

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Demokratisasi Musrenbang

1. Pengertian Demokrasi

Secara etimologi, demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu dari kata *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintah). Jadi, demokrasi berarti pemerintahan rakyat. Secara umum, demokrasi adalah sistem pemerintahan yang melibatkan rakyat dalam berlangsungnya pemerintahan. Menurut Abraham Lincoln, demokrasi yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Perjalanan demokrasi di Indonesia selama ini membawa implikasi, baik positif maupun negatif. Berbagai inovasi muncul dan berkembang pesat membuktikan terciptanya demokratisasi. Demokrasi memang telah mengubah relasi kekuasaan menjadi lebih berimbang. Masyarakat yang semula berada pada sub ordinatif dibanding pemerintah telah lebih menonjolkan posisinya. Namun penonjolan posisi ini seringkali tidak disesuaikan dengan kesadaran dan pemahaman politik yang baik, sehingga rentan dengan timbulnya manipulasi dan mobilisasi kepentingan sesosok aktor.

Seiring berjalannya demokrasi, (Jeff Haynes 2000:137) membagi demokrasi ke dalam 3 model berdasarkan penerapannya yaitu:

1. Demokrasi formal, yaitu kesempatan untuk memilih pemerintahannya dengan teratur dimana ada aturan yang mengatur pemilu dalam hal ini pemerintahlah yang mengatur pemilu dengan memperhatikan proses hukumnya. Dengan kata lain ada aturan dan ketentuan yang bermakna untuk menentukan perilaku dari pemilihan umum.
2. Demokrasi permukaan (*façade*), yaitu demokrasi yang dimana dari luarnya memang demokrasi, tetapi sama sekali tidak memiliki substansi demokrasi. Sebagai gambaran, pemilu diadakan supaya dilihat oleh orang dunia namun hasilnya adalah demokrasi dengan intensitas rendah yang dalam banyak hal tidak jauh dari sekadar polesan pernis demokrasi yang melapisi struktur politik.
3. Demokrasi substantif, yaitu demokrasi yang mengintensifkan konsep dengan memasukkan penekanan pada kebebasan dan diwakilinya kepentingan melalui forum publik yang dipilih dan partisipasi kelompok. Demokrasi substantif memberi tempat kepada seluruh lapisan masyarakat mulai dari rakyat jelata, kaum miskin, perempuan, kaum muda, golongan minoritas keagamaan dan etnik, untuk dapat benar-benar menempatkan kepentingannya dalam agenda politik di suatu negara. Dengan kata lain, demokrasi substantif menjalankan dengan sungguh-sungguh agenda kerakyatan, bukan sekadar agenda demokrasi atau agenda politik partai semata.

2. Demokratisasi di Desa

Berdasarkan segi sosial politik adanya proses-proses politik dan ekonomi yang demokratis stabil dapat lebih mudah tercapai kalau prasyarat *civil society* di arah lokal juga terpenuhi. Dengan kata lain dengan adanya *civil society* yang seimbang dan benar merupakan prasyarat adanya demokratisasi.

Larry Diamond (1994 : 19) menyatakan bahwa *civil society* adalah kenyataan dari kehidupan sosial yang terorganisasi yang bersifat sukarela, swadaya, swasembada, dan terbebas dari tekanan negara, yang terkait dengan hukum yang berlaku. Dengan demikian pandangan ini dengan hakekatnya menginginkan adanya suatu masyarakat yang mempunyai kemandirian dan terbebas dari hegemony negara. Pandangan ini yang tidak menghendaki campur tangan negara, mempunyai dua kelemahan utama. Yang pertama adalah adanya kebebasan penuh individual atau kelompok dan adanya kemungkinan munculnya suatu dominasi masyarakat tertentu, seperti kelompok borjuis atau kapitalis terhadap masyarakat banyak. Kelemahan yang kedua adalah tidak adanya kesadaran akan munculnya sisi gelap dari ego manusia, seperti destruktif, anti demokratis, tidak adil bahkan tindakan yang secara universal tidak benar.

Civil Society merupakan kehidupan sosial yang terorganisasi, bersifat sosial namun terikat dengan hukum yang berlaku. Masyarakat *civil society* ini kehidupannya mengelompok yang mengakibatkan munculnya dominasi masyarakat dan dalam hal ini masyarakat *civil society* anti dalam demokratis. Masyarakat *civil society* belum mempunyai kemandirian sehingga semua yang dilakukan masyarakat *civil society* masih dikerjakan secara mengelompok.

Dalam kehidupan suatu bangsa tidak lepas dengan adanya demokrasi, politik dan kekuasaan. Semua itu tidak dapat dipisahkan, perkembangannya politik yang ada tidak lepas dengan demokrasi dan kekuasaan. Perkembangan politik desa juga berjalan bersamaan dengan adanya *civil society*.

