

PENTINGNYA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM MEKANISME PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI ERA DESENTRALISASI

Yulita Nilam Fridiyanti¹, Ahid Wahyu Kurniawan²

¹Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Wahid Hasyim Semarang
Email: yulitanilam95@gmail.com

²Magister Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Diponegoro

Abstract

Decentralization in Indonesia that took place in the late 1990s has changed the power relationship between the central and regional governments, and placed the community as the main pillar of regional governance. In the formation of regional regulations, community participation is an important element that must be considered. The aim is to analyze community participation in the formation of regional regulations related to development planning. By using a qualitative descriptive analysis method. The results of the study show that community participation in the formation of regional regulations on development planning is still low.

Keywords: *community participation, development planning, decentralization*

Abstrak

Desentralisasi di Indonesia yang berlangsung pada akhir tahun 1990-an telah mengubah hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah, dan menempatkan masyarakat sebagai pilar utama pemerintahan daerah. Dalam pembentukan Peraturan Daerah, partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan. Tujuan untuk menganalisa partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah terkait perencanaan pembangunan. Dengan menggunakan metode analisa deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang perencanaan pembangunan menunjukkan angka yang masih rendah.

Kata kunci: *partisipasi masyarakat, perencanaan pembangunan, desentralisasi*

A. PENDAHULUAN

Perencanaan merupakan sesuatu yang penting dalam melakukan berbagai kegiatan dari yang paling kecil dalam kehidupan sehari-hari bahkan sampai ke lingkup yang lebih besar yaitu negara. Perencanaan dilakukan agar apa yang dilakukan tidak sia-sia dan mencapai tujuan yang diinginkan. Conyers dan Hills (1984) menjelaskan perencanaan sebagai sebuah proses berkelanjutan yang terdiri dari keputusan atau pilihan dari berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang dimiliki dengan sasaran untuk mencapai tujuan tertentu di masa mendatang. Sementara M.L Jhingan mendeskripsikan perencanaan sebagai teknik atau cara untuk mencapai tujuan, untuk mewujudkan maksud dan sasaran tertentu yang sebelumnya telah ditentukan dan telah dirumuskan dengan baik oleh Badan Perencana Pusat. Tujuannya adalah untuk mencapai sasaran sosial, politik dan lainnya (Nursini, 2010). Salah satu bentuk perencanaan dalam lingkup negara adalah perencanaan pembangunan. Diharapkan dengan adanya perencanaan pembangunan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui penggunaan sumber daya yang lebih efisien dan efektif. Dimana proses perencanaan ini bertujuan untuk mencapai tujuan dari pemerintah menciptakan efisiensi dan keadilan dalam menyediakan barang dan jasa publik dan untuk memenuhi prioritas belanja serta meningkatkan transparansi dan pertanggung jawaban pemerintah terhadap legislatif dan masyarakat.

Desentralisasi di Indonesia mulai diterapkan sejak bergulirnya era reformasi. Pada era reformasi ini, perencanaan pembangunan model sentralistik seperti yang diterapkan di era orde baru dianggap tidak bisa lagi diteruskan. Hal ini beriringan dengan mulai banyaknya tuntutan untuk menguatkan peran masyarakat dalam perencanaan pembangunan agar pembangunan yang dilakukan benar-benar untuk kepentingan masyarakat. Selain itu juga dituntut adanya tata pemerintahan yang lebih baik. Akhirnya lahirlah Undang Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999 yang bertujuan untuk memberikan daerah kekuasaan untuk mengelola rumah tangganya sendiri. Agar penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan dengan baik, maka ada 7 prinsip yang harus dilaksanakan pemerintah daerah yaitu:

demokrasi dan pemberdayaan, pelayanan, transparansi dan akuntabilitas, partisipasi, kemitraan, desentralisasi dan konsistensi kebijakan dan kepastian hukum (Hisyam, 2004).

