pada tahun berikutnya dan daftar kegiatan prioritas pembangunan lingkup desa/kelurahan dan antara desa/kelurahan di wilayah kecamatan yang akan diusulkan ke kabupaten/kota yang disusun menurut SKPD dan untuk dibiayai melalui anggaran SKPD yang bersumber dari APBD Kabupaten.

Forum SKPD adalah wadah bersama antara pelaku pembangunan untuk membahas prioritas kegiatan pembangunan hasil Musrenbangkec dengan SKPD sebagai upaya penyelarasan rencana kerja SKPD yang tata cara penyelenggaraannya difasilitasi oleh SKPD terkait dalam hal ini Badan Perencanaan. Forum SKPD memperhatikan masukan kegiatan dari kecamatan, kinerja pelaksanaan kegiatan SKPD tahun berjalan, rencana awal RKPD serta Renstra SKPD.

Musrenbang Kabupaten/Kota adalah musyawarah pemangku kepentingan di tingkat kabupaten/kota untuk mematangkan rancangan RKPD Kabupaten/Kota berdasarkan Rencana Kerja SKPD hasil Forum SKPD dengan cara meninjau keserasian antara rancangan Rencana Kerja SKPD yang hasilnya digunakan untuk pemutakhiran Rancangan RKPD. Pelaksanaan Musrenbang memperhatikan hasil pembahasan Forum SKPD dan Forum Gabungan SKPD, RPJMD dan Renstra SKPD, kinerja pembangunan tahun berjalan dan masukan dari para peserta.

Hasil Musrenbang Kabupaten/Kota berupa prioritas kegiatan yang dipilah menurut sumber pendanaan dari APBD setempat, APBD Propinsi dan APBN sebagai bahan pemutakhiran Rancangan RKPD Kabupaten/Kota yang selanjutnya akan menjadi dasar penyusunan anggaran tahunan.

Di Kabupaten Bima penyelenggaraan Musrenbang sesuai UU No. 25-2004 telah dimulai sejak tahun 2005. Berdasarkan hasil penelitian baik dilihat dari proses, hasil dan manfaat secara umum mulai dari Musrenbangdes, Musrenbangkec dan Musrenbang

Kabupaten/Kota Bima masih belum terlaksana dan dimanfaatkan dengan baik sebagaimana yang diharapkan. Dari sisi proses penyelenggaraan, kelemahan masih terjadi pada kekurangsiapan penyelenggara dan fasilitator, kurangnya informasi awal tentang arah pembangunan, keterbatasan kemampuan peserta dalam memahami permasalahan pembangunan yang sesungguhnya yang perlu dibahas dalam Musrenbang dan belum memadainya pola diskusi/musyawarah.

Sedangkan pada sisi hasil sejalan dengan masih lemahnya proses maka hasil Musrenbang juga belum optimal menyepakati skala prioritas program dan kegiatan yang akan dilaksanakan pada tahun berikutnya. Dalam rangka menetapkan prioritas masih sering kali dipengaruhi oleh kepentingan pribadi, kelompok atau daerah. Kelemahan juga terjadi pada aparat birokrasi selaku pemangku kewenangan yang tidak cukup mampu memberikan data berdasarkan kaidah-kaidah teknis dan analisis dampak positif maupun negatif sebuah program/kegiatan. Kepentingan politik dari anggota DPRD yang berorientasi daerah asal pemilihan juga mempengaruhi suasana pengambilan kesepakatan dalam Musrenbang.

Sedangkan kelemahan dari segi pemanfaatan hasil Musrenbang baik yang sudah terwujud kedalam bentuk RKPD Tahunan dalam bentuk Peraturan Bupati Bima yang di *break down* ke dalam bentuk KUA dan Plafon Prioritas Anggaran Sementara (PPAS) yang merupakan kesepakatan antara Pemerintah dan DPRD, ketika dihadapkan dengan ketersediaan APBD yang terbatas maka negosiasi antar pemangku kepentingan (Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Panitia Anggaran DPRD) mengarah kepada pencapaian hasil maksimal yaitu pemerataan antar daerah (desa, kecamatan).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Musrenbang berdasarkan UU No. 25-2004 yaitu sejak tahun 2008, 2009, 2010, telah dilaksanakan walaupun masih banyak kekurangan baik pada tahapan persiapan, kelembagaan, kepesertaan, materi, pelaksanaan dialog maupun hasilnya; baik pada tataran desa/kelurahan.

Dalam rangka percepatan pemahaman akan arti pentingnya Musrenbang diperlukan upaya sosialisasi; pendampingan dan bahkan penghargaan kepada penyelenggara Musrenbang yang baik, sehingga menjadikan Musrenbang sebagai forum yang menyenangkan, menghasilkan kesepahaman dan kesepakatan yang pada akhirnya menjadikannya sebagai “kebutuhan”. Untuk itu pemerintah kabupaten dalam hal ini badan perencanaan secara pro aktif memberikan informasi dan komunikasi dengan pemangku kepentingan baik melalui media massa maupun melalui rapat-rapat koordinasi bahkan pendampingan pada pemerintahan desa/kelurahan.

Target selanjutnya bagaimana pemerintah dan masyarakat desa/kelurahan menjadikan Musrenbang sebagai forum tahunan yang bergengsi sekaligus bermanfaat besar disamping ajang musyawarah juga dipadukan dengan pesta rakyat gotong royong diawal tahun dan dikukuhkan dengan peraturan desa. Begitu juga di kecamatan harus pula menjadikan Musrenbang sebagai kegiatan tahunan untuk membicarakan masalah pembangunan dengan seluruh “petinggi” desa/kelurahan bersama tokoh se-kecamatan. Sedangkan di kabupaten perlu menjadikan Musrenbang Kabupaten/Kota menjadi forum musyawarah akbar yang dipadukan dengan kegiatan pembangunan yang menjaring perhatian, partisipasi dan kegotong-royongan masyarakat.

Untuk mewujudkan itu semua diperlukan komitmen bersama seluruh pemangku kepentingan pembangunan yang dimulai dari pemerintah, tokoh, dan yang tidak kalah pentingnya adalah dorongan pakar/pemerhati demokrasi dan partisipasi masyarakat dimana urusan demokrasi dan partisipasi ini diindikasikan masih belum terselenggara dengan baik di Republik Indonesia yang tercinta ini.

BAB XIII
FAKTOR PENYEMBAANG PARTISPASI

Di dalam penyelenggaraan pembangunan daerah di era sekarang ini khususnya kabupaten didominasi oleh eksekutif dan legislatif oleh karena itu masyarakat mengharapkan kiranya ada elemen-elemen penyeimbang sehingga penyelenggaraan pembangunan tidak hanya didominasi pihak-pihak tertentu. Elemen-elemen yang mempunyai kekuatan dalam hal ini yaitu tokoh masyarakat, tokoh agama dan akademikus.

A. Tokoh Masyarakat

Yang akan dijadikan tokoh masyarakat di Kabupaten Bima adalah mereka yang mempunyai garis keturunan bangsawan turun temurun keturunan Raja Bima. Dimana karena dianggap tokoh masyarakat Bima mempercayakan sebagai Bupati Bima seperti Abdul Kohir pada tahun 1967 dan anaknya bernama Ferry Zulkarnain sejak tahun 2004 hingga sekarang (dua periode).

Tetapi dengan perubahan zaman tidak saja dari keturunan bangsawan yang dijadikan tokoh masyarakat masyarakat tetapi dari masyarakat biasapun bisa dijadikan tokoh apabila seseorang berpendidikan bagus, tindak tanduknya, perbuatan serta perkataannya bisa dijadikan contoh dan teladan maka dapat dijadikan tokoh masyarakat di Kabupaten Bima.

Dimana yang diangkat sebagai tokoh masyarakat adalah orang-orang dengan perbuatannya dan yang utama adalah dapat memperjuangkan kepentingan masyarakat yang dalam hal ini peka terhadap aspirasi serta kebutuhan daripada masyarakatnya lebih-lebih memperjuangkan masyarakat yang tidak mampu.

B. Tokoh Agama

Sebagai tokoh agama sungguh sangat disegani oleh masyarakat di Kabupaten Bima sebab masyarakat Kabupaten Bima penduduknya mayoritas beragama Islam. Oleh karena itu ketika tokoh agama itu berbicara, bertindak akan diikuti oleh masyarakat banyak. Seperti apabila dalam masyarakat ada kegiatan keagamaan maupun kegiatan lain yang berkenaan dengan kepentingan bersama maka dengan bahu membahu masyarakat akan membantu menyelesaikan kegiatan hingga berhasil. Begitu pula dalam memperjuangkan sesuatu seorang tokoh agama betul-betul

berdasarkan kepentingan masyarakatnya dengan berlandaskan nilai-nilai ajaran agama.

C. Akademikus

Sebagai faktor penyeimbang dalam partisipasi pihak akademikus juga sangat diharapkan oleh masyarakat dan pemerintah kehadirannya. Karena dengan kacamata keilmuannya dapat melihat fenomena yang berkembang di masyarakat sehingga dalam melaksanakan pembangunan sesuai dengan apa yang diharapkan. Sebagaimana dengan tokoh masyarakat dan tokoh agama seperti tersebut di atas maka akademikus di Kabupaten Bima sangat dihormati oleh masyarakat. Karena akademikus sungguh sangat di butuhkan buah pikiran, saran dan masukannya dalam rangka memperbaiki taraf hidup masyarakat di Kabupaten Bima.

D. Memberdayakan Masyarakat Bima

Setelah melakukan penelitian dengan menelusuri alur/tahapan kegiatan Musrenbang sebagai instrumen perencanaan partisipasi mulai dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten ternyata belum memberikan hasil yang diharapkan, disebabkan karena adanya beberapa faktor diantaranya:

- ❧ *Pemerintah belum sepenuhnya memberikan ruang kepada masyarakat untuk menentukan program yang dibutuhkan oleh masyarakat itu sendiri, sehingga apa yang menjadi masukan, saran, dan usulan masyarakat tidak terakomodasi pada APBD Kabupaten Bima. Ini terlihat pada tahapan Musrenbang dimulai dari desa, kecamatan dan kabupaten masih dikawal oleh Tim Fasilitator/NGO tetapi ketika pada tahap pengambilan keputusan tim dimaksud tidak dilibatkan lagi. Akhirnya aspirasi dari desa hingga kabupaten tadi terputus karena tidak ada lagi yang memperjuangkan.*
- ❧ *Potensi lokal; belum diolah secara maksimal karena masih kurangnya kemampuan baik itu dari segi modal maupun dari aspek sumber daya manusia pengelola sehingga potensi yang ada masih digarap secara tradisional dimana hasilnya tidak optimal.*
- ❧ *Alih fungsi lahan; di Kabupaten Bima banyak lahan-lahan produktif dijadikan pemukiman, sarana kesehatan, sarana pendidikan maupun perkantoran. Padahal lahan-lahan tersebut adalah termasuk lahan yang berpengairan teknis. Seperti yang terjadi baru-baru ini akibat*

kebijakan pemindahan Kabupaten Bima ke Talabiu dimana lokasi tersebut merupakan sawah yang beririgasi teknis. Ini sangat mempengaruhi perekonomian masyarakat Talabiu dan sekitarnya.

— Bila ditinjau dari aspek Dinamika yang berkembang pada saat penyelenggaraan Musrenbangdes dimana dalam pertemuan tersebut memperdebatkan usulan masing-masing dari tingkat RT. Masing-masing peserta mempertahankan kepentingan yang diwakilinya. Apabila dalam perdebatan antara peserta satu dengan lainnya tidak menemukan titik temu maka pihak-pihak yang tidak puas terhadap hal tersebut meninggalkan tempat berlangsungnya pertemuan.

— Harmoni; dalam berdiskusi dan berinteraksi saat berlangsungnya Musrenbangdes antara pihak/aktor kelihatannya sangat akrab bahkan sebelum acara dimulai mereka saling tukar menukar pengalaman dan bersenda gurau, Musrenbang bahkan dijadikan wadah untuk bersilaturahmi karena dengan kesempatan itulah mereka dapat saling bertemu antara satu dengan yang lainnya disebabkan masing-masing sibuk dengan rutinitas kesehariannya.

— Akomodasi; kegiatan Musrenbangdes adalah kegiatan yang rutin dilaksanakan setiap tahun khususnya Musrenbangdes. Di Kabupaten Bima kegiatan Musrenbangdes diadakan di SD yang berada di desa tersebut, karena di desa sangat kurang fasilitas untuk digunakan sebagai gedung pertemuan. Di SD juga tidak memerlukan biaya (gratis).

