

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pola *top-down* dalam pembangunan desa dikembangkan pemerintah orde baru dengan alasan untuk menjamin keberhasilan program-program pembangunan dan mengingat masih lemahnya sumber daya manusia yang ada di desa. Karena dua alasan tersebut, sentralisasi dalam pembangunan dipandang oleh pemerintah sebagai prasyarat untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat serta mendorong pertumbuhan ekonomi di desa.

Belajar dari fenomena tersebut maka selanjutnya terjadi perubahan paradigma dalam pembangunan desa, seiring diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Konsep otonomi desa yang tertuang di dalamnya memberikan kedudukan yang kuat bagi desa dan masyarakatnya untuk melaksanakan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhannya. 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. Pelaksanaan otonomi daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerah masing-masing. Pelaksanaan otonomi daerah merupakan titik fokus yang penting dalam rangka memperbaiki kesejahteraan rakyat. Pengembangan suatu daerah dapat disesuaikan oleh pemerintah daerah dengan potensi dan kekhasan daerah masing-masing.

Hal ini juga didorong oleh kesadaran pemerintah pusat yang menganggap bahwa yang lebih mengerti tentang kondisi wilayah atau daerah adalah pemerintah daerah itu sendiri dan masyarakatnya. Berangkat dari pemikiran itulah maka kemudian pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah diputuskan. Hal ini juga tercantum dalam PP NO. 36/2007 yang menjelaskan bahwa pelimpahan urusan adalah penyerahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota kepada Lurah. Lurah atau Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Selain itu juga melaksanakan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota.

Mengenai tugas dan kewajiban Kepala Desa, Undang-undang No.6/2014 menyebutkan bahwa Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, Pembinaan kemasyarakatan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala Desa berwenang:

- 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 ketenteraman 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 guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- k). mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
- l). memanfaatkan teknologi tepat guna;
- m). mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- n). mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- o). melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketika kebijakan otonomi daerah telah digulirkan, pertanyaan yang segera muncul adalah apakah dengan demikian pembangunan akan lebih dekat dengan kebutuhan masyarakat. Apakah dengan demikian masyarakat memiliki akses yang lebih besar untuk bisa ambil bagian dalam proses pemerintahan. Bagaimana mengembangkan atau mengusahakan syarat tersebut. Salah satu kata kunci untuk masalah ini adalah perencanaan daerah dan lebih kecil lagi di lingkup desa. Pertanyaannya adalah mengapa perencanaan, sebab perencanaan merupakan proses awal sebelum langkah-langkah yang bakal mempengaruhi kehidupan masyarakat berjalan. Jika dalam perencanaan telah dengan sengaja mengabaikan suara rakyat maka dengan sendirinya langkah-langkah yang akan diciptakan bisa mengancam kehidupan rakyat.

Dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN); pola sentralistik digeser menjadi desentralistik dimana proses pembangunan secara bertahap telah bergeser mengarah kepada proses yang memungkinkan masyarakat dapat berpartisipasi secara keseluruhan (*participatory development*), sejak dari (a) prakarsa (dari masyarakat), (b) perencanaan, pelaksanaan, dan pengendaliannya (oleh masyarakat), hingga ke alokasi manfaatnya (untuk masyarakat).

Berdasarkan Undang-Undang Desa No.6/2014 menyatakan bahwa pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 26 huruf m UU Desa No. 6/2014 juga menyebutkan bahwa kepala desa dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan pemerintahan desa hendaknya ada pemberdayaan masyarakat desa dengan cara mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif. Ini artinya ada peran aktif dari masyarakat atau tokoh yang mewakili dari masing-masing unsur masyarakat mulai dari tokoh agama, akademisi, gender, bahkan profesi seperti petani. Ini dimaksudkan untuk mewakili serta dapat menyampaikan aspirasi dari setiap unsur masyarakat yang berbeda latar belakang. Untuk dapat menyampaikan aspirasi tersebut tentu ada wadah yang harus menaungi atau memfasilitasi mereka para tokoh wakil masyarakat dalam forum musyawarah. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No 114/2014 bahwa musyawarah desa atau yang disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk menyepakati hal yang strategis, salah satunya adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes).

Pasal 7 Permendagri N0.114/2014 juga mengatur :

1. Kepala Desa menyelenggarakan penyusunan RPJM Desa dengan mengikutsertakan unsur masyarakat Desa.
2. Penyusunan RPJM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan mempertimbangkan kondisi objektif Desa dan prioritas program dan kegiatan kabupaten/kota.
3. Penyusunan RPJM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan kegiatan yang meliputi:
 - a. Pembentukan tim penyusun RPJM Desa;
 - b. penyelarasan arah kebijakan perencanaan pembangunan kabupaten/kota;
 - c. pengkajian keadaan Desa;
 - d. penyusunan rencana pembangunan Desa melalui musyawarah Desa;
 - e. penyusunan rancangan RPJM Desa;
 - f. penyusunan rencana pembangunan Desa melalui musyawarah perencanaan pembangunan Desa; dan
 - g. penetapan RPJM Desa.