Menurut Chandoke (1995 : 36) juga mengemukakan bahwa perkembangan politik di pedesaan pada mulanya sudah berjalan dengan perkembangan *civil society*, karena masyarakat sudah secara sadar mampu dan berani meminta pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan. Namun akhir dari usaha untuk mewujudkan *civil society* tersebut kemudian berkembang menuju suatu bentuk-bentuk kegiatan yang bersifat anarkis yang penuh dengan tindakan kekerasan dan pembunuhan. Sampai saat ini kekhawatiran Diamond dan Chandoke ini terbukti, bahwa para pejuang *civil society* di arah desa telah kehilangan kesadaran akan munculnya sisi gelap dari sifat ego manusia.

3. Proses Pembentukan Musrenbang secara Demokratis

Semangat demokrasi dan otonomi dalam proses pembentukan perundang-undangan, termasuk peraturan desa dicirikan 4 (empat) hal sebagai berikut. Slamet Luwihono (2007 : 24).

1. Partispasi Masyarakat Luas.

Proses perencanaan harus memberi kesempatan yang seluas-luasnya khususnya kepada pihak-pihak yang akan dipengaruhi oleh keputusan yang akan dibuat (*stake holders* atau pihak yang mempunyai kepentingan). Untuk memberikan masukan, kritik dan mengambil bagian pengambilan keputusan. Untuk proses pelibatan masyarakat dalam Musrenbang, Badan Permusyawaratan Desa dituntut tidak hanya memainkan perannya sebagai penampung dan penyalur aspirasi, tetapi harus juga juga memperjuangkan kepentingan rakyat.

2. Transparansi

Adanya keterbukaan sehingga masyarakat dan pers dapat mengetahui dan memperdebatkan draft rancangan secara rinci. Keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan. Untuk mewujudkan *good governance* maka dipandang perlu diatur peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara. Pemberian ruang kepada masyarakat untuk berperan serta ini sesuai dengan prinsip keterbukaan dalam negara demokrasi. Prinsip

mengharuskan penyelenggaraan negara (pemerintahan) membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan negara.

3. Akuntabilitas

Menyerahkan keputusan mereka untuk dikaji oleh instansi yang lebih tinggi dan oleh orang-orang yang berhak memilih, para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

4. Ketaatan akan Hukum

Pembuatan keputusan tidak didasarkan atas institusi dan kecenderungan sesaat, namun sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati yang didasarkan atas akal sehat dan pengalaman. Untuk mengubah pola perilaku penyelenggara pemerintah yang tidak berpihak kepada rakyat ke perilaku baru yang berpihak kepada rakyat dalam suatu komunitas desa demokratis, maka penyusunan instrumen hukum berupa perdes haruslah dilakukan secara partisipatif dan demokratis, masyarakat sebagai pihak yang akan terkena dampak pemberlakuan suatu kebijakan yang dituangkan dalam Musrenbang haruslah diberi ruang untuk bisa menentukan nasibnya sendiri. Dalam merancang suatu rencana pembangunan, hendaknya diperhatikan kondisi-kondisi spesifik yang ada di masyarakat baik karakter, sumber daya alam, dan sosial budaya.

B. *Good Governance* dan Pemerintah Desa

1. Pengertian *Good Governance*

Good governance atau tata kelola pemerintahan yang baik dapat terlaksana dengan baik manakala sistem politik dan pemerintahan berjalan secara demokratis dan berkeadilan. Oleh karena itu, agar *good governance* dapat berjalan dengan baik disyaratkan harus adanya komitmen yang tinggi dari pemerintah dan keterlibatan masyarakat untuk menciptakan koordinasi yang baik, integritas, profesional, serta etos kerja dan moralitas yang tinggi.

Dengan kata lain pengertian *good governance* merupakan proses penyelenggaraan pemerintah yang mengedepankan transparansi, *accountabilty*, konsesus, teratur, tertib serta mengedepankan *rule of law* dalam upaya mencapai tujuan negara yang berdaulat. Oleh karena itu, upaya penerapan konsep *good governance* di negara ini merupakan tantangan tersendiri yang harus segera diwujudkan. Pengertian *good governance* bila dipahami dengan saksama dan diterapkan secara benar dan konsisten maka kualitas penyelenggaraan pemerintahan di negara Indonesia dapat disejajarkan dengan kualitas penyelenggaraan pemerintahan di negara lain yang telah lebih dahulu maju.

2. Pengertian Desa

Dalam konteks Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desa dibedakan dengan kelurahan. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui negara. Sedangkan kelurahan adalah satuan administrasi pemerintahan dibawah kecamatan yang merupakan wilayah pelayanan administrasi dari kabupaten/kota.