Sejak era reformasi telah dilakukan empat perubahan penting yang mempengaruhi sistem perencanaan pembangunan. Pertama, peran Bappenas lebih dibatasi dibandingkan saat era orde baru. Kedua, diberlakukannya otonomi daerah yang menyebabkan setiap daerah memiliki keleluasaan untuk menentukan rencana pembangunan untuk daerahnya masing-masing. Ketiga, mulai diberlakukannya sistem pemilihan presiden dan kepala daerah secara langsung. Keempat, makin kuatnya peran parlemen baik di pusat maupun daerah yang juga berperan dalam perubahan perencanaan pembangunan (Fuady, 2012). Namun masih harus dipertanyakan apakah perubahan-perubahan yang telah dilakukan tersebut sudah mampu memberikan ruang yang luas bagi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan, atau desentralisasi dalam bentuk otonomi daerah yang diberikan malah membuat pembangunan menjadi tidak melibatkan masyarakat. Oleh karena itu, dalam tulisan ini akan menampilkan beberapa hal terkait partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan penganggaran di era desentralisasi.

1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif, yang mana pendekatan ini merupakan pendekatan untuk menjawab pertanyaan penelitian yang memerlukan penelitian lebih mendalam dan spesifik dari berbagai peristiwa dan data-data di dalam penelitian yang lebih bersifat deskriptif dan menekankan pada kedalaman informasi. Bahwa penelitian sebenarnya merupakan suatu kegiatan untuk memperoleh data atau informasi yang sangat berguna untuk mengetahui sesuatu untuk memecahkan persoalan atau untuk mengembangkan ilmu pengetahuan. Sebagai langkah pengumpulan data, maka peneliti haruslah mempunyai instrumen penelitian. Instrumen penelitian tersebut berfungsi sebagai alat ukur dalam pengumpulan data dan merupakan alat bantu yang digunakan oleh

peneliti dalam kegiatan pengumpulan tersebut agar menjadi mudah dan sistematis. Pengumpulan data dilakukan dengan mengutip buku, jurnal, dokumen, media cetak, serta bahan lain yang mendukung penelitian. Selanjutnya, dengan menggunakan metode analisis data kualitatif dengan penelaahan dan pengkajian seluruh data yang didapatkan dari berbagai sumber terkait yang kemudian menggunakan model analisis milik Miles dan Huberman, dengan cara mereduksi data, penyajian data, kemudian menarik kesimpulan. Metode ini digunakan karena disesuaikan dengan keadaan penelitian yang lebih banyak menggunakan studi pustaka.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Perencanaan Pembangunan di Era Desentralisasi

Desentralisasi yang diterapkan di Indoensia semenjak runtuhnya orde baru seakan menjadi angin segar untuk pemerataan pembangunan. Pembangunan yang awalnya terpusat sesuai kehendak pemerintahan pusat mulai disalurkan ke berbagai daerah sejak era reformasi. Namun bukan berarti pelaksanaan desentralisasi ini tidak menimbulkan masalah. Menurut saya ini dikarenakan ketidaksiapan untuk melaksanakan desentralisasi dalam bentuk otonomi daerah yang berpusat pada tidak ada sinergi antara pemerintah pusat dan daerah yang pada akhirnya mengorbankan masyarakat. Perencanaan pembangunan secara top down yang saat era orde baru dilakukan oleh pusat, namun saat era reformasi menjadi tersebar dan dilakukan oleh pemerintah daerah. Otonomi daerah yang diharapkan bisa mendekatkan pembangunan kepada masyarakat, namun pada prakteknya hanya sekedar janji manis belaka. Pemerintah daerah masih malas atau bahkan tidak mau untuk mengkomunikasikan kebijakan rencana pembangunan kepada masyarakat. Hal ini menyebabkan masyarakat tidak tau dan tidak bisa memberikan masukan kepada pemerintah. Belum adanya mekanisme yang nyata untuk memberikan ruang berpartisipasi kepada masyarakat dalam menentukan kebijakan pembangunan menjadikan cita-cita pemerataan pembangunan seperti yang menjadi tujuan dari desentralisasi menjadi sulit terwujud. Mekanisme yang ada dan