Mekanisme tersebut bahwa penyusunan RPJMDes dilaksanakan dengan mengikutsertakan unsur masyarakat desa.

Semua daerah otonom memiliki peran aktif dalam merencanakan dan membangun daerahnya masing-masing. Indonesia yang terbagi dalam 33 Propinsi yang tersebar di seluruh nusantara memiliki kesempatan luas untuk menciptakan pembangunan yang kompetitif dengan otonomi tersebut. Jawa Timur sebagai salah satu propinsi juga dituntut mampu untuk bersaing secara sehat melalui kebijakan otonomi daerah tersebut. Jawa Timur terbagi atas

beberapa Kabupaten dan wilayah kepulauan, salah satunya adalah Pulau Madura. Madura dikenal sebagai pulau yang masyarakatnya memegang erat nilai-nilai religius dan ketokohan. Sehingga pembangunan di tingkat desa juga dipengaruhi oleh hal itu sendiri. Sebab tidak jarang dijumpai kenyataan bahwa ketokohan itu memiliki kekuatan yang besar dalam menentukan arah pembangunan desa tanpa melibatkan masyarakat di dalamnya. Menjadi menarik kemudian ketika Undang-Undang Desa dan Permendagri mengatur sedemikian detail didalamnya tentang desa dan segala ketentuannya hingga pengelolaan keuangan, namun pada kenyataannya masih tidak linier dengan apa yang ada di lapangan apalagi disandingkan dengan sisi religi masyarakat desa di Madura dalam perencanaan pembangunan desa.

Hal yang demikian ini yang ingin peneliti cari tahu kebenarannya atau linieritasnya dengan Undang-Undang dan Peraturan yang menjadi acuannya. Yang ingin diteliti bukan hanya sebatas siapa-siapa saja yang terlibat dalam partisipasi perencanaan pembangunan desa, namun lebih jauh yang ada di dalam musyawarah tersebut. Penelitian ini ingin membahas tentang derajat partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan tingkat desa melalui Musrenbang desa. Ketertarikan ini dimulai ketika peneliti melihat kenyataan yang terjadi di lapangan dengan membandingkan pada aturan-aturan yang berlaku dalam Undang-Undang Desa dan SPPN. Bahwa *bottom-up* planning harusnya memberikan kekuasaan sebesar-besarnya kepada masyarakat untuk dapat menentukan arah pembangunan. Namun pada kenyataannya *bottom-up* planing ini masih tidak terllu signifikan perbedaannya dengan pola *top-down* sebelum desentralisasi.

Berasal dari ketertarikan terhadap pola pembangunan *bottom up* yang digagas pemerintah tersebut dan dengan melihat kenyataan yang ada di masyarakat, peneliti tertarik untuk meneliti hal ini. Partisipasi masyarakat menjadi

dasar yang sangat penting dalam menentukan arah kebijakan pembangunan, ketika partisipasi terlaksana dengan baik maka sinkronisasi antara masyarakat dengan pemerintah paling tidak sudah terjalin dengan baik pula. Partisipasi merupakan jembatan dalam pembangunan sebab tidak mungkin jika arah pembangunan hanya digagas oleh elit-elit pemerintahan saja tanpa melibatkan masyarakat. Masyarakat merupakan aset negara serta merupakan unsur penting bagi jalannya roda pemerintahan, keterlibatan aktif masyarakat dalam pembangunan sangat diharapkan guna memperjelas peran masyarakat itu sendiri. Observasi awal penelitian telah melewati beberapa tahap dan menemukan temuan-temuan yang ternyata melenceng dari konsep pembangunan partisipatif.

Penelitian ini awalnya mengambil objek Desa Telang dengan asumsi bahwa desa ini merupakan desa yang dekat dengan universitas besar dan secara umum lingkungan pendidikan mempengaruhi pola pikir masyarakatnya. Asumsi bahwa pola pikir masyarakat di lingkungan pendidikan lebih baik daripada yang tidak berada di lingkungan pendidikan ternyata terbantahkan dengan temuan bahwa di Desa Telang musrenbang desanya tidak aktif, musrenbang desa yang biasanya menghasilkan RPJM desa ternyata dibuatkan oleh kecamatan.

