

ABSTRAK**ANALISIS TINGKAT PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI DAERAH.**

**Usman Matdoan, Dosen STIA Darul Racman Tual, Maluku
085243478643, E-mail: upagusman@gmail.com**

Pembicaraan tentang partisipasi dewasa ini telah menjadi salah satu pilihan alternatif dari berbagai kajian-kajian akademik yang mengemuka, terutama dalam kaitannya dengan proses perumusan pada berbagai model perencanaan dan kebijakan pembangunan, partisipasi dalam kajiannya lebih mendorong adanya keterlibatan masyarakat sebagai stakeholders utama dalam pembangunan, partisipasi masyarakat dalam konteks ini tidak dijadikan sebagai jargon dari suatu sistem pemerintahan tertentu untuk mengungguli policynya, tetapi konsep partisipasi masyarakat adalah sebagai sebuah pilihan kebijakan yang lebih pengejawantahan nilai-nilai yang berbasis pada rakyat sebagai pelaku utama pembangunan.

Kata kunci : partisipasi, proaktif tahapan pembangun

ANALYSIS OF THE LEVEL OF PUBLIC PARTICIPATION IN THE PROCESS OF DEVELOPMENT PLANNING IN THE REGION

Talks on participation adult this has become one preferred alternative of various learning academic through especially in relation to process formularization in several models planning and development policy, participation in learning encourage the community engagement as main stakeholders in the development, participation participate in this context not be used as the jargon of a system of government certain to the best policy, but concept public participation is as a choice policy more application values based on the people as a leading perpetrator development.

Keywords: participation, proactive, stage builders

Hadirnya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah secara formal telah mengubah format penyelenggaraan pemerintahan yang monolitik dan terpusat ke arah keberagaman. Dimana pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Selanjutnya melalui kewenangan ini pemerintahan daerah dapat berbuat

berbagai kebijakan terkait dengan penyelenggaraan pelayanan kebutuhan dasar masyarakat tanpa perlu menunggu arahan, petunjuk serta kebijakan dari pemerintah pusat secara lebih spesifik. Dengan mekanisme yang sangat desentralistik ini diharapkan pemerintah daerah memiliki kepekaan untuk membentuk kebijakan yang memiliki kaitan langsung dengan kebutuhan masyarakat sehingga dapat menghilangkan kesenjangan yang selama ini dirasakan oleh masyarakat di daerah.

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 menghendaki adanya keikutsertaan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan daerah, sehingga perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di daerah itu benar-benar bermuara kepada suatu perencanaan yang berbasis pada partisipasi masyarakat. Masih dalam hubungannya dengan penerapan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa kehadiran Undang-undang ini telah merubah paradigma pembangunan yang sentralistik menjadi pembangunan terdesentralisasi, yang dalam pelaksanaannya telah memberikan peluang kepada pemerintah daerah berdasarkan kewenangannya untuk

menciptakan kemandirian dalam rangka pelaksanaan pembangunan di daerah serta berpijak pada prinsip-prinsip demokrasi, transparansi, pemerataan dan peran serta partisipasi masyarakat dengan potensi sumber daya alam dan karakteristik daerah untuk memenuhi kebutuhan hak-hak dasar masyarakat di daerah.

Dalam konteks Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang perencanaan pembangunan nasional, terkandung beberapa tujuan yang akan dicapai dalam pelaksanaan pembangunan, yakni :

- 1) Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan
- 2) Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu dan antar fungsi pemerintah pusat dan daerah.
- 3) Menjamin keterkaitan dan konsistensi antar perencanaan pembangunan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan serta mengoptimalkan partisipasi masyarakat.
- 4) Menjamin terciptanya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Makna tersebut di atas sangat mendalam, dan mengandung dasar-dasar falsafah bagaimana seharusnya sistem perencanaan pembangunan menghasilkan sebuah perencanaan publik yang baik. Pelaksanaan pembangunan baik dalam hubungannya dengan penerapan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, maupun dalam kaitannya dengan penerapan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tidak terlepas dari sistem pemerintahan yang dijalankan maupun sistem perencanaan yang diterapkan serta paradigma pembangunan yang digunakan.