berkembang saat ini baru memberikan ruang lebih besar bagi masyarakat untuk elite-elite lokal terutama partai politik. Jika saat era orde baru perencanaan pembangunan bercorak teknokratis, di era reformasi perencanaan pembangunan lebih bercorak politis (Fuady, 2012). Hal ini tentunya menyebabkan partisipasi masyarakat masih terkekang dan masih belum diberi ruang untuk masyarakat ikut dalam pembangunan.

Perencanaan pembangunan yang bercorak politis bisa dilihat dari perubahan posisi dari legislatif sejak era reformasi yang menjadi lebih memiliki kekuasaan yang menyebabkan legislatif memiliki power untuk merubah usulan anggaran yang diajukan eksekutif. Hal ini karena legislatif memiliki hak untuk mengawasi dan meminta pertanggung jawaban dari eksekutif, dan hal tersebut menjadi sangat berpengaruh dalam proses perencanaan anggaran untuk pembangunan. Adanya representasi politik yang tidak layak dan lemahnya institusi mengakibatkan terciptanya banyak peluang untuk korupsi. Kecenderungan alokasi yang tidak tepat dalam pengeluaran pemerintah merupakan bagian dari pertarungan politik antar politisi yang pada kenyataannya tidak pernah menguntungkan kaum miskin. Saat pembuatan keputusan pengalokasian, motivasi terhadap tujuan dari pengeluaran daerah adalah untuk kepentingan para politisi. Kepentingan legislatif lebih cenderung kepada proyek infrastruktur karena lebih mudah digunakan untuk pemenuhan janji mereka kepada pemilihnya. Korupsi yang dilakukan ini akan sangat berpengaruh terhadap alokasi anggaran sehingga akan menyebabkan pengurangan alokasi untuk belanja pelayanan publik lainnya, seperti operasi dan pemeliharaan, pendidikan, dan kesehatan serta menyebabkan penurunan dalam pertumbuhan ekonomi (Shulthoni, 2017). Padahal untuk menciptakan daya saing daerah, diperlukan pembangunan yang berdasarkan kepada peningkatan ekonomi, perbaikan kualitas sumber daya manusia, pengoptimalan sumber daya alam dan perbaikan infrastruktur serta pelaksanaan reformasi birokrasi. Namun banyak tujuan pembangunan belum tercapai karena terbatasnya jumlah dan kualitas dari perencanaan, evaluasi dan monitoring yang

tidak maksimal serta koordinasi antar instansi yang tidak berjalan dengan baik (Ginting, Supriyono, & Noor, 2016).

Penyelewengan kekuasaan dari elite-elite daerah ini menimbulkan istilah “raja-raja baru” untuk para pemimpin daerah. Dana perimbangan daerah yang diberikan oleh pusat malah banyak dipergunakan untuk kepentingan golongan dan bukan untuk kepentingan masyarakatnya. Selain itu banyak pembangunan yang dilakukan tidak sesuai dengan apa yang dibutuhkan masyarakat. Disini saya akan memberikan contoh tentang Provinsi Papua dimana provinsi ini merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki otonomi khusus. Dimana pemberian dana otonomi khusus untuk Provinsi Papua yang jumlahnya setiap tahun meningkat dalam kenyataannya tidak mampu membawa perubahan berarti bagi kesejahteraan masyarakat Papua. Banyak program yang dibiayai dengan dana otonomi khusus sering tumpang tindih dan tidak dapat dibedakan dengan program yang bersifat nasional. Banyak dana otonomi khusus tidak digunakan dengan semestinya oleh penyelenggara pemerintahan di Papua (Tryatmoko, 2012). Pemberian dana melimpah yang diberikan untuk Papua tidak dibarengi dengan kewajiban daerah untuk mencapai kemajuan tertentu. Selain itu, tidak adanya mekanisme pengukuran dan pembinaan dari pemerintah pusat dalam pengelolaan dana otonomi khusus mengakibatkan penggunaan dana otonomi khusus tidak efektif. Untuk itu pemerintah perlu melakukan beberapa langkah seperti melakukan mekanisme kontrol yang ketat terhadap penggunaan anggaran, pemberantasan korupsi secara masif di Papua dan juga dibutuhkan political will dari pemerintah pusat maupun daerah agar pemanfaatan SDA untuk kesejahteraan masyarakat Papua (Nurmasari & Al Hafis, 2019).