Kondisi ini merupakan kenyataan riil yang terjadi di Desa Telang sesuai dengan penuturan Kepala Desa Telang sendiri. Diungkapkan bahwa jika yang berhubungan dengan administrasi desa memang tidak tertib, ini artinya keterlibatan masyarakat memang tidak ada dalam pembangunan desa ini. Tidak berhenti disitu temuan di lapangan, bahwa sebenarnya seluruh desa di Kecamatan Kamal musrenbangnya langsung ke kecamatan. Hingga pada akhirnya objek penelitian ini berganti tempat yaitu di Desa Langpanggang yang wilayah administrasinya tetap di Kabupaten Bangkalan namun kecamatannya

berbeda. Desa Langpanggang, Kecamatan Modung, Kabupaten Bangkalan adalah sebuah desa yang berada di Kecamatan Modung, tempat ini dipilih sebab desa ini meskipun tidak berada di lingkungan pendidikan namun musrenbang desanya tetap berjalan sehingga peneliti tertarik untuk melihat sejauh mana partisipasi masyarakat di desa ini terlibat.

Berdasarkan temuan fakta di lapangan ternyata kualitas SDM tidak ada pengaruhnya dalam keaktifan. Kualitas SDM yang tinggi tidak selalu dapat berbuat banyak untuk pembangunan desanya seperti di Telang, akan tetapi melihat di Desa Langpanggang yang kualitas SDMnya rendah ternyata dalam proses pembangunan desanya lebih berjalan aktif. Kualitas SDM bukan penentu utama melainkan hal yang paling mendasar adalah kepedulian. Kepedulian terhadap pembangunan daerahnya, kepedulian ini harus sinkron antara pemerintah dengan masyarakat tidak bisa berjalan dari satu sisi saja.

Solusi yang dapat dilakukan untuk menumbuhkembangkan partisipasi yang baik adalah dengan kepedulian dan rasa tanggung jawab terhadap pembangunan daerahnya. Partisipasi harus benar-benar menjadi karakter utama dalam pembangunan. Sehingga semua kebijakan yang diambil tidak berdasarkan pemikiran elit-elit daerahnya saja akan tetapi semua kebijakan adalah dari masyarakat dan juga menjadi tanggung jawab bersama.

Melihat semua penjelasan diatas maka peneliti tertarik untuk meneliti tentang **“ANALISIS PERENCANAAN PARTISIPATIF DALAM PEMBANGUNAN DESA”**. Dengan melihat partisipasi masyarakat sebagai unsur yang tentu jelas mengetahui permasalahan desa serta mempunyai aspirasi yang ingin disampaikan guna memperbaiki pembangunan desanya.

1.2 RUMUSAN MASALAH

- Bagaimanakah tingkat partisipasi masyarakat dalam Musrenbang?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui tingkat partisipasi masyarakat Desa Langpanggang dalam pembangunan desa melalui Musrenbang.
2. Untuk mengetahui derajat partisipasi masyarakat Desa Langpanggang dengan menggunakan Tipologi Arnstein.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Manfaat Praktis:

1. Bagi penulis sendiri sebagai tambahan pengetahuan dan pengalaman di kehidupan nyata di luar kehidupan kampus.
2. Menambah daftar pustaka baru yang dapat dimanfaatkan oleh mahasiswa.
3. Bagi almamater pada umumnya dan Program Studi Ekonomi Pembangunan pada khususnya sebagai sumbangan pengetahuan mengenai perencanaan pembangunan daerah yang dimulai dari bawah dengan mengedepankan partisipasi masyarakat.

Manfaat Teoritis:

- Hasil penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan mengenai perencanaan daerah yang dimulai dari bawah (*bottom up planning*).
- Seluruh rangkaian kegiatan dan penelitian diharapkan dapat lebih memantapkan penguasaan fungsi keilmuan yang dipelajari mengenai perencanaan pembangunan sebagai konsentrasi jurusan yang telah dipilih oleh peneliti.

- Hasil penelitian diharapkan dapat ,menjadi dokumen akademik yang berguna untuk dijadikan acuan bagi sivitas akademika.
- Sebagai program studi yang focus terhadap pembangunan ekonomi maka penelitian ini bisa lebih dikembangkan. Terutama dalam hal partisipasi, jangan hanya kata “partisipasi” menjadi pemanis dalam perencanaan pembangunan akan tetapi harus lebih didalami apa sebenarnya yang disebut partisipasi.
- Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dalam memperkaya wawasan konsep serta praktek perencanaan pembangunan desa yang partisipatif.

1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian yang dilakukan peneliti adalah di Desa Langpanggang Kecamatan Modung Kabupaten Bangkalan, Jawa Timur. Pelaksanaan penelitian terhitung sejak Maret 2015 hingga Juni 2015.