Menurut Soenardjo desa atau dengan nama aslinya yang setingkat yang merupakan kestauan masyarakat hukum berdasarkan susunan asli adalah suatu “badan hukum” dan adalah pula “Badan Pemerintahan” yang merupakan bagian wilayah kecamatan atau wilayah yang melingkunginya (Nurholis, 2011 : 21).

Menurut Beratha, desa adalah suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah yang tertentu batas-batasnya, memiliki ikatan lahir dan batin yang sangat kuat, baik karena seketurunan maupun karena sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial, dan keamanan memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama, memiliki kekayaan alam dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri (Nurholis, 2011 :26).

Berdasarkan sejarah pertumbuhan desa tersebut setidaknya ada empat tipe desa di Indonesia sejak awal pertumbuhannya sampai sekarang:

1. Desa adat merupakan bentuk desa asli dan tertua di Indonesia. Konsep “otonomi asli” merujuk pada pengertian desa adat ini. Desa adat mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara. Desa adat tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan negara. Desa adat inilah yang kemudian diakui keberadaannya dalam ordonansi pemerintah kolonial Belanda dalam IGO, IGOB, dan *Desa-Ordonnantie*.
2. Desa Administrasi (*local state government*) adalah desa yang merupakan satuan wilayah administrasi, yaitu satuan pemerintahan terendah untuk memberikan pelayanan administrasi dari pemerintah pusat. Desa administrasi dibentuk oleh negara dan merupakan kepanjangan negara untuk menjalankan tugas-tugas administrasi yang diberikan negara. Desa administrasi secara substansial tidak mempunyai otonomi dan demokrasi desa dibawah UU No. 5/1979 adalah lebih merupakan desa administrasi

semacam ini meskipun diberi hak otonomi. Desa yang benar-benar sebagai desa administrasi adalah semua desa yang berubah menjadi kelurahan.

3. Desa otonom sebagai *local self government*. Desa otonom adalah desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dengan undang-undang. Desa otonom mempunyai kewenangan yang jelas karena diatur dalam undang-undang pembentukannya. Oleh karena itu, desa otonom mempunyai kewenangan penuh mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa otonom mendapat transfer kewenangan yang jelas dari pemerintah pusat, berhak membentuk lembaga pemerintahan sendiri, mempunyai badan pembuat kebijakan desa, berwenang membuat peraturan desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan dari negara. Desa praja dibawah UU No. 19/1965 adalah contoh desa otonom ini.
4. Desa Campuran (adat dan semiotonom), yaitu tipe desa yang mempunyai kewenangan campuran antara otonomi asli dan semi otonomi formal. Disebut campuran karena otonomi aslinya diakui oleh undang-undang dan juga diberi penyerahan kewenangan dari kabupaten/kota. Disebut semiotonom karena model penyerahan urusan pemerintahan dari daerah otonom kepada satuan pemerintahan di bawahnya ini tidak dikenal dalam teori desentralisasi. Menurut teori desentralisasi atau atonomi daerah. Penyerahan urusan pemerintahan hanya dari pemerintah pusat. Desa ini di bawah UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004 adalah tipe desa campuran semacam ini

3. Tugas Wewenang dan Kewajiban Kepala Desa

Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaran pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali jabatan. Kepala Desa juga memiliki wewenang menepatkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD. Kepala Desa dipilih langsung melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) oleh penduduk desa setempat. Namun, dalam pemilihan kepala desa tidak boleh lepas dari peraturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah desa sesuai undang-undang yang berlaku.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2013 tentang Desa pasal 26 ayat 1 dan 2, Kepala Desa mempunyai tugas dan wewenang.

1. Tugas Kepala Desa

Menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa (PP nomor 6 pasal 26 ayat 1 tahun 2013).

2. Wewenang Kepala Desa

Kepala Desa dalam menjalankan tugasnya ia mempunyai wewenang-wewenang yang harus dilaksanakan antara lain;

(PP nomor 6 pasal 26 ayat 2 tahun 2013) :

- a. Memimpin Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- b. Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa.
- c. Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan aset Desa.
- d. Menetapkan Peraturan Desa.
- e. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
- f. Membina Kehidupan Masyarakat Desa.
- g. Membina ketentraman dan ketertiban Masyarakat desa.

- h. Membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran Masyarakat Desa.
- i. Mengembangkan sumber pendapatan Desa.
- j. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan Negara meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- k. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa.
- l. Memanfaatkan teknologi tepat guna.
- m. Mengordinasikan Pembangunan Desa secara Partisipatif.

Wewenang diatas harus dilaksanakan dengan baik supaya kebijakan yang telah ditetapkan dapat berjalan sesuai keinginan dan Pembangunan Desa bisa berjalan dengan baik.