— Konflik; pelaksanaan Musrenbangdes membahas usulan-usulan RT dimana hasilnya menjadi usulan desa yang akan dijadikan bahan pada saat Musrenbangkec. Oleh sebab itu ketika peserta masing-masing memperjuangkan usulannya pada saat itulah timbul ketidakpuasan. Dengan demikian maka timbullah konflik di dalam pelaksanaan Musrenbangdes. Tidak jarang ada perang mulut terjadi bahkan mengeluarkan kata-kata yang kurang bagus untuk didengar.

— Tetapi keadaan demikian akhirnya bisa diselesaikan dengan baik, dan pada saat berakhirnya Musrenbang masing-masing saling bermaafan.

— Musrenbangkec dalam pelaksanaannya adalah merupakan pertemuan antara berbagai utusan desa. Dimana setiap desa mempunyai ciri khas masing-masing seperti logat antara desa satu dengan desa lainnya berbeda. Sehingga di dalam pelaksanaan Musrenbangkec menjadi unik. Dengan beragam karakter tersebut kadang menjadi bahan untuk mencairkan suasana dan merupakan guyonan dalam berdiskusi.

— Harmonisasi pelaksanaan Musrenbangkec di antara para peserta memperlihatkan keakraban, karena utusan dari desa yang satu dengan desa yang lain kadang-kadang masih ada hubungan kekeluargaan. Sehingga pada waktu menunggu acara dimulai mereka saling

bercanda dan membicarakan masalah masalah keluarga dan keadaan masing-masing disebabkan mereka jarang bertemu. Kesempatan itulah yang mempengaruhi Musrenbangkec sehingga pelaksanaan cukup lancar dan penuh kekeluargaan.

— *Akomodasi pelaksanaan Musrenbangdes agak berbeda dengan Musrenbangkec dimana Musrenbangdes dilaksanakan di gedung sekolah dasar sedangkan Musrenbangkec dapat dilaksanakan pada gedung pertemuan kantor camat setempat. Di Kabupaten Bima pada umumnya kantor camat sudah dilengkapi dengan fasilitas gedung pertemuan sehingga tidak lagi menjadi kendala.*

— *Konflik sebagaimana yang dikemukakan di atas bahwa Musrenbangkec pelaksanaannya sangat lancar dan damai karena antara utusan Desa yang satu dengan yang lainnya masih kental dengan nuansa kekeluargaan sehingga pada saat pelaksanaan Musrenbangkec dimana antara peserta yang satu dengan yang lainnya saling memberi dan menerima. Masyarakat Kabupaten Bima masih sangat menghormati bila pendekatannya adalah secara kekeluargaan ketimbang pendekatan formal.*

BAB XIV
IDENTIFIKASI PROGRAM PRIORITAS

Rancangan awal RKPD merupakan rumusan sementara dari hasil penjabaran RPJMD, hasil rapat koordinasi dengan Pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Barat maupun pemerintah pusat, hasil kajian lingkungan strategis dan hasil evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan tahun lalu dan tahun berjalan. Rancangan RKPD disusun melalui rapat teknis, konsultasi, koordinasi, kajian-kajian ilmiah/studi kelayakan oleh badan Perencanaan Kabupaten Bima yang dipersiapkan mulai bulan Oktober hingga Desember untuk dibawa ke dalam rapat koordinasi pra Musrenbang pada bulan Januari tahun berikutnya dimana rancangan ini merupakan salah satu dari inti bahasan untuk disepakati oleh unsur pimpinan daerah dan seluruh kepala SKPD termasuk camat.

Untuk tahun 2008, 2009, 2010; penyiapan rancangan awal RKPD ini telah dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Kabupaten Bima. Dimana sebelum dilakukan Musrenbang Propinsi sudah melakukan identifikasi program yang akan diajukan dalam Musrenbang Propinsi. Tahapan-tahapan kegiatan semacam ini harus diagendakan secara baik agar dalam melakukan kegiatan tepat waktu dan untuk menghindari kerja asal-asalan karena dilakukan tidak berdasarkan mekanisme yang telah disepakati bersama.

A. Musrenbang Kecamatan

1. Musrenbang Kecamatan Woha

Kecamatan Woha merupakan kecamatan yang rencananya menjadi Ibukota Kabupaten Bima dimana letak geografisnya dataran rendah yang memiliki persawahan berpengairan teknis dimana sumber airnya adalah dari Bendungan Pela Parado yang berlokasi di Kecamatan Monta. Dengan sumber air yang cukup untuk mengairi persawahan memberi peluang kepada masyarakat untuk mengolah lahannya dengan menanam dan palawija.

Bila diperhatikan Rencana Pembangunan Tahunan Kecamatan tahun 2010 Kecamatan Woha dimana antara pembangunan fisik dengan non fisik masih didonasi oleh kegiatan Fisik dengan total Rp 16.607.000.000,- sedangkan pembangunan non fisik hanya Rp 8.586.000.000,-. Ini menunjukkan bahwa masyarakat Kecamatan Woha dalam mendesain perencanaan pembangunan

tahunannya masih didominasi oleh pembangunan fisik. Pada Kecamatan Wohu mempunyai unggulan dalam hal letak wilayah yang strategis karena dikelilingi oleh beberapa Kecamatan diantaranya adalah Kecamatan Bolo, Kecamatan Monta, Kecamatan Palibelo, Kecamatan Belo, Kecamatan Parado, sehingga dalam mendesain perencanaan bagaimana masyarakat dapat memanfaatkan letak geografis tersebut yang dapat memberikan nilai tambah terhadap masyarakat dengan membuka jaringan dengan kecamatan-kecamatan tetangga tersebut.

Dalam rangka untuk mengetahui pelaksanaan Musrenbang di Kecamatan Wohu yang akan dianalisis berdasarkan aspek masukan, aspek kelembagaan, aspek materi dan dinamika interaksi dan interelasi sebagai berikut:

a. Menganalisis kegiatan ditinjau dari aspek masukan

Pelaksanaan penyusunan perencanaan yang dilaksanakan dan diharapkan dapat melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, namun wakil-wakil masyarakat yang ikut terlibat secara langsung dalam perencanaan pembangunan tersebut masih didominasi oleh kalangan birokrasi dan kelompok tertentu. Kalangan yang diundang dalam pelaksanaan penyusunan perencanaan tersebut adalah dari kalangan birokrasi seperti aparat pemerintahan dari desa, kecamatan. Untuk kelompok-kelompok tertentu yaitu dari tokoh masyarakat setempat dan kalangan pelaku ekonomi di Kabupaten Bima. Pemerintah kabupaten Bima dalam membuat program memerlukan penggalian gagasan pada tingkat akar RT, RW maupun melalui Musrenbang yang dirancang mulai dari tingkat desa hingga tingkat, kabupaten. Tujuannya adalah agar pelaksanaan kegiatan tersebut memperoleh aspek masukan, aspek keluaran, *outcome*, keuntungan, serta dampak yang baik, sehingga pembangunan tersebut lebih efektif dan efisien, serta sesuai dengan keinginan masyarakat.

Penyelenggaraan Musrenbang di tingkat Kecamatan Wohu ini dihadiri oleh perangkat-perangkat pemerintah di Kecamatan Wohu yang terkait dan perwakilan-perwakilan masyarakat kampung yang difasilitasi pihak kecamatan. Dalam kegiatan Musrenbang ini dibahas mengenai rencana pembangunan di Kecamatan Wohu. Dalam

Musrenbang tersebut masyarakat diberi kesempatan untuk mengutarakan usulan-usulan, agar pemerintah memperoleh masukan tentang kebutuhan-kebutuhan masyarakat mengenai fasilitas-fasilitas infrastruktur yang belum terpenuhi. Usulan-usulan dari masyarakat tersebut dimusyawarahkan dalam Musrenbang untuk diidentifikasi, program-program mana yang bersifat mendesak serta segera direalisasikan dalam APBD. Usulan-usulan masyarakat yang telah disepakati bersama kemudian dibawa ke tingkat kabupaten melalui Musrenbang Kabupaten/Kota kemudian dirumuskan menjadi sebuah rencana kerja dinas pekerjaan umum dan selanjutnya akan dibahas bersama dengan DPRD Kabupaten Bima untuk mendapatkan persetujuannya.

Pada saat pelaksanaan Musrenbangdes misalnya yang mendominasi adalah golongan tertentu yang dalam hal ini tidak mengetahui secara pasti apa yang menjadi kebutuhan masyarakat di lapangan. Begitu pula elit-elit Kecamatan yang mendikte masyarakat Desa sehingga jalannya Musrenbang hanyalah kegiatan rutinitas tahunan saja. Oleh sebab itu masyarakat hanya datang duduk sebagai pendengar, kejadian semacam ini yang akan menimbulkan rasa apatis dari masyarakat. Dalam hal ini semestinya berilah kesempatan pada masyarakat desa untuk mengemukakan apa yang menjadi kebutuhan nyata yang menjadi prioritas untuk menyelesaikan permasalahannya. Dengan demikian dari tahun ke tahun taraf hidupnya dapat meningkat yang pada akhirnya mampu mensejahterakan mereka itu sendiri.

b. Pengorganisasian dalam musyawarah

Berdasarkan data yang diperoleh selama penelitian dan informasi baik itu didapat pada pelaksana maupun langsung dengan masyarakat pada 4 (empat) kecamatan yang merupakan sampel yaitu Kecamatan Woha, Kecamatan Bolo, Kecamatan Madapangga dan Kecamatan Donggo yang berada di Kabupaten Bima bila dilihat dari kelengkapan kelembagaan penyelenggaraan Musrenbangdes pada umumnya sudah memadai yang sudah memiliki tim fasilitasi, petugas acara yaitu moderator, narasumber antara lain pejabat dari kecamatan dan tokoh masyarakat, kelompok-kelompok musyawarah

seperti pembagian berdasarkan dusun atau pembagian belum seluruhnya ditetapkan melalui keputusan kepala desa, juga bila dilihat dari sisi kualitas dari beberapa unsur tersebut seperti kepesertaan masih belum memadai dari aspek pendidikan, pengalaman maupun wawasan pembangunannya. Namun dari tahun ke tahun tren peningkatan kualitas semakin membaik.

"...Kami sangat senang dengan adanya Musrenbang ini dimana setiap tahun dilaksanakan dan melibatkan semua lapisan masyarakat yang diwakilkan untuk menyuarkan aspirasi. Dimana perwakilan tersebut telah menyiapkan daftar usulan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pertemuan semacam ini sangat bermanfaat hanya saja disarankan kiranya dapat diperbaiki pelaksanaannya sehingga dari tahun ke tahun lebih baik lagi." (Wawancara dengan Kasi Fisik dan Prasarana Kantor Camat Woha, 2010).

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa dari segi kelembagaan maka belum dapat dilaksanakan dengan maksimal, masih ada beberapa hambatan yang terjadi. Seperti dari segi kualitas sumber daya manusia yang ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan Musrenbang yang belum memiliki tingkat pendidikan dan wawasan yang memadai untuk berpartisipasi memberikan ide dan gagasan untuk rencana pembangunan. Akan tetapi hal tersebut terus dibenahi dengan cara peserta yang akan mengikuti Musrenbang merupakan wakil pilihan dari setiap Desa sehingga untuk ke depannya akan menjadi lebih baik lagi dari aspek kelembagaan.

c. Menganalisis kegiatan ditinjau dari aspek kepesertaan

Peserta Musrenbangdes terdiri dari perwakilan komponen masyarakat (individu atau kelompok) yang berada di desa, seperti ketua RT/RW kepala dusun, tokoh agama, ketua adat, wakil kelompok perempuan, wakil kelompok pemuda, organisasi masyarakat, pengusaha, kelompok tani/nelayan, komite sekolah dan lain-lain. Narasumber Musrenbangdes terdiri dari kepala desa, ketua dan para anggota BPD, camat dan aparat kecamatan, kepala sekolah, kepala puskesmas, pejabat instansi yang ada di desa atau kecamatan dan LSM yang bekerja di desa yang bersangkutan.

Berdasarkan data yang ada sebagian besar Musrenbangdes telah dihadiri oleh komponen tersebut di atas, walaupun rasio jumlah keterwakilan dan kehadiran dengan jumlah penduduk desa belum sama namun secara rata-rata Musrenbangdes dihadiri oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang dan terbanyak 110 (seratus sepuluh) orang. Terungkap pula bahwa peserta terbanyak berasal dari profesi guru, PNS non guru, perangkat desa dan tokoh agama/masyarakat tertentu sedangkan dari unsur lainnya seperti perwakilan dari warga miskin, kelompok kesenian dan pengusaha/perajin masih sangat jarang diikutsertakan. Mengenai keterwakilan perempuan juga sudah mulai membaik bahkan ada beberapa Musrenbangdes yang seimbang antara peserta laki-laki dengan perempuan.