Konsep di atas berkembang sejalan perubahan struktur politik yang mengarah kepada sistem pemerintahan yang disebut sebagai sistem pemerintahan yang demokratis, dimana sistem demokratisasi ini suatu saat akan mendorong terbentuknya suatu tatanan masyarakat madani yang di dalamnya memberi ruang yang cukup luas bagi masyarakat untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan publik (Corolina Paskarina, 2005). Pada hakekatnya perencanaan pembangunan adalah suatu proses interaksi timbal balik antar lembaga

perencana dan perencana dan dengan publik atau masyarakat yang sangat pluralistik, baik sebagai subjek ataupun sebagai obyek perencana.

Akan tetapi berdasarkan hasil kajian dan observasi membuktikan bahwa pemberlakuan otonomi daerah belum sepenuhnya menciptakan adanya kemandirian dan partisipasi masyarakat lokal dalam proses perencanaan dan perumusan kebijakan dalam berbagai program pembangunan di daerah. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis secara lebih detail tentang tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan di daerah.

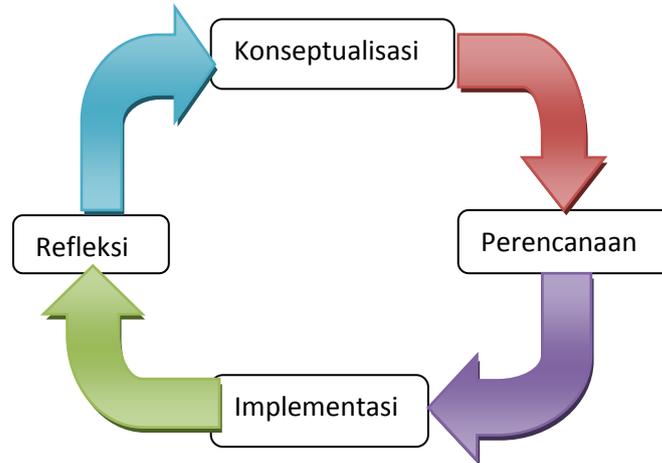
METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk dalam penelitian kualitatif serta menggunakan desain diskriptif, serta lebih bersifat kajian kepustakaan yang dihubungkan dengan realitas sosial.

HASIL PENELITIAN.

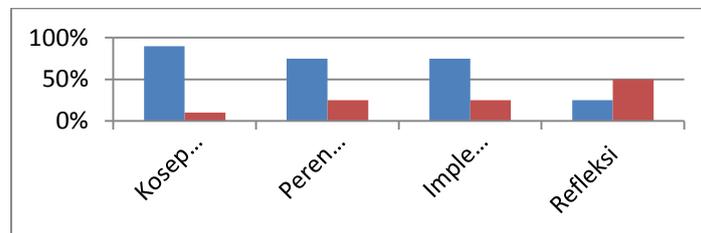
Dengan mengambil Kabupaten Maluku Tenggara dan Kota Tual sebagai sampel dalam penelitian ini, maka berdasarkan hasil penelitian lapangan dapat diketahui bahwa dalam berbagai

proses perencanaan pembangunan, baik program seperti terlihat pada siklus pada tahapan konseptualisasi, dibawah ini:
perencanaan, implementasi dan refleksi



Gambar 1. Siklus Program Pengembangan

Menunjukkan presentasi lebih mendudukan dan memposisikan keterlibatan masyarakat pada ke empat masyarakat sebagai pelaku utama aspek (konseptualisasi, perencanaan, pembangunan, maka hasil-hasil implementasi dan refleksi) pembangunan akan lebih mengkristal dan memperlihatkan tingkat keterlibatan selanjutnya akan tercipta posisi tawar masyarakat yang sangat terbatas, kondisi (*bargaining position*) masyarakat yang ini memperlihatkan bahwa tingkat semakin kuat. Uuntuk lebih mengetahui partisipasi masyarakat dalam berbagai secara lebih detil rendahnya keterlibatan proses pembangunan masyarakat yang masyarakat dalam berbagai agenda sangat terbatas. Akan tetapi apabila aspek- perencanaan dan kebijakan pembangunan aspek di atas dalam implementasinya dapat terlihat melalui grafik di bawah ini