4. Pengertian Tentang Badan Permusyawaratan Desa

Badan Perwakilan Desa (BPD) yang ada selama ini berubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa. BPD merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah desa berperan sebagai pembahas peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa. Hal ini sesuai isi kandungan dalam pasal 29 Peraturan Pemerintah nomor 72 tahun 2005 badan permusyawaratan desa berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa, serta dalam pasal 34 peraturan pemerintah nomor 72 tahun 2005 disebutkan bahwa fungsi dari Badan Permusyawaratan Desa ialah menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Oleh karenanya, BPD sebagai badan permusyawaratan yang berasal dari masyarakat desa, disamping menjalankan fungsinya sebagai jembatan penghubung antara kepala desa dengan masyarakat desa, juga harus menjalankan fungsi utamanya, yakni fungsi legislasi.

Perubahan ini didasarkan pada kondisi faktual bahwa budaya politik lokal yang berbasis pada filosofi “musyawarah untuk mufakat”. Musyawarah berbicara tentang proses, sedangkan mufakat berbicara tentang hasil. Hasil yang baik diharapkan diperoleh dari proses yang baik.

Melalui musyawarah untuk mufakat, berbagai konflik antara para elit politik dapat segera diselesaikan secara arif, sehingga tidak sampai menimbulkan guncangan-guncangan yang merugikan masyarakat luas.

Keanggotaan BPD seperti yang disebutkan dalam pasal 210 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah mufakat. Anggota BPD terdiri dari ketua rukun warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai kepala desa dan perangkat desa. BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Dalam PP No.72 tahun 2005 disebutkan bahwa jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan Desa.

Dalam pasal 62 Undang-Undang nomor 6 tahun 2013, Anggota BPD mempunyai hak:

- a. Mengajukan usul rancangan Peraturan Desa,
- b. Mengajukan pertanyaan,
- c. Menyampaikan usul dan/atau pendapat,
- d. Memilih dan dipilih,
- e. Mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

C. Rencana Pembangunan (Musrenbang)

1. Pengertian Musrenbang

Musrenbang adalah musyawarah tahunan untuk mematangkan rancangan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kabupaten/Kota berdasarkan Rencana-Satuan Kerja Perangkat Dinas (SKPD) hasil forum SKPD dengan cara meninjau keserasian antaran rancangan Renja (Rencana Kerja)-SKPD yang hasilnya digunakan untuk pemutakhiran RKPD. (Norman Long, 1992 : 65)

Mesrenbang Kabupaten/Kota/Desa merupakan salah satu wujud nyata dari pelaksanaan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dimana perencanaan sendiri diartikan sebagai proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Pada konteks ini sumber daya yang dimaksud adalah potensi, kemampun dan kondisi lokal, termasuk anggaran yang dikelola untuk dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Melalui forum Musrenbang diharapkan juga akan terbentuk pengembangan partisipasi masyarakat dalam setiap proses dan pelaksanaan pembangunan

Adapun tahap-tahap pelaksanaan Musrenbang meliputi, (Bintoro Tjokroamidjojo 1998: 23);

- a. Rapat Kerja Tim Perumus Hasil Musrenbang Desa,
 1. Dokumentasi Hasil Musrenbang.
 2. Penyusunan Berita Acara Musrenbang.
- b. Pembekalan Delegasi Musrenbang,
- c. Penyampaian Hasil Musrenbang,
- d. Pengumuman Hasil Musrenbang oleh Tim Penyelenggara Musrenbang.

2. Pembangunan

Pembangunan adalah proses sosial yang di rekayasa, yang kata intinya adalah perubahan sosial dan rekayasa sosial model terjadi besar-besaran di negara dunia ketiga. (H. Rochajat Harun & Dr. Elvinaro Ardianto, 2012 : 4) dengan demikian pembangunan adalah beralihnya masyarakat tradisional menjadi masyarakat modern. Adanya rekayasa sosial untuk mengubah masyarakat tradisional menjadi masyarakat tradisional. (H. Rochajat Harun & Dr. Elvinaro Ardianto, 2012 : 4). Disamping itu pembangunan juga merupakan proses multi dimensional yang menyangkut perubahan-perubahan yang penting dalam suatu struktur, sistem sosial ekonomi, sikap masyarakat dan lembaga- lembaga nasional dan akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengangguran kesenjangan dan pemberantasan kemiskinan absolut (Moeljarto,1995 : 41). Pengertian tersebut mengisyaratkan bahwa pembangunan berarti proses menuju perubahan-perubahan yang dimaksudkan untuk memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat itu sendiri.

Pembangunan memerlukan perencanaan karena kebutuhan pembangunan lebih besar daripada sumber daya yang tersedia. Melalui perencanaan ingin dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada.