Apabila dilihat dari keikutsertaan kelompok pengusaha dalam Musrenbangdes masih sangat terbatas, hanya beberapa desa yang dihadiri oleh pengusaha/swasta yang sebagian besar disebabkan karena memang tidak diundang oleh penyelenggara dan sebagian kecil sudah diundang tetapi tidak hadir karena dikaitkan dengan usahanya merasa belum berkepentingan dengan Musrenbang.

Penggalian informasi selanjutnya difokuskan pada keterlibatan pihak SKPD dan legislatif di dalam forum Musrenbangdes. Hasilnya menunjukkan bahwa keterlibatan mereka di dalam forum tersebut minim. Memahami bahwa keterlibatan pihak pengusaha/swasta, SKPD dan legislatif dalam Musrenbangdes yang masih minim, penggalian informasi selanjutnya mengarah pada urgensi keterlibatan pihak swasta dalam Musrenbangdes.

Idealnya untuk perwakilan masing-masing dari pemangku kepentingan yang terlibat dalam penyelenggaraan Musrenbang dihadiri oleh 2 (dua) orang perwakilan yang dapat menyampaikan perencanaan pembangunan dan kegiatan apa saja yang perlu dilakukan untuk perbaikan kesejahteraan masyarakat. Hal terpenting adalah seluruh pemangku kepentingan yang terlibat dalam Musrenbang mengirimkan perwakilannya untuk dapat memberikan ide maupun gagasan yang dapat disampaikan dalam penyelenggaraan Musrenbang.

Kondisi peserta yang tidak variatif atau tidak mewakili secara lengkap komponen masyarakat yang ada tersebut, apabila dikaitkan dengan teori partisipatif dimana pengertian partisipatif dimaknai sebagai pengambilan bagian atau pengikutsertaan. Pengertian lain menyatakan bahwa partisipatif adalah gerakan masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan, dalam pelaksanaan kegiatan, ikut menikmati hasil dari kegiatan tersebut dan ikut dalam mengevaluasinya (Uphoff, 1992) maka dari sisi kepesertaan Musrenbangdes belum sepenuhnya menggambarkan Musrenbang yang partisipatif.

d. Menganalisis kegiatan ditinjau dari aspek materi

Pada umumnya materi yang tersedia hanya daftar prioritas masalah dusun atau lingkungan. Informasi dari pemerintah kecamatan tentang arah kebijakan makro pembangunan kabupaten, kecamatan tahun di muka dan evaluasi kegiatan yang sedang berjalan terutama kegiatan-kegiatan yang dibiayai APBD inipun belum semua desa yang menyediakan.

Dikaitkan dengan arahan Edaran Bersama Menteri Negeri PPN/Kepala Bapenas dan Menteri Dalam Negeri Tahun 2007 yang dimaksudkan dengan materi Musrenbangdes adalah bahan atau materi pokok yang akan dimusyawarahkan oleh para peserta yang seharusnya tersedia yaitu: dari desa berupa daftar prioritas masalah pada satuan wilayah dibawah desa (dusun atau lingkungan) dan kelompok-kelompok masyarakat, seperti kelompok tani, kelompok nelayan, perempuan, pemuda dan kelompok lainnya sesuai dengan kondisi setempat, daftar permasalahan desa seperti peta kerawanan, kemiskinan, dan pengangguran, daftar masalah dan usulan kegiatan prioritas desa hasil identifikasi pelaku program pembangunan di tingkat desa yang dibiayai oleh hibah/bantuan luar negeri, dokumen RPJM desa dan hasil evaluasi pelaksanaan kegiatan pembangunan desa pada tahun sebelumnya.

Untuk masukan dari kecamatan dan kabupaten berupa hasil evaluasi pemerintah kabupaten dan kecamatan atau masyarakat terhadap perkembangan penggunaan anggaran dan belanja desa tahun sebelumnya dan pendanaan lainnya dalam membiayai

pembangunan desa, informasi dari pemerintah kabupaten tentang indikasi jumlah alokasi dana desa bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten yang akan diberikan kepada desa untuk tahun anggaran berikutnya; kegiatan prioritas pembangunan daerah untuk tahun anggaran berikutnya; kegiatan prioritas pembangunan daerah untuk tahun mendatang, yang dirinci berdasarkan SKPD, pelaksanaan beserta rencana pendanaannya di kecamatan tempat desa berada.

Untuk memudahkan klasifikasi usulan kebutuhan desa diberikan formulir berikut kode tertentu yang diisi sesuai dengan hasil kesepakatan dalam Musrenbang untuk selanjutnya disampaikan ke kecamatan sebagai bahan Musrenbangkec. Dari data yang ada belum semua Musrenbangdes yang siap menyajikan materi sebagaimana tersebut. Materi Musrenbang terbatas informasi umum dari pemerintah kecamatan dan informasi dari kepala desa.

Dengan demikian para peserta sangat kekurangan informasi tentang apa yang akan dibahas dalam Musrenbang bahkan materi yang ada tidak disampaikan jauh hari kepada peserta untuk dipelajari sebelum pelaksanaan Musrenbang sebagaimana harusnya tetapi kebanyakan langsung dipaparkan secara lisan pada saat penyelenggaraan Musrenbang. Dalam kondisi ini mungkin saja data/informasi dikuasai oleh seseorang atau segelintir peserta terutama dari unsur pemerintah/birokrasi saja tetapi peserta lain tidak mengetahui sehingga terjadi informasi asimetris.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa peserta yang ikut dalam penyelenggaraan Musrenbang tidak mengetahui sebelumnya mengenai materi apa saja yang akan dibahas. Hal tersebut dikarenakan para peserta tidak mendapatkan informasi yang mengenai perencanaan kegiatan yang akan dibahas dalam acara Musrenbang tersebut sebelumnya. Jadi para peserta hanya sekadar memenuhi undangan untuk ikut hadir dalam acara Musrenbang. Dalam acara Musrenbang tersebut yang banyak berdiskusi hanyalah aparat pemerintah yang berkepentingan, sehingga para peserta kebanyakan yang terjadi hanya mengikuti saja.

e. Menganalisis dinamika interaksi dan interelasi

Bila dicermati saat pelaksanaan Musrenbang dimana dinamika interaksi dan interelasi antara para peserta maupun dengan penyelenggara Musrenbang pada umumnya telah terjadi proses musyawarah yang demokratis, keadaan ini terlihat pada saat pelaksanaan Musrenbangdes, Musrenbandeskec dan Musrenbang Kabupaten/Kota bahkan hingga pada Forum SKPD. Namun kesempatan berbicara tidak diberikan secara adil kepada peserta untuk menyampaikan usulan, menanggapi maupun memperdebatkan usulan peserta lain. Apabila dilihat dari segi kualitas pembicaraan masih lebih berorientasi pada kepentingan kelompok tertentu dan terkadang tanpa disadari *reasoning* yang kuat sehingga terkesan berbicara “pokoknya”. Keadaan demikian peran moderator sangat penting sehingga pelaksanaan musyawarah berjalan tidak efektif dan selalu tetap pada jalur sesuai dengan pokok permasalahan yang didiskusikan. Hal lain yang masih dikeluhkan adalah terbatasnya waktu pelaksanaan sangat dibatasi sehingga peserta cukup terganggu dengan batas waktu yang disediakan. Pada umumnya Musrenbangdes dilakukan hanya dilakukan waktu 3 (tiga) hingga 6 (enam) jam. Padahal dengan kompleksnya permasalahan desa terutama desa yang berpenduduk besar dan wilayah yang luas sehingga memerlukan waktu yang panjang untuk bermusyawarah. Temuan lainnya bahwa tahapan pelaksanaan belum lengkap dan belum berurutan karena beberapa materi pokok bahasan belum lengkap tersedia.

Berdasarkan kondisi di atas, selanjutnya penulis mencoba mencari berbagai kendala yang dihadapi selama berjalannya proses Musrenbang di tingkat desa. Harapannya, dapat ditemukeni berbagai permasalahan mendasar atas pelaksanaan Musrenbangdes sehingga solusi dapat dibangun dengan lebih baik. Permasalahan-permasalahan yang dihadapi di dalam penyelenggaraan Musrenbang tersebut adalah diantaranya dari sistem komunikasi yang diterapkan belum dapat berjalan dengan baik. Komunikasi yang terjalin masih terlihat hanya sebatas komunikasi internal, jadi komunikasi antara pihak-pihak yang berkepentingan dalam pembuatan rancangan pembangunan. Sementara itu untuk komunikasi kepada pihak

eksternal belum dapat berjalan dengan baik, masih banyak terkendala diantaranya masalah waktu untuk berkomunikasi dan cara untuk berkomunikasi.

Pelaksanaan Musrenbangdes maupun Musrenbangkec dari aspek interaksi maupun interelasi belum berjalan sebagaimana yang diharapkan, dimana antara para peserta Musrenbang belum terjalin komunikasi yang baik sehingga ada pihak-pihak yang masih enggan mengemukakan usulan, saran maupun mengeluarkan unek-unek tentang permasalahan yang riil dihadapi di masyarakat. Hal tersebut dapat disebabkan oleh sistem birokrasi yang belum berjalan dengan baik. Informasi-informasi penting masih hanya menjadi milik kalangan petinggi-petinggi pemerintah saja, sehingga masyarakat tidak banyak mengetahui mengenai informasi dan permasalahan yang tengah dihadapi. Ketidakterbukaan informasi tersebut dapat menghambat peran serta masyarakat untuk berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan, dimana hal tersebut sangat merugikan masyarakat sendiri karena seluruh kegiatan perencanaan dalam pembangunan akan diatur oleh aparat pemerintah yang berkepentingan. Selain itu juga yang terjadi adalah adanya beberapa pihak yang mendominasi dalam penyelenggaraan Musrenbang tersebut sehingga banyak unsur yang tidak tertampung aspirasinya. Pihak yang mendominasi tersebut adalah pihak yang mempunyai kepentingan dalam hal ini aparat pemerintah yang menginginkan agar rencana kegiatan dari dalam institusi yang dipimpinnya dapat tercapai.

2. Musrenbang Kecamatan Bolo

Kecamatan Bolo merupakan kecamatan yang letak geografisnya dataran rendah dan sebagian berada di pesisir pantai. Masyarakatnya kebanyakan bertani, berdagang dan lain-lain. Masyarakat Kecamatan Bolo dalam mendesain perencanaan pembangunan tahunan masih didominasi oleh pembangunan yang bersifat fisik dibandingkan dengan yang non fisik.

Untuk mengetahui sejauh mana kegiatan Musrenbang yang dilakukan di Kecamatan Bolo, maka akan dianalisis berdasarkan

aspek masukan, aspek kelembagaan, aspek materi dan dinamika interaksi dan interelasi sebagai berikut:

a. Menganalisis kegiatan ditinjau dari aspek masukan

Pelaksanaan penyusunan perencanaan Kecamatan Bolo yang dilaksanakan dan diharapkan dapat melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, namun wakil-wakil masyarakat yang ikut terlibat secara langsung dalam perencanaan pembangunan tersebut masih didominasi oleh kalangan birokrasi dan kelompok tertentu. Kalangan birokrasi yang hadir dalam penyusunan perencanaan kegiatan di Kecamatan Bolo adalah aparat pemerintah di Kecamatan Bolo, aparat pemerintahan desa. Untuk kelompok tertentu adalah dari tokoh masyarakat, tokoh agama dan pelaku usaha di Kecamatan Bolo.

Pada saat pelaksanaan Musrenbang misalnya yang mendominasi adalah golongan tertentu yang dalam hal ini tidak mengetahui secara pasti apa yang menjadi kebutuhan masyarakat di lapangan. Begitu pula elit-elit Kabupaten yang mendikte masyarakat Kecamatan Bolo sehingga jalannya Musrenbang hanyalah kegiatan rutinitas tahunan saja. Oleh sebab itu masyarakat hanya datang duduk sebagai pendengar, kejadian semacam ini yang akan menimbulkan rasa apatis dari masyarakat.