Gambar 1. Keterlibatan Masyarakat dalam Pembangunan

Keterangan :

- Pemerintah
- Masyarakat

Berdasarkan data yang ditunjukkan pada matriks di atas, dapatlah diketahui bahwa pada tahap konseptualisasi program-program pembangunan peran dan keterlibatan pemerintah sangat dominan, yakni 90% sementara keterlibatan masyarakat hanya sebesar 10%, kondisi ini mengindikasikan bahwa tingkatan partisipasi masyarakat pada tahapan ini sangatlah terbatas, pada tahapan ini dominasi pemerintah sangat kuat, kondisi ini mendorong tumbuh dan berkembangnya suatu sistem pemerintahan daerah yang lebih tertutup dan cenderung mengarah pada suatu sistem yang lebih bersifat *top down*, kondisi ini apabila ditelaah secara kritis, maka konseptualisasi seperti di atas akan mempermudah koordinasi antar berbagai lembaga pemerintah, tetapi disisi lain ruang demokrasi yang elektif dan mengakomodasi berbagai kepentingan masyarakat terasa terkunci dan tertutupnya ruang bagi masyarakat untuk berekspresi.

Pada tahapan perencanaan sebagai mana ditunjukkan pada matriks di atas, keterlibatan pemerintah dalam perencanaan program cenderung mengalami penurunan, meskipun secara

umum kondisi ini mengindikasikan pemerintah peranannya masih sangat dominan dalam hal perumusan perencanaan pembangunan (75%), dilain sisi terlihat ada kecenderungan kenaikan peranan masyarakat (25%) dalam kaitannya dengan proses perencanaan pembangunan, namun demikian meningkatnya keterlibatan masyarakat sebesar 25% dalam proses perencanaan tidak menjadi alasan atau sumber legitimasi terhadap banyaknya usulan masyarakat yang diakomodir dan selanjutnya di tetapkan sebagai rencana-rencana strategis pembangunan di daerah, kondisi demikian juga mengindikasikan masyarakat selalu saja menjadi kelompok mayoritas yang terpinggirkan peranannya dalam menentukan kebijakan-kebijakan strategis dalam pembangunan.

Pada tahap implementasi, sesuai data lapangan yang diperoleh seperti yang di tunjukan pada matriks di atas, kecenderungan peranan pemerintah sama dengan peranan pemerintah pada tahapan perencanaan pembangunan, yaitu antara 75% menunjukkan tingkat keterlibatan pemerintah dan 25% menunjukkan tingkat keterlibatan masyarakat, tetapi berdasarkan beberapa hasil wawancara

dari berbagai komponen masyarakat, didapatkan informasi bahwa keterlibatan masyarakat dalam implementasi pembangunan sebesar 25% itu adalah dalam hubungannya dengan bagaimana masyarakat diikutsertakan sebagai tenaga yang dipekerjakan untuk mendapatkan upah atau pendapat, tidak dalam konteks keterlibatan masyarakat dalam mengawasi suatu sistem pembangunan yang tengah berlangsung.

Dari segi refleksi ada kecenderungan yang terbalik, keterlibatan masyarakat mengalami peningkatan yang cukup signifikan, yakni 75% sedangkan keterlibatan pemerintah kurang signifikan atau mengalami penurunan, yakni 25%, namun demikian peningkatan keterlibatan masyarakat pada tahap refleksi ini tidak secara serta merta peranan masyarakat yang sangat dominan dan menonjol, tetapi kondisi tersebut lebih menggambarkan kritik masyarakat dalam berbagai bentuk terhadap berbagai hal yang telah dikonsetualisasi, direncanakan serta diimplementasikan oleh pemerintah. Selanjutnya keterlibatan pemerintah yang ditunjukkan pada matriks di atas, lebih memperlihatkan bagai mana sesungguhnya kehadiran pemerintah dalam kritik serta

aspirasi yang berkembang ditengah-tengah masyarakat.