Dalam pengertian pembangunan para ahli memberikan berbagai macam definisi tentang pembangunan, namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan. Siagian (1994 : 34) memberikan pengertian tentang bagaimana pembangunan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa, adapun Ginanjar Kartasasmita (1997 : 9) memberikan pengertian yang lebih sederhana tentang pembangunan yaitu suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana.

Masyarakat dan pembangunan adalah suatu yang tidak dapat terpisahkan, karena tanpa adanya pembangunan masyarakat tidak akan bisa berkembang begitu saja dengan pembangunan, tanpa adanya partisipasi masyarakat dalam pembangunan maka hasil yang di capai tidak akan maksimal.

Pengertian yang secara umum dapat ditangkap dari istilah partisipasi adalah, keikutsertaan seseorang atau sekelompok anggota masyarakat dalam suatu

kegiatan. Pengertian seperti itu, nampaknya selaras dengan pengertian yang dikemukakan oleh beberapa kamus bahasa sosiologi.

Bornby misalnya, mengartikan partisipasi sebagai tindakan untuk “mengambil bagian” yaitu kegiatan atau pernyataan untuk mengambil bagian dari kegiatan dengan maksud memperoleh manfaat (Mardikanto & Soebiato, 2012 : 34). Sedang di dalam kamus sosiologi disebutkan bahwa, partisipasi merupakan keikutsertaan seseorang di dalam kelompok sosial untuk mengambil bagian dari kegiatan masyarakatnya, diluar pekerjaan atau profesinya sendiri (Theodorson). Keikutsertaan tersebut, dilakukan sebagai akibat dari terjadinya intraksi sosial antara individu yang bersangkutan dengan anggota masyarakat lainnya.

Dalam kegiatan pembangunan, partisipasi masyarakat merupakan perwujudan dari kesadaran dan kepedulian serta tanggung jawab masyarakat terhadap pentingnya pembangunan yang bertujuan untuk memperbaiki mutu hidup mereka, artinya, melalui partisipasi yang diberikan, berarti benar-benar menyadari bahwa kegiatan pembangunan bukanlah sekedar kewajiban yang harus dilaksanakan oleh (aparatus) pemerintah sendiri, tetapi juga menuntut keterlibatan masyarakat yang akan diperbaiki mutu hidupnya.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa partisipasi, pada dasarnya merupakan suatu bentuk keterlibatan dan keikutsertaan secara aktif dan sukarela, baik karena alasan-alasan dari dalam (*intrinsic*) maupun dari luar (*ekstrinsik*) dalam keseluruhan proses kegiatan yang bersangkutan, yang mencakup pengambilan keputusan dalam perencanaan, pelaksanaan

pengendalian, (pemantauan, evaluasi, pengawasan), serta pemanfaatan hasil-hasil kegiatan yang dicapai.

Yadav (Mardikanto & Soebiato, 2012 : 15) meengemukakan tentang adanya empat macam kegiatan yang menunjukkan partisipasi masyarakat di dalam kegiatan pembangunan, yaitu:

1. Partisipasi dalam pengambilan keputusan

Umumnya setiap program pembangunan masyarakat (termasuk pemanfaatan sumber daya lokal dan alokasi anggarannya) selalu ditetapkan sendiri oleh pemerintah pusat, yang dalam banyak hal lebih mencerminkan sifat kebutuhan kelompok-kelompok kecil elit yang berkuasa dan kurang mencerminkan keinginan dan kebutuhan masyarakat banyak. Kerena itu, partisipasi masyarakat dalam pembangunan perlu ditumbuhkan melalui dibukanya forum yang memungkinkan masyarakat banyak berpartisipasi langsung di dalam proses pengambilan keputusan tentang program-program pembangunan di wilayah setempat atau tingkat lokal.

2. Partisipasi dalam pelaksanaan kegiatan

Sebagai pemerataan sumbangan masyarakat dalam bentuk tenaga kerja, uang tunai, dan atau beragam bentuk korbanan lainnya yang sepadan dengan manfaat yang akan diterima oleh masing-masing warga masyarakat yang bersangkutan.

3. Partisipasi dalam pemantauan dan evaluasi pembangunan

Kegiatan pemantauan dan evaluasi program dan proyek pembangunan sangat diperlukan. Bukan saja agar tujuannya dapat dicapai seperti yang diharapkan, tetapi juga diperlukan untuk memperoleh umpan balik tentang masalah-masalah dan kendala yang muncul dalam pelaksanaan pembangunan yang bersangkutan. Dalam hal ini, partisipasi masyarakat untuk mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan perkembangan kegiatan serta perilaku aparat pembangunan sangat diperlukan.

4. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil pembangunan

Merupakan unsur terpenting yang sering terlupakan. Sebab, tujuan pembangunan adalah untuk memperbaiki mutu hidup masyarakat banyak sehingga pemerataan hasil pembangunan merupakan tujuan utama. Di samping itu, pemanfaatan hasil pembangunan akan merangsang kemauan dan kesukarelaan masyarakat untuk selalu berpartisipasi dalam setiap program pembangunan yang akan datang.

5. Syarat Tumbuhnya Partisipasi Masyarakat

Tumbuh dan berkembangnya Partisipasi Masyarakat dalam proses pembangunan, mensyaratkan adanya kepercayaan dan kesempatan yang di berikan oleh “pemerintah” kepada masyarakatnya untuk terlibat secara aktif di dalam proses pembangunan.

Artinya, tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat memberikan indikasi adanya pengakuan aparat pemerintah bahwa masyarakat bukanlah sekedar obyek atau penikmat hasil pembangunan melainkan subyek atau

pelaku pembangunan yang memiliki kemampuan dan kemauan yang dapat diandalkan sejak perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pemanfaatan hasil-hasil pembangunan.

Tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, sangat ditentukan oleh tiga unsur pokok (Mardikanto & Soebiato, 2012 : 29), yaitu:

1. Adanya kesempatan yang diberikan kepada masyarakat, untuk berpartisipasi,
2. Adanya kemauan masyarakat untuk berpartisipasi,
3. Adanya kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi.

Tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat diupayakan melalui :

1. Pemberian kesempatan yang dilandasi oleh pemahaman bahwa masyarakat memiliki kemampuan dan kearifan tradisional kaitannya dengan pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidupnya, dan bukannya pemberian kesempatan yang dilandasi oleh prasangka buruk agar mereka tidak melakukan perusakan.
2. Penyuluhan yang insentif dan berkelanjutan, yang tidak saja berupa penyampaian informasi tentang adanya kesempatan yang diberikan kepada masyarakat, melainkan juga di barengi dengan dorongan dan harapan-harapan agar masyarakat mau berpartisipasi, serta upaya yang terus menerus untuk meningkatkan kemampuannya untuk berpartisipasi.

3. Berkaitan dengan dorongan dan harapan yang disampaikan, perlu adanya penjelasan kepada masyarakat tentang besarnya manfaat ekonomi maupun non-ekonomi yang dapat secara langsung dan atau tak langsung dinikmati sendiri maupun yang akan dapat dinikmati oleh generasi mendatang. Di lain pihak, perlunya ada perubahan pemahaman, pengembangan partisipasi masyarakat dalam pembangunan pertanian bukanlah “biaya sosial” (*social cost*) yang merupakan pemborosan, tetapi merupakan “investasi sosial” (*social investment*) yang akan memberikan manfaat untuk jangka waktu yang tidak terbatas.

3. Perencanaan

Secara umum perencanaan berasal dari kata rencana, yang berarti rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan. Menurut Waterson dalam Diana Conyers, 1994 : 23) pada hakekatnya perencanaan adalah usaha yang secara sadar terorganisasi dan terus menerus dilakukan guna memilih alternatif terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan J Nehru dalam (Diana Conyers, 1994 : 36) menyatakan bahwa perencanaan adalah suatu bentuk latihan intelegensi guna mengolah fakta serta situasi sebagaimana adanya dan mencari jalan keluar guna memecahkan masalah. Kemudian Beenhakker dalam (Diana Conyers, 1994 : 38) menyatakan bahwa perencanaan adalah seni untuk melakukan sesuatu yang akan datang agar dapat terlaksanakan. Definisi lain diungkapkan (Kunarjo, 2002 : 53) yang menyebutkan bahwa secara umum perencanaan merupakan proses penyiapan seperangkat keputusan untuk dilaksanakan pada waktu yang akan datang yang diarahkan pada pencapaian sasaran tertentu.

Dari beberapa pengertian tentang perencanaan, penulis mensintesis bahwa perencanaan merupakan langkah awal dalam melaksanakan suatu tujuan tertentu yang menyangkut pengambilan keputusan atau pilihan mengenai bagaimana memanfaatkan sumber daya yang ada semaksimal mungkin guna mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa depan.

Definisi perencanaan yang lain dikemukakan oleh Sitanggang, mengemukakan bahwa perencanaan diartikan sebagai alat atau unsur dalam upaya menggerakkan dan mengarahkan organisasi dan bagian-bagiannya mencapai tujuan yang ditentukan. Sedangkan (Bintoro Tjokroamidjojo 1998: 37) berpendapat bahwa perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (*Maximum Output*) dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif. Beliau juga mengungkapkan bahwa perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagaimana, bilamana dan oleh siapa.