Kebijakan desentralisasi di Indonesia yang perlu diperbaiki, terutama kebijakan masalah hibah pemerataan untuk daerah. Pertama, desain hibah pemerataan harus dipikirkan kembali. Hibah pemerataan memang diperlukan sebagai amanat dari desentralisasi, namun hal tersebut memicu pengeluaran yang tidak tepat sasaran dan tidak penting daripada pengeluaran modal yang diperlukan oleh masyarakat. Disini pemerintah memiliki pekerjaan rumah untuk menemukan

cara bagaimana membuat masyarakat sadar akan dana hibah tersebut dan memantau seberapa baik penggunaannya. Kedua, distribusi yang tidak merata menunjukkan pemerintah daerah mana yang yang bergantung kepada dana hibah dan pemerintah daerah mana yang tidak bergantung kepada dana hibah. Dengan memetakan distribusi spasial, maka pemerintah pusat dapat menangani bidang-bidang di tiap daerah yang perlu dievaluasi dalam hal hibah dan manajemen pengeluarannya. Pada akhirnya, proses desentralisasi di Indonesia harus dinilai apakah sudah mencapai tonggak sejarah pembangunan dan menciptakan layanan publik yang lebih baik (Chalil, 2018). Mungkin saja adanya praktek desentralisasi yang tidak tepat sasaran hingga menyebabkan tingkat korupsi yang tinggi di daerah menyebabkan pemerintah mengeluarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana dalam UU tersebut kewenangan pemerintah daerah menjadi dibatasi (diatur) menjadi urusan absolut, konkuren dan umum. Disini pemerintah daerah hanya melaksanakan urusan konkuren dan umum. Selain itu kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh daerah harus sesuai dengan yang digariskan oleh pemerintah pusat. Seperti urusan perijinan pertambangan yang dulu Pemerintah Kabupaten bisa mengeluarkan izin, namun sekarang izin berada di tangan Gubernur atau pemerintah Provinsi sebagai perwakilan Pemerintah Pusat. Pembatasan ini seakan menunjukkan bahwa kita kembali ke era sentralistik dalam hal perencanaan pembangunan seperti era orde baru. Namun ini menurut saya sangat penting untuk mengerem penyelewengan kekuasaan di daerah dengan dalih otonomi seluas-luasnya ke daerah yang menciptakan korupsi yang masif oleh kepala daerah.

2. Pentingnya Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan

Partisipasi masyarakat sangat penting dalam perencanaan pembangunan. Hal ini dikarenakan masyarakat adalah stakeholder yang akan selalu mendapat dampak dari adanya pembangunan tersebut. Penerapan pendekatan partisipatif dalam pembangunan diharapkan akan menimbulkan self sustained development di kalangan masyarakat. Hal ini akan membentuk fleksibilitas pembangunan dan

ketahanan akan krisis yang mungkin akan muncul di tengah proses pembangunan. Selain itu pendekatan partisipatif dapat menumbuhkan kepercayaan diri kepada masyarakat dan memberikan kesempatan untuk terlibat secara penuh dalam setiap tahapan pembangunan (Astuti, 2001). Hal ini karena keberhasilan dari pembangunan nasional tidak hanya ditentukan oleh peran pemerintah, melainkan harus didukung juga oleh pihak swasta dan masyarakat sebagai stakeholder. Arah kebijakan pembangunan harus didasarkan pada problem-problem aktual, seperti dalam bidang ekonomi tidak semata-mata diarahkan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi, namun juga berorientasi pada pemerataan ekonomi untuk mewujudkan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan (Wibowo, 2008).