PEMBAHASAN

Berdasarkan berbagai kajian di atas, dapat dijelaskan bahwa penyelenggaraan pembangunan di daerah dalam konteks pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 belum secara serta merta dapat menciptakan kemandirian dan partisipasi masyarakat, otonomi daerah masih lebih banyak menciptakan tirani kekuasaan dilingkungan pemerintahan daerah, masyarakat hanya lebih banyak dilibatkan pada proses politik lokal yang bertujuan dalam penciptaan pemerintahan lokal yang feodalistik, dan keterlibatan masyarakat dalam berbagai perumusan perencanaan pembangunan daerah dalam konteks musrenbang hanya lebih bersifat ceremonial belaka, tidak dalam bentuk sebagai penentu kebijakan yang lebih tearah dan strategis. Otonomi daerah hanya dalam kontes memindahkan bentuk otoritas yang bersifat sentralistik ke bentuk otoritas yang bersifat desentralistik. Hegomoni kekuasaan yang mengemuka masih menjadi bagian yang

tidak terpisahkan dari desentralisasi kekuasaan pemerintah daerah.

Berdasarkan kajian di atas, dapat difahami bahwa, perencanaan partisipatif, harusnya lebih menjadi karakter utama dalam berbagai rumusan kebijakan pembangunan, dimana perencanaan partisipatif sesungguhnya merupakan model kebijakan yang mengemuka dengan melibatkan berbagai kelompok masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan, perencanaan pembangunan partisipatoris, diharapkan lebih bersifat *bottom up*. Sehingga aspirasi masyarakat yang selama ini terabaikan dengan sendirinya dapat tersalurkan secara lebih transparan, terciptanya kemandirian masyarakat serta lahirnya nilai-nilai baru yang lebih bersifat fleksibel dan terbangunannya kesadaran kritis dari masyarakat sekaligus terciptanya nilai-nilai demokrasi yang memposisikan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan.

Akan tetapi dalam implementasi wujud dari perencanaan partisipatoris belum terlaksana secara lebih konkrit, sehingga keterlibatan masyarakat dalam berbagai rencana pembangunan terasa belum menghasilkan sesuatu yang

memuaskan bahkan banyak diantara aspirasi dan kepentingan masyarakat terabaikan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat dalam berbagai perencanaan pembangunan masih sebatas formalitas semata, banyak usulan-usulan masyarakat yang bersifat prioritas justru tidak menjadi prioritas dari agenda kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah, hasil penelitian menunjukkan bahwa proses musrenbang dari berbagai tingkatan, mulai dari tingkat desa sampai tingkat kabupaten/kota bahkan sampai tingkat propinsi secara formal terlihat begitu besarnya antusias masyarakat dalam keikutsertaannya dan hal ini adalah sebagai wujud dari bentuk partisipasi masyarakat, akan tetapi keterlibatan masyarakat justru tidak menciptakan kemandirian masyarakat, dengan demikian perencanaan partisipatoris dalam implementasinya belum terealisasi secara sempurna

Hal tersebut, mengindikasikan bahwa dalam berbagai tingkatan pemerintahan proses perencanaan sampai pada proses perumusan kebijakan, terutama pada level pemerintahan daerah masih di dominasi oleh pemerintah, sehingga keterlibatan masyarakat dalam