Dalam hal ini semestinya perlu diberi kesempatan pada masyarakat desa dan kecamatan untuk mengemukakan apa yang menjadi kebutuhan nyata yang menjadi prioritas untuk menyelesaikan permasalahannya. Hal tersebut dikarenakan dengan adanya peran serta dari masyarakat, maka masyarakat dapat memberikan aspirasinya karena masyarakat sendirilah yang mengetahui apa yang dibutuhkan dan tidak, serta yang mengetahui kegiatan-kegiatan apa saja yang perlu dilakukan untuk menunjang tingkat perekonomian di Kecamatan Bolo. Dengan demikian dari tahun ke tahun taraf hidupnya dapat meningkat yang pada akhirnya dapat mensejahterakan mereka itu sendiri.

b. Pengorganisasian dalam musyawarah

Pada saat Musrenbang Kecamatan Bolo bila dilihat dari kelengkapan kelembagaan penyelenggaraan Musrenbangkec telah

memadai yang sudah memiliki tim fasilitasi, petugas acara yaitu moderator, narasumber antara lain pejabat dari kabupaten dan tokoh masyarakat, kelompok-kelompok musyawarah seperti pembagian berdasarkan desa, juga bila dilihat dari sisi kualitas dari beberapa unsur tersebut seperti kepesertaan masih belum memadai dari aspek pendidikan, pengalaman maupun wawasan pembangunannya, amun dari tahun ke tahun tren peningkatan kualitas semakin membaik.

“...Kegiatan Musrenbang yang diadakan secara rutin tiap tahun yang melibatkan beberapa pemangku kepentingan di tingkat desa, kecamatan sangat baik untuk menjangkau aspirasi masyarakat. Dimana masyarakat diberi kesempatan untuk menyuarakan apa yang menjadi kebutuhan secara nyata dilapangan sehingga dengan adanya kegiatan semacam ini mudah-mudahan dapat menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. Kami mengharapkan dampak dari kegiatan ini adalah untuk mensejahterakan masyarakat.” (Wawancara dengan Kepala Desa Rasabou Sila, 2011)

Berdasarkan uraian hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa dengan adanya Musrenbang tersebut maka dapat digunakan sebagai suatu acara untuk melakukan perencanaan kegiatan pembangunan wilayah dari segi perencanaan dana, prioritas pembangunan kegiatan dan kualitas dari pembangunan yang akan dilakukan. Semuanya dapat dimusyawarahkan dengan masyarakat sehingga masyarakat juga ikut andil dalam pembangunan di Kecamatan Bolo.

Prioritas pembangunan di Kecamatan Bolo adalah sarana air bersih dan jalan, hal tersebut diungkapkan oleh Taufik H Muhtar selaku tokoh masyarakat Desa Rasabou Sila dalam petikan hasil wawancara berikut ini:

“...Program prioritas untuk tahun kemarin, kami fokuskan pada penyediaan air bersih. Ini disepakati torum, sebab jika musim kemarau datang, air bersih sangat terbatas. Bahkan penyediaan air bersih di desa kami selama ini dipenuhi dari kabupaten lain (Kabupaten Lumajang). Fokus kedua, perbaikan sarana jalan. Program ini kami anggap penting karena sumber penghasilan masyarakat di desa ini dominan pertanian yang letaknya sangat sulit dijangkau oleh sarana transportasi. Sehingga menyebabkan harga hasil bumi di desa kami masih cukup mahal dan tidak mampu bersaing karena mahalnya biaya angkut dari sumber

produksi.”(Wawancara dengan Tokoh Masyarakat di Desa Rasabou Sila, Taufik H Muhtar,2010).

Mengenai program prioritas dalam pembangunan di Kecamatan Bolo adalah banyak masyarakat yang memberikan masukan berupa penyediaan air bersih. Hal tersebut dikarenakan di wilayah Desa Rasabou Sila, Kecamatan Bolo tersebut jika musim kemarau maka akan mengalami kekurangan air bersih. Terlebih lagi adalah penyediaan air bersih di daerah Kecamatan Bolo hingga saat ini masih dipenuhi dari Kabupaten lain. Selanjutnya adalah mengenai perbaikan jalan, perbaikan jalan sangat penting karena masyarakat di wilayah ini mayoritas bermata pencaharian sebagai petani, sehingga dengan adanya sarana jalan yang baik dan lancar maka dapat ikut mendukung transportasi untuk mengangkut hasil pertanian. Dengan mudahnya jalur transportasi maka harga jual hasil pertanian di Kecamatan Bolo akan lebih murah, karena selama ini harga jual mahal disebabkan oleh biaya transportasi hasil pertanian yang mahal.

c. Menganalisis kegiatan ditinjau dari aspek kepesertaan

Adapun peserta Musrenbang Kecamatan Bolo terdiri dari perwakilan komponen masyarakat (individu atau kelompok) yang berada di Kecamatan Bolo, seperti tokoh agama, akademikus, wakil kelompok perempuan, wakil kelompok pemuda, organisasi masyarakat, pengusaha, kelompok tani/nelayan, dan lain-lain. Narasumber Musrenbangkec terdiri dari camat, unsur Bappeda serta dari instansi terkait.

Berdasarkan data yang ada sebagian besar Musrenbang Kecamatan Bolo telah dihadiri oleh komponen tersebut di atas. Walaupun rasio jumlah keterwakilan dan kehadiran dengan jumlah penduduk desa belum sama namun secara rata-rata Musrenbangdes dihadiri oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang dan terbanyak 110 (seratus sepuluh) orang. Terungkap pula bahwa peserta terbanyak berasal dari profesi guru, PNS non guru, perangkat desa dan tokoh agama/masyarakat tertentu. Sedangkan dari unsur lainnya seperti perwakilan dari warga miskin, kelompok kesenian dan pengusaha/perajin masih sangat jarang diikutsertakan. Mengenai

keterwakilan perempuan juga sudah mulai membaik bahkan ada beberapa Musrenbangdes yang seimbang antara peserta laki-laki dengan perempuan.

Apabila dilihat dari keikutsertaan kelompok pengusaha dalam Musrenbangkec masih sangat terbatas, hanya beberapa desa yang dihadiri oleh pengusaha/swasta yang sebagian besar disebabkan karena memang tidak diundang oleh penyelenggara dan sebagian kecil sudah diundang tetapi tidak hadir karena dikaitkan dengan usahanya merasa belum berkepentingan dengan Musrenbang.

Untuk mendapatkan informasi selanjutnya difokuskan pada keterlibatan pihak SKPD dan legislatif di dalam forum MusrenbangKecamatan. Hasilnya menunjukkan bahwa keterlibatan mereka di dalam forum tersebut minim. Memahami bahwa keterlibatan pihak pengusaha/swasta, SKPD dan legislatif dalam Musrenbang Kecamatan Bolo yang masih minim, penggalian informasi selanjutnya mengarah pada urgensi keterlibatan pihak swasta dalam Musrenbang disebabkan mereka merasa tidak berkepentingan dengan kegiatan Musrenbang.

Kondisi peserta yang tidak variatif atau tidak mewakili secara lengkap komponen masyarakat yang ada tersebut, apabila dikaitkan dengan teori partisipatif dimana pengertian partisipatif dimaknai sebagai pengambilan bagian atau pengikutsertaan. Pengertian lain menyatakan bahwa partisipatif adalah gerakan masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan, dalam pelaksanaan kegiatan, ikut menikmati hasil dari kegiatan tersebut dan ikut dalam mengevaluasinya (Uphoff, 1992) maka dari sisi kepesertaan Musrenbangdes belum sepenuhnya menggambarkan Musrenbang yang partisipatif.

“...Sebagaimana petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan oleh Kabupaten Bima, proses Musrenbang dilaksanakan oleh semua unsur yang mewakili profesi di masyarakat. Di desa sebagaimana harapan kami, dikumpulkan semua unsur masyarakat baik itu perangkat desa, tokoh wanita, tokoh pemuda berikut BPD, tokoh masyarakat, bahkan tokoh agama terlibat dalam merencanakan suatu program ke depan.” (Wawancara dengan Narasumber Sekcam Bolo, 2010).

"...Dari sisi peserta di samping dari lembaga desa yang sudah ada peserta juga dihadiri oleh masing-masing utusan/perwakilan RT berikut tokoh masyarakat dan tokoh agama. Khusus peran legislatif dalam Musrenbangdes di Kecamatan Bolo belum bisa menjangkau seluruh desa, karena anggota DPRD Daerah pemilihan Kecamatan Bolo sangat terbatas, sehingga jika dipaksakan ikut di semua Musrenbangdes tampaknya yang bersangkutan agak sulit di samping kesibukan masing-masing anggota dewan sendiri di tingkat kabupaten. Namun pada saat pelaksanaan Musrenbangkec, anggota DPRD tersebut selalu hadir." (Wawancara dengan Narasumber Camat Bolo, 2010).

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa dari tingkat kepesertaan maka pelaksanaan Musrenbang di Kecamatan Bolo dapat dilaksanakan dengan baik. Seluruh peserta yang diundang baik dari tingkat RT dan desa serta dari tokoh masyarakat dan agama juga hadir untuk dapat berperan serta dalam kegiatan Musrenbang. Akan tetapi dari pihak legislatif belum dapat selalu ikut berpartisipasi semua. Hal tersebut dikarenakan jumlah anggota dewan di Kecamatan Bolo sangat terbatas dan dikarenakan kesibukan masing-masing dari anggota dewan sehingga dalam setiap kegiatan Musrenbang hanya dihadiri perwakilan saja.

d. Menganalisis kegiatan ditinjau dari aspek materi

Pada umumnya materi yang tersedia hanya daftar prioritas masalah. Informasi dari pemerintah kabupaten tentang arah kebijakan makro pembangunan kabupaten, tahun di muka dan evaluasi kegiatan yang sedang berjalan, sehingga bila terdapat masalah segera dicarikan solusinya, sedangkan dari Kabupaten atau masyarakat terhadap perkembangan penggunaan anggaran dan belanja tahun sebelumnya dan pendanaan lainnya dalam membiayai pembangunan.

Untuk memudahkan klasifikasi usulan kebutuhan kecamatan diberikan formulir berikut kode tertentu yang diisi sesuai dengan hasil kesepakatan dalam Musrenbang untuk selanjutnya disampaikan ke kabupaten. Dengan demikian para peserta sangat kekurangan informasi tentang apa yang akan dibahas dalam Musrenbang bahkan materi yang ada tidak disampaikan sebelum pelaksanaan Musrenbang kepada peserta untuk dipelajari sebelum

kegiatan Musrenbang sebagaimana harusnya tetapi kebanyakan langsung dipaparkan secara lisan pada saat penyelenggaraan Musrenbang. Dalam kondisi ini mungkin saja data/informasi dikuasai oleh seseorang atau segelintir peserta terutama dari unsur pemerintah/birokrasi saja tetapi peserta lain tidak mengetahui sehingga terjadi informasi asimetris.

"...Materi yang dibahas/didiskusikan pada saat Musrenbang belum menyentuh permasalahan yang dibutuhkan oleh masyarakat lokal karena yang mendominasi diskusi adalah para elit-elit desa yang dalam hal ini mereka mengemukakan sesuai dengan kepentingannya sendiri." (Wawancara dengan Peserta Musrenbang Anwar Marhaban, 2010).

Berdasarkan uraian tersebut dapat diketahui bahwa materi yang dibahas dalam pelaksanaan Musrenbang tersebut belum dapat mengakomodasi kepentingan-kepentingan masyarakat. Materi yang akan dibahas hanya menjadi milik pihak yang berkepentingan saja, sehingga banyak ide/gagasan dari masyarakat tidak dapat tertampung apalagi terealisasi. Bahkan yang terjadi adalah materi yang dibahas atau didiskusikan tersebut belum menyentuh pokok permasalahan yang ada yang dibutuhkan oleh masyarakat di Kecamatan Bolo. Hal tersebut dapat mengakibatkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap aparat pemerintah menjadi berkurang.

Untuk mengatasi permasalahan dalam hal materi yang belum banyak diketahui oleh masyarakat di Kecamatan Bolo maka perlu dibuatlah suatu alternatif dalam hal penyampaian materi pada saat Musrenbang di Kecamatan Bolo. Hal tersebut disampaikan oleh Camat Bolo dalam kutipan hasil wawancara berikut ini:

"...Memang persoalan ini sangat kompleks. Kalau dicari di persimpangan mana titik temunya, barangkali saya sepakat juga jika ada semacam informasi dini yang diketahui desa bahwa sektor-sektor ini ada pejuang untuk diperjuangkan di Musrenbang, dan yang memberikan informasi tersebut idealnya adalah SKPD. Forum yang dipakai untuk penyampaian informasi tersebut idealnya adalah forum pra Musrenbang Kabupaten." (Wawancara dengan Narasumber Camat Bolo 2011).