Peran partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan mencakup beberapa hal yaitu, Pertama, perencanaan yang partisipatif adalah salah satu upaya mewujudkan desentralisasi yang demokratis. Pendekatan pembangunan yang top down akan bertentangan dengan perencanaan yang partisipatif. Kedua, implementasi kebijakan pembangunan yang sesuai kebutuhan masyarakat akan tergantung siapa yang menentukan kebijakannya, proses penentuan kebijakannya, siapa yang bisa mempengaruhinya dan bagaimana implementasinya. Di negara demokrasi dimana kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, maka rakyat harus lebih banyak dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Ketiga, pengelolaan sumber daya harus transparan dan akuntabel. Hal ini dikarenakan tujuan dari peran partisipasi dalam pengelolaan sumber daya adalah untuk memperhatikan dampak negatif, menerapkan asas keadilan, pemerataan, serta untuk kemakmuran masyarakat. Keempat, partisipasi berperan dalam pemberdayaan masyarakat dimana ini berarti suatu proses untuk meningkatkan kemampuan dan pengembangan diri masyarakat untuk mampu berperan dalam pembangunan (Djoeffan, 2002). Sebenarnya selama ini sudah ada Musrenbang sebagai pintu partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Namun pelaksanaan Musrenbang yang selama ini menjadi cara untuk menjaring aspirasi masyarakat masih belum terlaksana dengan baik. Hal ini dikarenakan Musrenbang banyak dilaksanakan tidak sesuai dengan prosedur bahkan substansinya. Hal ini

dikarenakan tidak adanya pemahaman dari pelaksanaannya yang tidak terlalu detail mengatur pelaksanaan melalui proses, mekanisme dan prosedur. Selain itu meskipun pada dasarnya Musrenbang ini digunakan sebagai alat untuk memadukan sistem bottom up dan top down, namun pada dasarnya tidak substantif dikarenakan tidak ditemukan formulasi untuk menyelaraskan dua pendekatan tersebut. Mengingat bahwa pemerintah memiliki otoritas anggaran, maka mekanisme top down yang lebih berperan dalam pelaksanaan Musrenbang (Manar, 2014).

Dalam pelaksanaan Musrenbang ini sering kali terjadi praktik manipulasi oleh elite politik, bahkan dari tingkat paling bawah yaitu di Desa. Akibatnya seperti yang kita ketahui bahwa pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan pembangunan yang tidak pernah mempertimbangkan keinginan masyarakat. Seperti bagaimana pemerintah kita terlalu fokus untuk membangun Infrastruktur untuk mengejar pertumbuhan ekonomi namun mengabaikan pembangunan manusia. akibatnya sektor pendidikan, kesehatan dan sektor lain yang berdampak langsung dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat menjadi terabaikan. Padahal seharusnya untuk menciptakan perencanaan pembangunan yang berdasarkan kepada partisipasi masyarakat, perlu adanya pemberdayaan masyarakat itu sendiri terutama pendidikannya. Menurut saya keputusan pemerintah untuk menerbitkan UU Nomor 23 Tahun 2014 sudah cukup benar dikarenakan untuk mengurangi dampak otonomi yang seluas-luasnya di daerah yang menyebabkan banyak penyalahgunaan kekuasaan oleh elite di daerah. Dimana selama pelaksanaan otonomi daerah di era reformasi, partisipasi masyarakat masih saja dibatasi. Mekanisme bottom up dengan meningkatkan partisipasi masyarakat harus terus diusahakan dan diawasi pelaksanaannya agar kebijakan pemerintah pusat yang nantinya akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah tetap sesuai dengan kebutuhan masyarakat di setiap daerah.