Definisi lain dikemukakan oleh para ahli manajemen dalam buku yang ditulis oleh (Malayu S.P .hasibuan, 1988 : 19) diantaranya George R Terry mengatakan perencanaan adalah upaya untuk memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-sumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Definisi perencanaan yang lain dikemukakan oleh Sitanggang, mengemukakan bahwa perencanaan diartikan sebagai alat atau unsur dalam upaya

menggerakkan dan mengarahkan organisasi dan bagian-bagiannya mencapai tujuan yang ditentukan. Sedangkan (Bintoro Tjokroamidjojo, 1998:12) berpendapat bahwa perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaik-baiknya (*Maximum Output*) dengan sumber-sumber yang ada supaya lebih efisien dan efektif.

Beliau juga mengungkapkan bahwa perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagaimana, bilamana dan oleh siapa.

Dari beberapa pengertian tersebut maka dapat diuraikan beberapa komponen penting dalam perencanaan yakni tujuan apa yang hendak dicapai, kegiatan tindakan-tindakan untuk merealisasi tujuan dan waktu kapan bilamana kegiatan tersebut hendak dilakukan.

D. Kerangka Pikir

Partisipasi masyarakat, pemerataan dan keadilan, dan keanekaragaman. Berdasarkan prinsip tersebut, desa diatur sebagai berikut: status desa dikembalikan sebagai kesatuan masyarakat hukum adat yang berwenang mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat, nomenklatur desa bisa menggunakan nama lain sesuai dengan adat istiadat yang berlaku dalam masyarakat setempat, Mengatur artinya kewenangan membuat kebijakan yang bersifat mengatur (*policy regulation*), sedangkan mengurus artinya kewenangan membuat aturan pelaksanaan (*policy implementation*).

Pembangunan mensyaratkan pelibatan atau “partisipasi seluruh warga masyarakat”, sejak pengambilan keputusan tentang perencanaan pembangunan,

samapai pada pelaksanaan dan pengawasan kegiatan, serta pemanfaatan hasil-hasilnya oleh masyarakat. Aparat pemerintah desa sebagai penggerak dituntut untuk dapat memberi motivasi dan dapat menggerakkan semangat jiwa gotong royong masyarakat agar di dalam pembangunan tersebut masyarakat mau berperan serta dan merasa bertanggung jawab atas hasil pembangunan yang akan dilaksanakan.

Untuk menganalisis lebih lanjut mengenai masalah dalam penelitian ini penulis menggunakan teori sistem dan menggunakan 4 prinsip demokrasi dari Slamet Luwihono (2007 : 24)

1. Partispasi Masyarakat Luas.

Proses perencanaan harus memberi kesempatan yang seluas-luasnya khususnya kepada pihak-pihak yang akan dipengaruhi oleh keputusan yang akan dibuat (*stake holders* atau pihak yang mempunyai kepentingan). Untuk memberikan masukan, kritik dan mengambil bagian pengambilan keputusan. Untuk proses pelibatan masyarakat dalam Musrenbang, Badan Permusyawaratan Desa dituntut tidak hanya memainkan perannya sebagai penampung dan penyalur aspirasi, tetapi harus juga memperjuangkan kepentingan rakyat.

2. Transparansi

Adanya keterbukaan sehingga masyarakat dan pers dapat mengetahui dan memperdebatkan draft rancangan secara rinci. Keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan. Untuk mewujudkan *good governance* maka dipandang perlu diatur peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara. Pemberian ruang kepada masyarakat untuk berperan serta ini sesuai dengan prinsip keterbukaan dalam negara demokrasi. Prinsip mengharuskan penyelenggaraan Negara (pemerintahan) membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak deskrimiatif mengenai penyelenggaraan negara.

3. Akuntabilitas

Menyerahkan keputusan mereka untuk dikaji oleh instansi yang lebih tinggi dan oleh orang-orang yang berhak memilih, para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban

tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

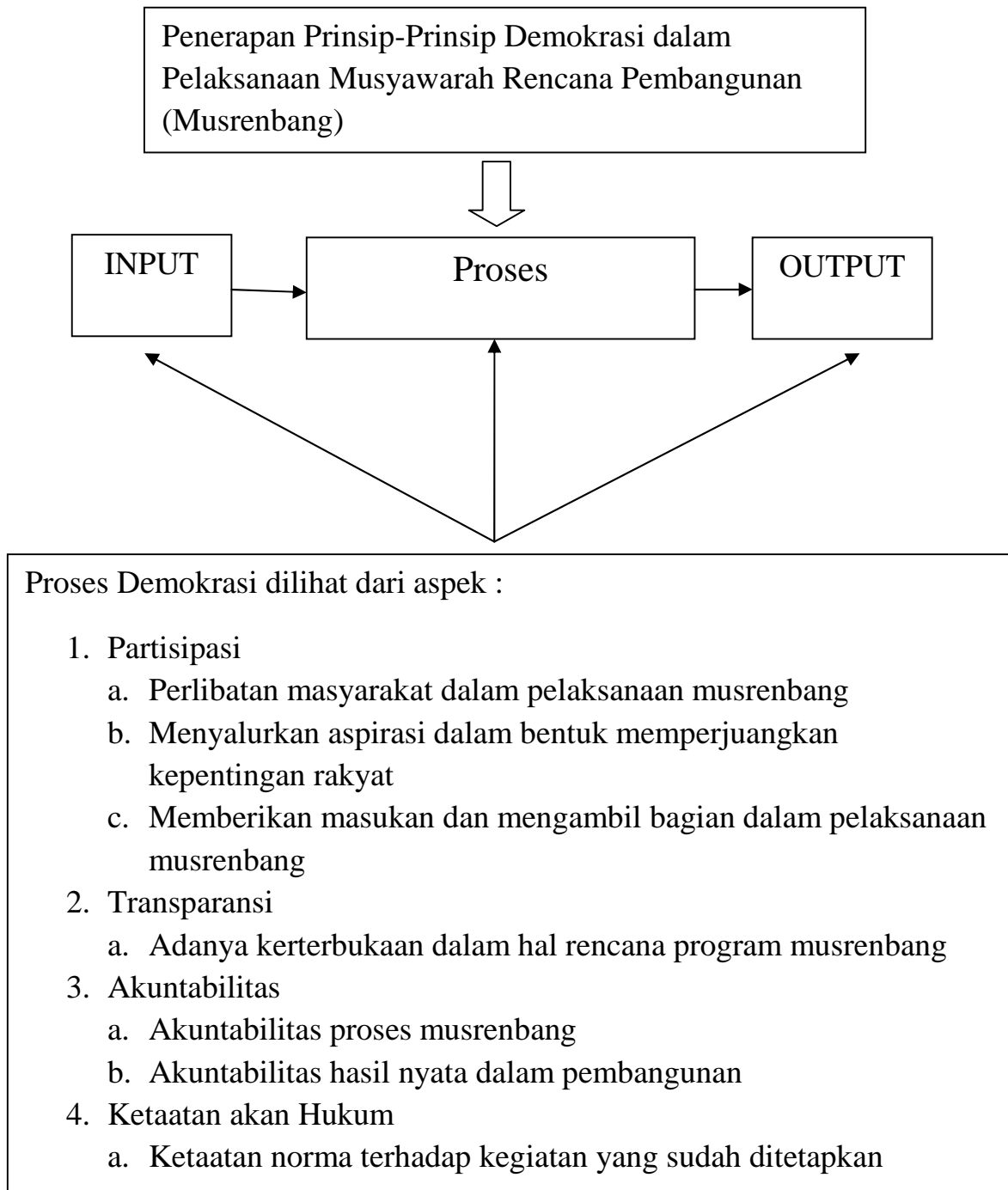
4. Ketaatan akan Hukum

Pembuatan keputusan tidak didasarkan atas institusi dan kecenderungan sesaat, namun sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati yang didasarkan atas akal sehat dan pengalaman. Untuk mengubah pola perilaku penyelenggaraan pemerintah yang tidak berpihak kepada rakyat ke perilaku baru yang berpihak kepada rakyat dalam suatu komunitas desa demokratis, maka penyusunan instrumen hukum berupa perdes haruslah dilakukan secara partisipatif dan demokratis, masyarakat sebagai pihak yang akan terkena dampak pemberlakuan suatu kebijakan yang dituangkan dalam musrenbang haruslah diberi ruang untuk bisa menentukan nasibnya sendiri. Dalam merancang suatu rencana pembangunan, hendaknya diperhatikan kondisi-kondisi spesifik yang ril ada di masyarakat baik karakter, sumber daya alam, dan sosial budaya.

Untuk menjalankan prinsip-prinsip demokrasi dalam pelaksanaan musrenbang, pemerintah desa Banyumas harus melakukan beberapa strategi guna mendukung terlaksanannya prinsip-prinsip demokrasi dalam musrenbang. Misalnya dengan melakukan pengajian atau arisan tingkat RT di masing-masing rukun tetangga di daerah desa Banyumas dengan begitu sosialisasi musrenbang berjalan dengan baik dan dapat diterapkan.

Penerapan prinsip-prinsip demokrasi dalam pelaksanaan musrenbang prosesnya juga dilihat dari teori sistem yaitu *output*, dan *inputnya* dan itu semua tidak lepas dari empat prinsip demokrasi yaitu partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan ketaatan akan hukum.

Kerangka Pikir



Gambar 1 Kerangka Pikir

Sumber : Komperasi Teori Sistem David Easton (dalam irfan Islami 2003:46), Slamet Luwihono (2007).