Berdasarkan kutipan hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa permasalahan dalam hal penyampaian materi yang akan

dibahas merupakan masalah yang sangat kompleks. Oleh karena itu perlu adanya penyampaian informasi awal yang diberikan ke desa-desa, sehingga pihak desa dapat menyampaikannya kepada masyarakat terutama perwakilan yang akan mengikuti Musrenbang. Dengan adanya informasi yang disampaikan lebih awal tersebut maka masyarakat dapat mengetahui hal-hal apa saja yang akan dibahas sehingga nantinya dapat lebih mudah dalam mengikuti jalannya acara serta dapat menyampaikan ide/aspirasi masyarakat.

e. Menganalisis dinamika interaksi dan interelasi

Bila dicermati saat pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Bolo dimana dinamika interaksi dan interelasi antara para peserta maupun dengan penyelenggara Musrenbang pada umumnya masih didominasi oleh elit-elit kabupaten dan kecamatan, keadaan ini terlihat pada saat pelaksanaan Musrenbangkec maupun kabupaten bahkan hingga Forum SKPD.

Namun kesempatan berbicara tidak diberikan secara adil kepada peserta untuk menyampaikan usulan, menanggapi maupun memperdebatkan usulan peserta lain. Apabila dilihat dari segi kualitas pembicaraan masih lebih berorientasi pada kepentingan kelompok tertentu dan terkadang tanpa disadari argumen yang kuat sehingga terkesan berbicara “pokoknya”. Keadaan demikian peran moderator sangat penting sehingga pelaksanaan musyawarah berjalan tidak efektif dan selalu tetap pada jalur sesuai dengan pokok permasalahan yang didiskusikan. Hal lain yang masih dikeluhkan adalah terbatasnya waktu pelaksanaan sangat dibatasi sehingga peserta cukup terganggu dengan batas waktu yang disediakan. Pada umumnya Musrenbangdes dilakukan hanya dilakukan waktu 3 (tiga) hingga 6 (enam) jam. Padahal dengan kompleksnya permasalahan desa terutama desa yang berpenduduk besar dan wilayah yang luas sehingga memerlukan waktu yang panjang untuk bermusyawarah. Temuan lainnya bahwa tahapan pelaksanaan belum lengkap dan belum berurutan karena beberapa materi pokok bahasan belum lengkap tersedia.

Berdasarkan kondisi di atas, selanjutnya penulis mencoba mencari berbagai kendala yang dihadapi selama berjalannya proses

Musrenbangdes. Harapannya, dapat ditemui berbagai permasalahan mendasar atas pelaksanaan Musrenbangdes sehingga solusi dapat dibangun dengan lebih baik. Pelaksanaan Musrenbangdes maupun Kecamatan dari aspek interaksi maupun interelasi belum berjalan sebagaimana yang diharapkan, dimana antara para peserta Musrenbang belum terjalin komunikasi yang baik sehingga ada pihak-pihak yang masih enggan mengemukakan usulan, saran maupun mengeluarkan unek-unek tentang permasalahan yang riil dihadapi di masyarakat.

“...Dalam hal menyuarkan usulan-usulan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat belum diberi kesempatan, ini terjadi disebabkan ada yang mendominasi dalam pelaksanaan Musrenbang, akhirnya utusan-utusan dari masyarakat kadang-kadang hanya datang duduk tanpa ada berbuat apa-apa”. (Wawancara dengan Tokoh Masyarakat di Desa Rasabou, Anwar Marhaban, 2010).

Belum terjalinnya komunikasi yang baik antar masyarakat yang hadir dalam pelaksanaan Musrenbang tersebut dengan aparat pemerintah dapat dikarenakan kurangnya koordinasi yang baik antar pemerintah dengan masyarakat. Hal tersebut dapat diantisipasi dengan cara memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk dapat berperan serta dengan mengusulkan gagasan untuk kegiatan pembangunan di Kecamatan Bolo. Dengan adanya kesempatan untuk memberikan aspirasi kepada masyarakat tersebut maka masyarakat dapat untuk menyampaikan aspirasinya dalam penyelenggaraan Musrenbang di Kecamatan Bolo.

3. Musrenbang Kecamatan Madapangga

Kecamatan Madapangga merupakan kecamatan yang letak geografisnya dataran rendah dan sebagian berbukit bukit, Kecamatan Madapangga merupan salah satu objek wisata alam dengan mata airnya, juga merupana sumber pembuatan air mineral yang mensuplai kebutuhan masyarakat Kabupaten Bima, Kota Bima Kabupaten Dompu dan bahkan diantarpulauan.

Masyarakat di Kecamatan Madapangga kebanyakan bertani, berdagang dan lain-lain. Masyarakat Kecamatan Madapangga dalam mendesain perencanaan pembangunan tahunan masih didominasi oleh pembangunan yang bersifat fisik dibandingkan dengan yang

non fisik. Ini terlihat dari hasil Musrenbang tahun 2010 dimana jumlah perencanaan fisik sebesar Rp 25.800.000.000,- sedangkan non fisik hanya Rp 3.565.100.000.

Dari usulan yang diajukan berdasarkan hasil Musrenbang Kecamatan Madapangga Tahun 2010 non fisik terealisasi sebesar 20%, sedangkan fisik realisasi sebesar 28% rata-rata sebesar 24%.

Untuk mengetahui sejauh mana kegiatan Musrenbang yang dilakukan di Kecamatan Madapangga, maka akan dianalisis berdasarkan aspek masukan, aspek kelembagaan, aspek materi dan dinamika interaksi dan interelasi sebagai berikut:

a. Menganalisis kegiatan ditinjau dari aspek masukan

Bila dilihat dalam pelaksanaan penyusunan perencanaan Kecamatan Madapangga yang dilaksanakan dan diharapkan dapat melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan. Namun wakil-wakil masyarakat yang ikut terlibat secara langsung dalam perencanaan pembangunan tersebut masih didominasi oleh kalangan birokrasi dan kelompok tertentu.

Pada saat pelaksanaan Musrenbang misalnya yang mendominasi adalah golongan tertentu yang dalam hal ini tidak mengetahui secara pasti apa yang menjadi kebutuhan masyarakat dilapangan. Begitu pula elit-elit kabupaten yang mendikte masyarakat Kecamatan Madapangga sehingga jalannya Musrenbang hanyalah kegiatan rutinitas tahunan saja.

Dengan kondisi tersebut di atas masyarakat sudah jenuh bahkan merasa pesimis sebab itu masyarakat hanya datang duduk sebagai pendengar, kejadian semacam ini yang akan menimbulkan rasa apatis dari masyarakat. Dalam hal ini semestinya berilah kesempatan pada masyarakat desa dan Kecamatan untuk mengemukakan apa yang menjadi kebutuhan nyata yang menjadi prioritas untuk menyelesaikan permasalahannya. Dengan demikian dari tahun ke tahun taraf hidupnya dapat meningkat yang ujung-ujungnya dapat mensejahterakan mereka itu sendiri.

b. Pengorganisasian dalam musyawarah

Pada saat Musrenbang Kecamatan Madapangga bila dilihat dari kelengkapan kelembagaan penyelenggaraan Musrenbangkec

sudah memadai yang sudah memiliki tim fasilitasi, petugas acara yaitu moderator, narasumber antara lain pejabat dari kabupaten dan tokoh masyarakat, kelompok-kelompok musyawarah seperti pembagian berdasarkan desa, juga bila dilihat dari sisi kualitas dari beberapa unsur tersebut seperti kepesertaan masih belum memadai dari aspek pendidikan, pengalaman maupun wawasan pembangunannya. Namun dari tahun ke tahun tren peningkatan kualitas semakin membaik.

c. Menganalisis kegiatan ditinjau dari aspek kepesertaan

Adapun peserta Musrenbang Kecamatan Madapangga terdiri dari perwakilan komponen masyarakat (individu atau kelompok) yang berada di Kecamatan Madapangga seperti tokoh agama, wakil kelompok perempuan, wakil kelompok pemuda, organisasi masyarakat, pengusaha, kelompok tani/nelayan, dan lain-lain. Narasumber Musrenbangkec terdiri dari camat, unsur Bappeda serta dari instansi terkait.

Berdasarkan data yang ada sebagian besar Musrenbang Kecamatan Madapangga telah dihadiri oleh komponen tersebut di atas. Walaupun rasio jumlah keterwakilan dan kehadiran dengan jumlah penduduk desa belum sama namun secara rata-rata Musrenbangkec dihadiri oleh paling sedikit 75 (tujuh puluh lima) orang. Terungkap pula bahwa peserta terbanyak berasal dari profesi guru, PNS non guru, perangkat Kecamatan dan tokoh agama/masyarakat tertentu. Sedangkan dari unsur lainnya seperti perwakilan dari warga miskin, kelompok kesenian dan pengusaha/perajin masih sangat jarang diikutsertakan. Mengenai keterwakilan perempuan juga sudah mulai membaik bahkan ada beberapa Musrenbangdes yang seimbang antara peserta laki-laki dengan perempuan.

Sedangkan apabila dilihat dari keikutsertaan kelompok pengusaha dalam Musrenbang Kecamatan Madapangga masih sangat terbatas, hanya beberapa desa yang dihadiri oleh pengusaha/swasta yang sebagian besar disebabkan karena memang tidak diundang oleh penyelenggara dan sebagian kecil sudah

diundang tetapi tidak hadir karena dikaitkan dengan usahanya merasa belum berkepentingan dengan Musrenbang.

Penelusuran informasi selanjutnya difokuskan pada keterlibatan pihak SKPD dan legislatif di dalam forum Musrenbangdes. Hasilnya menunjukkan bahwa keterlibatan mereka di dalam forum tersebut minim.

Memahami bahwa keterlibatan pihak pengusaha/swasta, SKPD dan legislatif dalam Musrenbangkec yang masih minim, penggalan informasi selanjutnya mengarah pada urgensi keterlibatan pihak swasta dalam Musrenbangdes. Hasil wawancara dengan Sekcam Madapangga adalah sebagai berikut:

“...Di desa sebagaimana petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan oleh kabupaten, proses Musrenbang dilaksanakan oleh semua unsur di masyarakat. desa sebagaimana harapan kami, dikumpulkan semua unsur masyarakat baik itu perangkat desa, tokoh pemuda berikut BPD, tokoh masyarakat, bahkan tokoh agama terlibat dalam merencanakan suatu program ke depan”. (Wawancara dengan Narasumber Sekcam Madapangga, 2010).

Oleh karena itu dapat diketahui proses Musrenbang di Kecamatan Madapangga dilaksanakan sebagaimana petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan oleh pihak kabupaten. Seluruh pihak masyarakat dari perwakilan desa dikumpulkan mulai dari pemuda hingga tokoh adat/masyarakat tidak lupa juga tokoh agama juga terlibat dalam musyawarah sehingga semua aspek dapat terwakili dalam musyawarah ini.

d. Kegiatan ditinjau dari aspek materi

Pada umumnya materi yang tersedia hanya daftar prioritas masalah dusun atau lingkungan. Informasi dari pemerintah kecamatan tentang arah kebijakan makro pembangunan kabupaten, kecamatan tahun di muka dan evaluasi kegiatan yang sedang berjalan terutama kegiatan-kegiatan yang dibiayai APBD inipun belum semua desa yang menyediakan.

Dikaitkan dengan arahan Edaran Bersama Menteri Negeri PPN/Kepala Bapenas dan Menteri Dalam Negeri Tahun 2007 yang dimaksudkan dengan materi Musrenbangdes adalah bahan atau materi pokok yang akan dimusyawarahkan oleh para peserta yang

seharusnya tersedia yaitu: dari desa berupa daftar prioritas masalah pada satuan wilayah dibawah desa dan kelompok-kelompok masyarakat, seperti kelompok tani, kelompok nelayan, perempuan, pemuda dan kelompok lainnya sesuai dengan kondisi setempat, daftar permasalahan desa seperti peta kerawanan, kemiskinan, dan pengangguran, daftar masalah dan usulan kegiatan prioritas desa hasil identifikasi pelaku program pembangunan di tingkat desa yang dibiayai oleh hibah/bantuan luar negeri, dokumen RPJM Desa dan hasil evaluasi pelaksanaan kegiatan pembangunan desa pada tahun sebelumnya.