berbagai forum perencanaan belum secara serta merta dapat mempengaruhi proses perumusan kebijakan di daerah, sehingga kristalisasi hegemoni kekuasaan menjadi tidak terhindarkan, dengan demikian pemberian otonomi daerah adalah merupakan perwujudan pemindahan kekuasaan pemerintahan yang sifatnya sentralistik menjadi desentralisasi kekuasaan, yang mana masyarakat selalu menjadi kelompok mayoritas yang terpinggirkan dari berbagai proses perencanaan dan perumusan kebijakan pembangunan di daerah.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikemukakan kesimpulan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Perencanaan partisipatoris diharapkan menjadi suatu pilihan alternatif dari berbagai perumusan perencanaan dan kebijakan pembangunan di daerah yang dapat memposisikan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan.
2. Dalam tataran implementasi keterlibatan masyarakat pada berbagai tahapan perencanaan, prioritas usulan masyarakat selalu terpinggirkan, sehingga partisipasi masyarakat masih

bersifat bentuk keikutsertaan yang semu. Perencanaan pembangunan masih lebih banyak bersifat sektoral dan *top down*

DAFTAR PUSTAK

- Amien. A.M. 2003. *Kemandirian Lokal, Perspektif Sains Baru Terhadap Organisasi Pembangunan*. Bumi Aksara. Jakarta
- Anggraeny, L. 2005. *Perencanaan Partisipatif di Kabupaten Maros*. Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin Makassar (Tidak dipublikasikan).
- Bryant Coralie dan White Louise. 1987. *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*. LP3S. Jakarta.
- Bintoro Tjokroamidjojo, 1979. *Perencanaan Pembangunan*. PT. Gunung Agung. Jakarta.
- Coraline Paskarina, 2005. *Perencanaan Partisipasi dalam Pembangunan Daerah*.
- Diana Conyers. 1991. *Perencanaan Sosial dan Dunia Ketiga*, Gadjah Masa University. Yogyakarta.
- Hamid, Abdul dan Imam Ahmad. 1992. *Perubahan Ekonomi dan Resistensi Budaya*. Prisma LP3ES. Jakarta.
- Ibrahim, Linda Dimiyati. 2002. *Kehidupan Berorganisasi sebagai Modal Sosial Komunitas*. Jurnal Masyarakat UI Press. Jakarta
- Idria Bastian, 2006. *Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah*

- Daerah di Indonesia*. Salemba Empat. Jakarta.
- Jurnal Pembangunan Daerah. 2000. *Aktualisasi Otonomi dalam Perencanaan Pembangunan Daerah*. Depdagri. Jakarta
- Kunarjo, 2002. *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*, Universitas Indonesia (UI-Press). Jakarta
- Mikkelse, Britha. 2001. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya Pemberdayaan*, Yayasan Obor. Jakarta
- Mulyadi, S. 2003. *Ekonomi Sumber Daya Manusia*. Radja Grapindo Prasada, Jakarta.
- Mifta Thoha, 2007. *Manajemen Perubahan*. Yayasan Obor Indonesia.
- , 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Kencana Perdana Media Group. Jakarta.
- O'Riordan, Tim. 1998. *Social Capital, Civic Science and Deliberative Dialogue*. Working paper. Londong.
- Pariata Westra, 1983. *Manajemen Pembangunan*. Ghalia Indonesia. Jakarta
- Robert Chambers, 1992. *Participatory Rural Appraisal*. Yayasan Mitra Tani. Yogyakarta
- Riyadi Soeprato, 2000. *Administrasi Pembangunan*. Malang UM-Press. Malang Jawa Timur
- Sadono Sukirno, 2007. *Ekonomi Pembangunan*. Prenada Media Group. Jakarta
- S. Nasition, 1996. *Metode Research*, Bumi Aksara. Jakarta
- Tjokroamidjojo, B dan M ustopadidjaja, 1999. *Teori dan Strategi Pembangunan Nasional*. Haji Masagung. Jakarta.
- Terry, Georger R. 1970. *Introduction to Management*. Penerbit Alumni. Bandung.
- Tjokroamijoyo, Bintoro. 1976. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. LP3ES. Jakarta
- Upphoff, Norman. 1984. *Local Organization: Intermediaries in Rural Development*. Cornell University Press. Ithaca.
- William Dunn, 2001. *Analisis Kebijakan Publik*. Gramedia. Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004. *Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)*.
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. *Tentang Pemerintahan Daerah*