C. SIMPULAN

Perencanaan pembangunan yang dilakukan di era desentralisasi setelah runtuhnya orde baru bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat. Namun dalam prakteknya perencanaan pembangunan di era desentralisasi tidak pernah mengikutsertakan masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Desentralisasi yang dilaksanakan dalam bentuk otonomi daerah malah disalahgunakan oleh elite daerah untuk kepentingan kelompok atau pribadi. Pemerintah pusat seharusnya menerbitkan aturan perundang-undangan yang membatasi kekuasaan di daerah. Hal ini dikarenakan SDM kita tidak siap untuk melaksanakan desentralisasi dalam bentuk otonomi seluas-luasnya.

Dalam hal mekanisme perencanaan pembangunan, saya lebih setuju perencanaan pembangunan secara campuran antara sentralistik yang top down dan juga desentralistik yang bottom up. Pemerintah Pusat mengeluarkan kebijakan secara *top down* agar dilaksanakan oleh daerah, namun kebijakan tersebut harus berasal dari mekanisme *bottom up* yang berasal dari penjangkaran aspirasi masyarakat. Karena bagaimanapun partisipasi masyarakat sangat penting agar perencanaan pembangunan bisa lebih tepat sasaran dan tidak merugikan masyarakat sebagai obyek dan subyek dari pembangunan itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Astuti, S. I. (2001). Pendekatan Partisipatif Lewat Pemberdayaan Rakyat: Alternatif Bagi Pembangunan Berwawasan Otonomi Daerah. *Mimbar Vol.17 No. 2* , 212-237.
- Chalil, T. M. (2018). The Size of Flypaper Effect in Decentralizing Indonesia. *Jurnal Perencanaan Pembangunan Vol. 2, No. 2* , 101-119.
- Djoeffan, S. H. (2002). Strategi Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Di Indonesia. *Mimbar, Vol. 18, No. 2* , 54-77.

- Fuady, A. H. (2012). Perencanaan Pembangunan di Indonesia Pasca Orde Baru: Refleksi Tentang Penguatan Partisipasi Masyarakat. *Masyarakat Indonesia Vol. 38, No.2* , 375-397.
- Ginting, A., Supriyono, B., & Noor, I. (2016). Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Daya Saing (Studi Pada Provinsi Bengkulu). *Wacana, Vol. 19, No.1* , 56-65.
- Hisyam, D. (2004). Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Pembangunan. *Efisiensi Vol.4, No. 1* , 23-32.
- Manar, D. G. (2014). Evaluasi Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan: Kajian Atas Pelaksanaan Musrenbang DI Jawa Tengah. *Jurnal Ilmu Sosial Vol. 13, No. 1* , 42-51.
- Nurmasari, & Al Hafis, R. I. (2019). Desentralisasi Asimetris: Kemiskinan Ditengah Kelimpahan Otonomi Khusus Papua. *Jurnal Penelitian Administrasi Publik Vol. 5 No. 2* , 1180-1192.
- Nursini. (2010). *Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran Daerah: Teori dan Aplikasi*. Makassar: Universitas Hassanuddin.
- Shulthoni, M. (2017). Perilaku Oportunistik Legislatif dalam Penganggaran daerah. *Jurnal Akuntansi dan Ekonomi Bisnis Vol. 6 No. 1* , 31-39.
- Tryatmoko, M. W. (2012). Politik Kebijakan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Papua. *Jurnal Penelitian Politik Vol. 9 No. 1* , 81-98.
- Wibowo, E. (2008). Perencanaan dan Strategi Pembangunan di Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Kewirausahaan Vol. 8, No. 1* , 16-24.