Sedangkan untuk memudahkan klasifikasi usulan kebutuhan desa diberikan formulir berikut kode tertentu yang diisi sesuai dengan hasil kesepakatan dalam Musrenbang untuk selanjutnya disampaikan ke kabupaten sebagai bahan dalam rapat Forum SKPD. Dari data yang ada belum semua Musrenbangdes yang siap menyajikan materi sebagaimana tersebut. materi Musrenbang terbatas informasi umum dari pemerintah kecamatan dan informasi dari kepala desa.

Dengan demikian para peserta sangat kekurangan informasi tentang apa yang akan dibahas dalam Musrenbang bahkan materi yang ada tidak disampaikan jauh hari kepada peserta untuk dipelajari sebelum pelaksanaan Musrenbang sebagaimana harusnya tetapi kebanyakan langsung dipaparkan secara lisan pada saat penyelenggaraan Musrenbang. Dalam kondisi ini mungkin saja data/informasi dikuasai seseorang atau segelintir peserta terutama dari unsur pemerintah/birokrasi saja tetapi peserta lain tidak mengetahui sehingga terjadi informasi asimetris.

e. Dinamika interaksi dan interelasi

Bila dicermati saat pelaksanaan Musrenbang dimana dinamika interaksi dan interelasi antara para peserta maupun dengan penyelenggara Musrenbang hanya didominasi oleh elit-elit kecamatan dan kabupaten serta dari instansi tingkat kabupaten, keadaan ini terlihat pada saat pelaksanaan Musrenbangkec maupun Kabupaten bahkan sampai pada Forum SKPD. Namun kesempatan berbicara tidak diberikan secara adil kepada peserta untuk

menyampaikan usulan, menanggapi maupun memperdebatkan usulan peserta lain. Apabila dilihat dari segi kualitas pembicaraan masih lebih berorientasi pada kepentingan kelompok tertentu dan terkadang tanpa disadari reasoning yang kuat sehingga terkesan berbicara “pokoknya”. Keadaan demikian peran moderator sangat penting sehingga pelaksanaan musyawarah berjalan tidak efektif dan selalu tetap pada jalur sesuai dengan pokok permasalahan yang didiskusikan.

Hal lain yang masih dikeluhkan adalah terbatasnya waktu pelaksanaan sangat dibatasi sehingga peserta cukup terganggu dengan batas waktu yang disediakan. Pada umumnya Musrenbangdes dilakukan hanya dilakukan waktu 3 (tiga) hingga 6 (enam) jam. Padahal dengan kompleksnya permasalahan desa terutama desa yang berpenduduk besar dan wilayah yang luas sehingga memerlukan waktu yang panjang untuk bermusyawarah. Temuan lainnya bahwa tahapan pelaksanaan belum lengkap dan belum berurutan karena beberapa materi pokok bahasan belum lengkap tersedia.

Berdasarkan kondisi di atas, selanjutnya penulis mencoba mencari berbagai kendala yang dihadapi selama berjalannya proses Musrenbang di tingkat desa. Harapannya, dapat ditemukeni berbagai permasalahan mendasar atas pelaksanaan Musrenbangkec sehingga solusi dapat dibangun dengan lebih baik.

Pelaksanaan Musrenbangkec dari aspek interaksi maupun interelasi belum berjalan sebagaimana yang diharapkan, dimana antara para peserta Musrenbang belum terjalin komunikasi baik sehingga ada pihak-pihak yang masih enggan mengemukakan usulan, saran maupun mengeluarkan unek-unek tentang permasalahan yang riil dihadapi di masyarakat.

4. Musrenbang Kecamatan Donggo

Kecamatan Donggo merupakan kecamatan yang letak geografisnya dataran tinggi dan sebagian berbukit-bukit. Masyarakatnya bertani, berladang dan lain-lain. Masyarakat Kecamatan Donggo dalam mendesain perencanaan pembangunan tahunan masih didominasi pembangunan yang bersifat fisik

dibandingkan dengan yang non fisik ini terlihat dari hasil Musrenbang tahun 2010 dimana jumlah perencanaan fisik sebanyak Rp 121.464.000.000,- sedangkan non fisik hanya Rp 18.224.000.000,-

Dengan demikian masyarakat Kecamatan Donggo masih cenderung berorientasi pembangunan fisik, padahal bila dilihat dari luas wilayah dan topografinya Kecamatan Donggo sebaiknya pengutan kelembagaan dan memberdayakan masyarakat sehingga diharapkan akan mampu memberikan dampak terhadap kesejahteraan secara langsung kepada masyarakat Kecamatan Donggo.

Dari usulan yang diajukan berdasarkan hasil Musrenbang Kecamatan Donggo tahun 2010 non fisik realisasi sebesar 5,54%, sedangkan fisik realisasi sebesar 7,46% rata-rata sebesar 6,50%. Untuk mengetahui sejauh mana kegiatan Musrenbang yang dilakukan di Kecamatan Donggo, maka akan dianalisis berdasarkan aspek masukan, aspek kelembagaan, aspek materi dan dinamika interaksi dan interelasi sebagai berikut ini:

a. Menganalisis kegiatan ditinjau dari aspek masukan

Pelaksanaan penyusunan perencanaan Kecamatan Donggo yang dilaksanakan dan diharapkan dapat melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, namun wakil-wakil masyarakat yang ikut terlibat secara langsung dalam perencanaan pembangunantersebut masih didominasi oleh kalangan birokrasi dan kelompok tertentu.

Pada saat pelaksanaan Musrenbang misalnya yang mendominasi adalah golongan tertentu yang dalam hal ini tidak mengetahui secara pasti apa yang menjadi kebutuhan masyarakat dilapangan. Begitu pula elit-elit kabupaten yang mendikte masyarakat Kecamatan Donggo sehingga jalannya Musrenbang hanyalah kegiatan rutinitas tahunan saja.

Oleh sebab itu masyarakat hanya datang duduk sebagai pendengar, kejadian semacam ini yang akan menimbulkan rasa apatis dari masyarakat. Dalam hal ini semestinya berilah kesempatan pada masyarakat desa dan kecamatan untuk mengemukakan apa yang menjadi kebutuhan nyata yang menjadi prioritas untuk menyelesaikan permasalahannya. Dengan demikian dari tahun ke

tahun taraf hidupnya dapat meningkat yang ujung-ujungnya dapat mensejahterakan mereka itu sendiri.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan dapat diketahui bahwa keterlibatan SKPD dalam penyelenggaraan Musrenbang di tingkat desa atau kelurahan belum ada, akan tetapi dari forum Musrenbangkec maka semua tim hadir dan dari masing-masing SKPD dapat hadir serta dapat menjalankan peranannya. Hal tersebut sesuai dengan hasil wawancara dengan Camat Donggo berikut ini:

“...Keterlibatan SKPD dalam Musrenbang desa/kelurahan memang belum ada tetapi jika pada forum Musrenbangkec tim lengkap dan masing-masing SKPD selalu hadir begitu juga dengan peranan anggota legislatif”. (Wawancara dengan Narasumber Camat Donggo, 2010).

b. Pengorganisasian dalam musyawarah

Pada saat Musrenbang Kecamatan Donggo dilihat dari kelengkapan kelembagaan penyelenggaraan Musrenbangkec sudah memadai yang sudah memiliki tim fasilitator, petugas acara yaitu moderator, narasumber antara lain pejabat dari kabupaten dan tokoh masyarakat, kelompok-kelompok musyawarah seperti pembagian berdasarkan desa, juga bila dilihat dari sisi kualitas dari beberapa unsur tersebut seperti kepesertaan masih belum memadai dari aspek pendidikan, pengalaman maupun wawasan pembangunannya. Namun dari tahun ke tahun tren peningkatan kualitas semakin membaik.

“...Dengan adanya Musrenbang ini telah mengilhami kami untuk melakukan berbagai pembenahan di dalam penyusunan rencana pembangunan desa termasuk bagaimana menyelenggarakannya dengan sebaik-baiknya dengan membentuk panitia dan petugas-petugasnya yang menangani kegiatan musrenbang. Secara jujur kami akui bahwa adanya Musrenbang ini telah menjadi bagian atau satu kesatuan dalam membangun kemandirian desa bersama-sama dengan munculnya ADD. Desa sekarang menjadi lebih mandiri dan lebih memahami untuk menyusun perencanaan dan menentukan skala prioritas, kualitas dan kebutuhan pembangunan. Munculnya kebutuhan pengembangan kapasitas desa, secara sistematis dapat pula merumuskan tantangan-tantangan dalam pembangunan desa. Dari tahun ke tahun kami berusaha meningkatkan penyelenggaraan

Musrenbang agar lebih baik.” (Wawancara dengan Sekcam Donggo Abubakar H Dinar, 2010).

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa dengan adanya Musrenbang maka dapat untuk melakukan evaluasi. Evaluasi tersebut yaitu dilakukan dengan melakukan pembenahan dalam penyusunan rencana pembangunan desa yaitu dengan melakukan pembenahan dalam hal penyelenggaraannya yaitu dengan mempersiapkan panitia dan petugas yang menangani kegiatan Musrenbang.

c. Menganalisis kegiatan ditinjau dari aspek kepesertaan

Adapun peserta Musrenbang Kecamatan Donggo terdiri dari perwakilan komponen masyarakat (individu atau kelompok) yang berada di Kecamatan Donggo, seperti tokoh agama, wakil kelompok perempuan, wakil kelompok pemuda, organisasi masyarakat, pengusaha, kelompok tani/nelayan, dan lain-lain. Narasumber Musrenbang Kecamatan terdiri dari camat, unsur Bappeda serta dari instansi terkait.

Berdasarkan data yang ada sebagian besar Musrenbang Kecamatan Donggo telah dihadiri oleh komponen tersebut di atas. Walaupun rasio jumlah keterwakilan dan kehadiran dengan jumlah penduduk desa belum sama namun secara rata-rata Musrenbang kecamatan dihadiri oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang dan terbanyak 110 (seratus sepuluh) orang. Terungkap pula bahwa peserta terbanyak berasal dari profesi guru, PNS non guru, perangkat Kecamatan dan tokoh agama/masyarakat tertentu. Sedangkan dari unsur lainnya seperti perwakilan dari warga miskin, kelompok kesenian dan pengusaha/perajin masih sangat jarang diikutsertakan. Mengenai keterwakilan perempuan juga sudah mulai membaik bahkan ada beberapa Musrenbangdes yang seimbang antara peserta laki-laki dengan perempuan.

Sedangkan apabila dilihat dari keikutsertaan kelompok pengusaha dalam Musrenbang kecamatan masih sangat terbatas, karena pengusaha merasa tidak menyentuh secara langsung terhadap kegiatan/aktivitas usaha. Penggalan informasi selanjutnya difokuskan pada keterlibatan pihak SKPD dan legislatif di dalam

forum Musrenbangkec maupun Forum SKPD. Hasilnya menunjukkan bahwa keterlibatan mereka di dalam forum tersebut minim.

Kondisi peserta yang tidak variatif atau tidak mewakili secara lengkap komponen masyarakat yang ada tersebut, apabila dikaitkan dengan teori partisipatif dimana pengertian partisipatif dimaknai sebagai pengambilan bagian atau pengikutsertaan.

“...Sebagaimana petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan oleh Kabupaten Bima, proses Musrenbang dilaksanakan oleh semua unsur yang mewakili profesi di masyarakat. Di desa sebagaimana harapan kami, dikumpulkan semua unsur masyarakat baik itu perangkat desa, tokoh wanita, tokoh pemuda berikut BPD, tokoh masyarakat, bahkan tokoh agama terlibat dalam merencanakan suatu program ke depan.” (Wawancara dengan Narasumber Camat Donggo, 2010).

“...Bagi Kecamatan Donggo penting sekali melibatkan pihak Swasta/Pengusaha terlibat dalam Musrenbangdes maupun Musrenbangkec. Mereka penting untuk kita ajak bicara untuk membawa pembangunan Donggo ke arah yang lebih baik. Perusahaan swasta kami yakin hasilnya akan lebih nyata.” (Wawancara dengan Sekretaris Kecamatan Donggo, 2010).

Dari tingkat keaktifan peserta maka untuk kedepannya lebih baik dilibatkan pihak swasta atau pihak pengusaha untuk bersama-sama merencanakan kegiatan pembangunan di wilayah Donggo. Dengan keterlibatan pihak swasta dalam acara Musrenbang maka akan dapat memperlancar jalannya pembangunan, apalagididukung dengan dana yang dapat diperoleh dari pihak swasta yang nilainya jauh lebih besar.

d. Menganalisis kegiatan ditinjau dari aspek materi

Pada umumnya materi yang tersedia hanya daftar prioritas masalah dusun atau lingkungan. Informasi dari pemerintah kecamatan tentang arah kebijakan makro pembangunan kabupaten, kecamatan tahun di muka dan evaluasi kegiatan yang sedang berjalan terutama kegiatan-kegiatan yang dibiayai APBD inipun belum semua desa yang menyediakan.

Dikaitkan dengan arahan Edaran Bersama Menteri Negeri PPN/Kepala Bapenas dan Menteri Dalam Negeri Tahun 2007 yang dimaksudkan dengan materi Musrenbangkec adalah bahan atau materi pokok yang akan dimusyawarahkan oleh para peserta yang seharusnya tersedia yaitu dari kabupaten berupa daftar prioritas masalah pada satuan wilayah dibawah kecamatan (desa) dan kelompok-kelompok masyarakat, seperti kelompok tani, kelompok nelayan, perempuan, pemuda dan kelompok lainnya sesuai dengan kondisi setempat, daftar permasalahan desa seperti peta kerawanan, kemiskinan, dan pengangguran.

Masukan dari kabupaten berupa hasil evaluasi pemerintah kabupaten dan masyarakat terhadap perkembangan penggunaan anggaran sebelumnya dan pendanaan lainnya dalam membiayai pembangunan kecamatan.

Sedangkan untuk memudahkan klasifikasi usulan kebutuhan desa diberikan formulir berikut kode tertentu yang diisi sesuai dengan hasil kesepakatan dalam Musrenbang untuk selanjutnya disampaikan ke kecamatan sebagai bahan Musrenbangkec. Dari data yang ada belum semua Musrenbangkec yang siap menyajikan materi sebagaimana tersebut. materi Musrenbang terbatas informasi umum dari pemerintah kecamatan dan informasi dari kepala desa.

Dengan demikian para peserta sangat kekurangan informasi tentang apa yang akan dibahas dalam Musrenbang bahkan materi yang ada tidak disampaikan jauh hari kepada peserta untuk dipelajari sebelum pelaksanaan Musrenbang sebagaimana harusnya tetapi kebanyakan langsung dipaparkan secara lisan pada saat penyelenggaraan Musrenbang. Dalam kondisi ini mungkin saja data/informasi dikuasai oleh seseorang atau segelintir peserta terutama dari unsur pemerintah/birokrasi saja tetapi peserta lain tidak mengetahui sehingga terjadi informasi asimetris.

e. Menganalisis dinamika interaksi dan interelasi

Pelaksanaan Musrenbang dimana dinamika interaksi dan interelasi antara para peserta maupun dengan penyelenggara Musrenbang pada umumnya telah terjadi proses musyawarah yang demokratis, keadaan ini terlihat pada saat pelaksanaan

Musrenbangkec maupun Musrenbang Kabupaten/Kota bahkan hingga Forum SKPD. Namun kesempatan berbicara tidak diberikan secara adil kepada peserta untuk menyampaikan usulan, menanggapi maupun memperdebatkan usulan peserta lain. Apabila dilihat dari segi kualitas pembicaraan masih lebih berorientasi pada kepentingan kelompok tertentu dan terkadang tanpa disadari reasoning yang kuat sehingga terkesan berbicara “pokoknya”. Keadaan demikian peran moderator sangat penting sehingga pelaksanaan musyawarah berjalan tidak efektif dan selalu tetap pada jalur sesuai dengan pokok permasalahan yang didiskusikan. Hal lain yang masih dikeluhkan adalah terbatasnya waktu pelaksanaan sangat dibatasi sehingga peserta cukup terganggu dengan batas waktu yang disediakan.

Pada umumnya Musrenbangdes dilakukan hanya dilakukan waktu 3 (tiga) hingga 6 (enam) jam. Padahal dengan kompleksnya permasalahan desa terutama desa yang berpenduduk besar dan wilayah yang luas sehingga memerlukan waktu yang panjang untuk bermusyawarah. Temuan lainnya bahwa tahapan pelaksanaan belum lengkap dan belum berurutan karena beberapa materi pokok bahasan belum lengkap tersedia.

Berdasarkan kondisi di atas, selanjutnya penulis mencoba mencari berbagai kendala yang dihadapi selama berjalannya proses Musrenbang di tingkat desa. Harapannya, dapat ditemukeni berbagai permasalahan mendasar atas pelaksanaan Musrenbangdes sehingga solusi dapat dibangun dengan lebih baik.

Pelaksanaan Musrenbangdes maupun Musrenbangkec dari aspek interaksi maupun interelasi belum berjalan sebagaimana yang diharapkan, dimana antara para peserta Musrenbang belum terjalin komunikasi yang baik sehingga ada pihak-pihak yang masih enggan mengemukakan usulan, saran maupun mengeluarkan unek-unek tentang permasalahan yang riil dihadapi di masyarakat.

B. Pengaruh Perencanaan Partisipatif Masyarakat Kabupaten Bima

Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 32-2004 pada prinsipnya memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut

prakarsa sendiri sesuai aspirasi masyarakat serta kondisi objektif daerahnya. Otonomi daerah akan dapat meningkatkan keberpihakan pembangunan kepada masyarakat, meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong proses demokratisasi di daerah ke arah yang lebih berkembang.

1. Kabupaten Bima sebagai Daerah Agraris

Sebagai daerah dengan persentase jumlah penduduk sebanyak 68% yang bekerja pada sektor pertanian dengan luas lahan pertanian sawah mencapai 30.526 ha, maka sangatlah tidak berlebihan apabila potensi yang ada ini terus dikembangkan menjadi andalan Kabupaten Bima ke depan. Hal ini menjadi sangat strategis mengingat latar belakang kultural masyarakat Kabupaten Bima sudah secara turun temurun mengandalkan mata pencaharian mereka pada sektor pertanian. Ditambah lagi dengan lahan kering yang belum dimanfaatkan seluas 15.331 ha. menjadi peluang yang cukup menjanjikan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Bima. Hanya saja yang perlu dilakukan adalah bagaimana agar potensi yang besar ini dapat berkembang sebagaimana mestinya. Pengembangan potensi ini memerlukan perencanaan dan strategi yang matang termasuk di dalamnya bagaimana penyediaan infrastruktur yang memadai sehingga potensi yang ada ini dapat diolah dan dimanfaatkan dengan baik.

Struktur perekonomian Kabupaten Bima tercermin dari peranan masing-masing sektor terhadap PDRB yang dihasilkan. Perubahan struktur ekonomi yang terjadi tahun 2009 belum mampu merubah komposisi sektor-sektor dominan seperti sektor pertanian, sektor perdagangan, hotel dan restoran dan sektor jasa-jasa.

Perubahan struktur ekonomi suatu daerah biasanya terjadi secara perlahan, terkecuali terjadi perubahan fundamental kebijakan pembangunan dan budaya ekonomi masyarakat tertentu dalam memanfaatkan perkembangan IPTEK. Hingga tahun 2010, perubahan struktur ekonomi Kabupaten Bima yang terjadi kurang signifikan, pergeseran yang terjadi belum bisa merubah komposisi sektor-sektor dominan seperti sektor pertanian, sektor perdagangan, hotel dan restoran serta sektor jasa-jasa. Dalam beberapa tahun ke depan

diperlukan upaya yang lebih keras untuk mengembangkan sektor industri pengolahan yang memanfaatkan komoditi dari sektor pertanian untuk meningkatkan pendapatan dan memperluas lapangan kerja.

2. Kabupaten Bima sebagai Kota Pariwisata dan Budaya

Kabupaten Bima memungkinkan untuk dikembangkan menjadi daerah tujuan wisata. Berbagai situs sejarah dan budaya yang menjadi ciri khas Kerajaan Bima adalah peluang yang sangat besar dalam upaya meningkatkan pembangunan kepariwisataan. Potensi budaya sebagai daya tarik kepariwisataan yang dimiliki daerah Kabupaten Bima akan dapat meningkatkan kunjungan wisatawan, dimana dengan potensi tersebut dapat memanfaatkan semaksimal mungkin momen agar masyarakat dapat menikmatinya sebagaimana yang menjadi budaya masyarakat Bima setiap tahun mengadakan pacuan kuda. Dengan kegiatan tersebut dapat menjadi daya tarik bagi wisatawan baik lokal maupun mancanegara, sehingga dapat meningkatkan pendapatan masyarakat Kabupaten Bima.

Begitu pula dengan hasil tenun khas Bima baik itu untuk baju, sarung maupun jas dan selendang yang sudah cukup dikenal hingga mancanegara. Sedangkan objek wisata pantainya juga sangat indah antara lain Pantai Lawata, Pantai Amahami, Pantai Waworada dan lain-lain. Ini semua merupakan potensi yang sangat baik untuk dijual kepada wisatawan sehingga masyarakat Kabupaten Bima dapat merasakan dampak bagi aktivitas tersebut.

Kabupaten Bima memiliki sejumlah objek wisata yang cukup potensial untuk dikembangkan, termasuk wisata alam dan wisata budayanya. Potensi tersebut didukung oleh berbagai usaha jasa dan produk wisata yang cukup baik seperti usaha perhotelan, biro perjalanan wisata, serta aneka sovenir berupa tenun ikat, songket, sarung dan lain-lain.

3. Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan antara lain tingkat pendapatan, kesehatan, pendidikan, akses terhadap barang dan jasa,

lokasi geografis, jender dan kondisi lingkungan. Kemiskinan adalah kondisi dimana seseorang atau kelompok orang laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupannya yang bermartabat. Definisi ini beranjak dari pendekatan berbasis hak yang menyatakan bahwa masyarakat miskin mempunyai hak-hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya.

Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau kelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Hak-hak dasar yang diakui secara umum adalah terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hal-hal untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik baik perempuan maupun laki-laki.

Penanggulangan kemiskinan merupakan upaya terus menerus terjadi karena kompleksitas permasalahan yang dihadapi masyarakat miskin dan keterbatasan sumber daya untuk mewujudkan pemenuhan hak-hak dasar. Langkah-langkah penanggulangan kemiskinan tidak dapat ditangani sendiri oleh satu sektor tertentu, tetapi harus multi sektor dan lintas sektor dengan melibatkan pemangku kepentingan terkait untuk meningkatkan efektivitas pencapaian program yang dijalankan. Untuk itu upaya penanggulangan kemiskinan harus dikoordinasikan dengan baik dalam suatu wadah Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD), dengan berbagai program dan kebijakan yang terencana dengan baik dalam Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD).

Kemiskinan di Kabupaten Bima pada umumnya disebabkan oleh rendahnya tingkat pendapatan masyarakat dari sumber mata pencahariannya.

Sebagai daerah agraris sebagian besar masyarakat Kabupaten Bima menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian, tetapi permasalahannya adalah sebagian besar tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian tersebut adalah sebagai buruh tani dengan

kepemilikan aset yang sangat minim sehingga pendapatan yang mereka peroleh dari bekerja pada sektor ini sangat kecil. Di sisi lain, masyarakat yang bekerja diluar sektor pertanian dihadapkan pada masih rendahnya kualitas sumber daya manusia yang berdampak pada rendahnya produktivitas kerja, serta kecenderungan masyarakat untuk mencari lapangan kerja dan bukan menciptakan lapangan kerja. Untuk mengurangi angka kemiskinan di Kabupaten Bima berbagai langkah harus ditempuh diantaranya adalah sebagai berikut:

- ❖ *Peningkatan kualitas sumber daya manusia angkatan kerja;*
- ❖ *Mendorong peningkatan investasi yang akan menyerap tenaga kerja baik investasi pemerintah maupun investasi masyarakat;*
- ❖ *Peningkatan akses permodalan bagi masyarakat;*
- ❖ *Sinergisitas antar sektor pembangunan dalam menanggulangi kemiskinan.*

Berdasarkan hasil Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk (PSEP) di Kabupaten Bima selama 4 (empat) tahun yaitu pada tahun 2006 penduduk miskin berjumlah 21.409 KK (20,38%) dari jumlah penduduk 105.051 KK, sedangkan pada tahun 2007 jumlah penduduk miskin naik menjadi 28,64% atau 30.485 KK miskin dari jumlah penduduk 106.421 KK, tahun 2008 jumlah penduduk miskin meningkat menjadi 34,52% atau 36.978 KK miskin dari jumlah penduduk 107.121 KK, pada tahun 2009 meningkat lagi menjadi 43.641 KK miskin (40,64%) dari jumlah penduduk 107.384 KK.

Kondisi ini menjadi sedemikian jelas dengan kenyataan bahwa perekonomian Kabupaten Bima masih didominasi oleh sektor pertanian dengan sistem usaha tani yang masih bersifat tradisional dan memiliki kecenderungan kuat sebagai pertanian sub sistem. Akibatnya adalah rendahnya perolehan nilai tambah oleh masyarakat terhadap perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bima, sehingga dampaknya angka kemiskinan di Kabupaten Bima dari tahun ke tahun semakin meningkat, sebagaimana data yang di uraikan di atas. Dimana masyarakat telah berusaha untuk mengusulkan kegiatan-kegiatan yang sangat dibutuhkan dan mendesak agar permasalahan yang dihadapi dapat terpecahkan.

Kondisi tersebut di atas menunjukkan bahwa perencanaan partisipasi yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Bima belum dapat mensejahterakan masyarakat Kabupaten Bima.

Sebagaimana kita ketahui bersama kejadian yang berlangsung di Kecamatan Lambu Sape Kabupaten Bima semakin memperkuat bahwa pemerintah Kabupaten Bima belum melibatkan masyarakat dalam hal perencanaan partisipasi. Dimana di Kecamatan Lambu Sape Kabupaten Bima lahan masyarakat akan dijadikan lokasi tambang mas, namun Pemerintah Kabupaten Bima belum melakukan sosialisasi kepada masyarakat pemilik lahan. Ini mengindikasikan bahwa masyarakat belum dilibatkan secara langsung dalam hal perencanaan partisipasi.

Begitu pula usulan-usulan masyarakat mulai dari tingkat desa, kecamatan hingga kabupaten belum banyak yang terakomodasi di dalam APBD. Karena dalam penentuan anggaran masih di dominasi oleh eksekutif bersama legislatif yang dalam hal ini eksekutif memperjuangkan di wilayah-wilayah yang menjadi basis pemilihnya, sedangkan legislatif berjuang untuk wilayah/daerah pemilihnya. Dengan demikian nuansa politiknya terlalu banyak mendominasi di dalam pengambilan keputusan.

BAB XV
KONSTATIR

A. Konstatir

Berdasarkan tujuan penelitian yang ingin mengetahui kinerja Musrenbang dari aspek masukan, pelaksanaan/mekanisme dan keluaran; mengetahui dinamika interaksi/interelasi antara pihak/aktor dalam pelaksanaan Musrenbang; dan tarik menarik kekuatan kepentingan serta kinerja pembangunan berdasarkan rencana pembangunan yang telah dirumuskan secara partisipatif; maka setelah melalui penelitian sebagaimana yang diuraikan di atas maka penulis mengkonstatir:

- ☞ *Bahwa yang mendominasi pada saat Musrenbang adalah golongan tertentu, peserta yang diundang masih terbatas belum mewakili unsur-unsur yang ada, juga materi yang dibahas terbatas pada hal-hal yang ditentukan oleh desa dan kecamatan;*
- ☞ *Dalam berinteraksi dan interelasi antar peserta maupun dengan penyelenggara musrenbang pada umumnya sudah cukup baik, namun kesempatan berbicara dan menyampaikan aspirasi yang menjadi kebutuhannya belum diberikan sehingga masyarakat menjadi apatis dan kadang pelaksanaan Musrenbang hanyalah sebagai kegiatan rutinitas tahunan saja;*
- ☞ *Pada saat pengambilan keputusan untuk menentukan program utusan desa, kecamatan tidak dilibatkan lagi, yang menentukan dalam hal ini hanya eksekutif dengan legislatif sehingga usulan-usulan yang menjadi kebutuhan masyarakat terabaikan;*
- ☞ *Bila dilihat kinerja pembangunan yang dilakukan di Kabupaten Bima belum menunjukkan kemajuan yang signifikan, ini terlihat dengan realisasi anggaran yang tidak sesuai target.*

B. Pemikiran

Agar terciptanya keadaan optimal maka dapat diperhatikan beberapa hal berikut:

- ☞ *Kiranya unsur-unsur yang diundang sebagai peserta yakni yang dapat mewakili kepentingan masyarakat sesuai kebutuhan yang dihadapinya, begitu pula materi yang di diskusikan telah disiapkan terlebih dahulu;*
- ☞ *Dalam penyelenggaraan Musrenbang diberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya dan permasalahan yang sangat mendesak untuk menjawab kondisi riil yang dihadapi masyarakat sehingga bila permasalahan itu dapat diselesaikan akan bisa meningkatkan kesejahteraan;*
- ☞ *Dalam rangka penentuan keputusan kiranya unsur kecamatan desa dapat diikutsertakan sehingga usulan-usulan masyarakat dapat diperjuangkan;*

☞ *Kendala-kendala yang dihadapi dalam pengelolaan program sebaiknya diidentifikasi sehingga pada tahun anggaran yang akan datang dapat diperbaiki apa yang akan menjadi hambatan sehingga realisasi yang dicapai tidak sesuai target yang ditetapkan sehingga dari kinerja yang belum baik akan menjadi lebih baik dan mensejahterakan masyarakat.*

SENARAI BACAAN

- Abers, Rebecca, 2000, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Abraham, M Francis, 1991, *Modernisasi di Dunia Ketiga: Suatu Teori Umum Pembangunan*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Adisasmita, Rahardjo, 2006, *Membangun Desa Partisipatif*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Agus Dwiyanto, 2003, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonom Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK), Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Ahrens, Joachim, 2000, Toward a Post Washington Consensus: The Importance of Governance Structures in Less Developed Countries and Economies in Transition, *Journal of Institutional Innovation, Development and Transition*, Vol. 4: 78-96.
- _____, 1998, Economic Development, the State, and the Importance of Governance in East Asia, *Economic System*, Vol. 22. No. 1: 23-51.
- Alvarez, S E, 1993, *Deepening Democracy: Popular Movement Networks, Constitutional Reform, and Radical Urban Regimes in Contemporary Brazil*, Sage Publications, California.
- _____, 1996, *Pasar Bebas, Keadilan, dan Peran Pemerintah: Telaah atas Etika Politik Ekonomi Adam Smith*, Kanisius, Yogyakarta.
- Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- Babbie, E, 2001, *The Practice of Social Research*, Eve Howard, Belmont.
- Baiocchi, G, 2001, Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory, *Politics and Society* 29 (1): 43-72.
- Bash, Faisal, 2002, Tantangan dan Peluang Otonomi Daerah, *Lintasan Ekonomi*, Vol. XIX Nomor 1, Januari 2002, Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, Bima.
- Brinkerhoff, Derick W dan Benjamin L Crosby, 2002, *Mengelola Reformasi Kebijakan: Konsep dan Alat Pembuat Keputusan dalam Negara-Negara Berkembang dan Transisi*, Kumarian Press, Inc, Bloomfield.
- Budiman, Hikmat, 1997, *Pembunuhan yang Selalu Gagal - Modernisme dan Krisis Rasionalitas Menurut Daniel Bell*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Bungin, H M Burhan, 2007, *Penelitian Kualitatif-Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

- Caporaso, James A dan David P Levine, 1992, *Theories of Political Economy*, -1, Cambridge University Press, USA.
- Chandra, Rajesh, 1992, *Industrialization and Development in The Third World*, Chapman and Hall, New York.
- Chaniago, Andrianof A, 2001, *Gagalnya Pembangunan; Kajian Ekonomi Politik Terhadap Akar Krisis Indonesia*, LP3ES, Jakarta.
- Damsar, 2002, *Sosiologi Ekonomi*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta.
- Dunn, William, 1994, *Pengantar Analisis Kebijakan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- _____, 2003, *Analisis Kebijakan Publik*, Hanindita Graha Widya, Yogyakarta.
- Fakih, Mansour, 1996, *Masyarakat Sipil Untuk Transformasi Sosial: Pergolakan Ideologi LSM Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- _____, 2002, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Insist Press & Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Friend, Theodore, 2003, *Indonesian Destinies*, MA: Beiknap Press, Cambridge.
- _____, 2000, *Jalan Ketiga; Pembaruan Demokrasi Sosial*, Terjemahan dari *The Third Way, The Renewal Of Sosial Democracy*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Green, Donald P dan Ian Shapiro, 1994, *Pathologies of Rational Choice Theory; A Critique of Aplecations in Political Science*, Yale University Press, New Heaven and London.
- Hakim, C, 1987, *Research Design: Strategies and Choices in the Design of Social Research*, Alien and Unwin, London.
- Herry, Edy Priyantoro, 2001, *Paradoks Modernitas Dalam Pembangunan; Diskursus Kapitalisme Menjelang Runtuhnya, Orde Baru*, Tesis, Program Pasca Sarjana Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.
- Heru Nugroho, 2001, *Negara, Pasar dan Keadilan Sosial*, Pustaka Pengajar, Yogyakarta.
- Hettne, Bjorn, *Teori Pembangunan Dan Tiga Dunia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Kunarjo, 2002, *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*, UI Press, Jakarta.
- Lazlo, E, 1997, *The 3rd Millennium: The Challenge and The Vision*, Consciousness Network (PCN) Ltd, Planetary.
- Loekman Soetrisno, 2005, *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Kanisius, Yogyakarta.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta.

- Mas'ood, Mohtar, 1994, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Mefi Hermawanti dan Hesti Rinandari, 2003, *Modul Pemberdayaan Masyarakat Adat*.
- Miles dan Huberman, 1992, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta.
- Moelyarto Tjokro Winoto, 1994, *Beberapa Teknik Dalam Hubungan Kerja*, Buletin BPA UGM, Yogyakarta.
- Moleong Lexy J, 2005, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Mubyarto dan Sartono Kartodirjo, *Pembangunan Pedesaan di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981.
- Mudji Sutrisno dan Hender Putranto, 2005, *Teori-teori Kebudayaan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Parson, Talcott, 1987, *The Structure of Social Action*, McGraw-Hill Book Company, New York.
- Salim, Agus, 2002, *Perubahan Sosial, Sketsa Teori dan Refleksi Metodologi Kasus Indonesia*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Samuellson, Paul Anthony, William D Nordhaus, 2001, *Micro Economics*, The International Edition.
- Silverman, D, 1993, *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction*, SAGE Publicatio Ltd. London
- Sondang P Siagian, 1983, *Administrasi Pembangunan*, PT. Gunung Agung, Jakarta.
- Spradley, J P, 1980, *Participant Observation*, Harcourt Brace Jovanovich College Publishers, London.
- Stahaan, H, 1993, *Sosiologi Makro; Sebuah Pendekatan Terhadap Realitas Sosial*, C.V. Rajawali Press, Jakarta.
- Stalker, Petered, 2001, *Menuju Konsensus LEJlaru: Demokrasi dan Pembangunan Manusia di Indonesia*, LP3S-BAPPENAS-UNDR, Jakarta.
- Staniland, Martin, 2003, *Apakah Ekonomi Politik Itu? Sebuah Studi Teori Sosial dan Keterbelakangan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Stiefel Matthias dan Marshall Wolfe, 1994, *A Voice for the Excluded*, Zed Books, London.
- Strauss, Anselm dan Juliet Corbit, 2003, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif Tatalangkah dan Teknik-teknik Teoritisasi Data*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sunyoto Usman, 2004, *Jalan Terjal Perubahan Sosial*, CIREd, Yogyakarta.
- Sztompka, Piotr, 2005, *Sosiologi Perubahan Sosial*, Prenada Media, Jakarta.

- The World Bank and Participation, 1994, *Operations Policy*, World Bank, Washington D.C.
- Triuwono, Iwan, 2000, *Organisasi dan Akuntansi Syariah*, LKIS, Yogyakarta.
- Uphoff, N, 1992, *Sustainable Agriculture Programme of the International Institute for Environment and Development*, Gatekeeper Series No. 31, London
- Warren G Bennis, Kenneth D Benne, Robert Chin, 1990, *Merencanakan Perubahan*, Intermedia, Jakarta.
- Wrihatnolo, Randy R dan Riant Nugroho D, 2006, *Manajemen Pembangunan Indonesia*, Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Yin, R K, 1994, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, California.
- Yustika, Ahmad Erani, 2000, *Industrialisasi Pinggiran*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- _____, 2002, *Pembangunan dan Krisis; Memetakan Perekonomian Indonesia*, Grasindo, Jakarta.
- Putnam, Robert D, 1993, *Membangun Demokrasi: Tradisi Umum di Itali Modern*, Princeton University Press, Princeton.
- Woolcock, Michael, dan Anne Sweetser, 2002, *Modal Sosial: Ikatan-ikatan yang Menghubungkan*, Tinjauan ADB, Maret-April, Manila.

eatatatan