

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Partisipasi publik (*Public Participation*) dalam pemerintahan menjadi wacana universal yang muncul seiring dengan hadirnya konsep *governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Setelah menjadi *mainstreaming issue* konsep *governance* (tata-kelola pemerintahan) menghasilkan beragam definisi. Cagin sebagaimana di kutip oleh Syahriani dan Syakrani (2009:121) mengemukakan konsep *governance* merujuk pada institusi, proses dan tradisi yang menentukan, bagaimana kekuasaan diselenggarakan, keputusan dibuat, dan suara warga di dengar. (*Governance refers to the institutions, processes & traditions which define how powers is exercised, how decision are made, and how citizens have their say*).

Definisi lain menurut Rochman (2000) menyebutkan *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif. Definisi ini mempertegas posisi masyarakat dan swasta sebagai sector non-pemerintah untuk turut terlibat secara aktif dalam pengelolaan negara. Pemerintah dalam konsep *governance* dituntut untuk semakin partisipatif, bukan hanya dalam memberikan akses informasi kepada publik melainkan secara langsung melibatkan publik dalam proses pembuatan kebijakan sampai dengan evaluasi.

Pemerintahan yang memberikan ruang partisipasi yang luas kepada publik ini kemudian disebut dengan tata pemerintahan yang partisipatif (*participatory governance*). Inti dari tata pemerintahan yang partisipatif oleh Edward (2008:1) adalah untuk menyediakan pelaku non-pemerintah, baik individu maupun organisasi, dengan cara untuk benar-benar aktif dan menjadi bagian dari proses pengembangan kebijakan (*The essence of participatory governance is to provide non-government actors, both individuals and organisations, with a means to genuinely and actively be part of the process of developing policy*).

Keterlibatan langsung masyarakat dan swasta dalam proses pembuatan kebijakan ini merupakan wujud nyata dari keadaan *distrust* masyarakat terhadap pemerintah yang menandai “defisit demokrasi”. Masyarakat seakan kehilangan kepercayaan terhadap pemerintah yang selama ini “gagal” dalam menterjemahkan kepentingan masyarakat kedalam kebijakan pembangunan ketika pemerintah berperan sebagai aktor tunggal dalam pembangunan. Sementara bentuk partisipasi masyarakat secara tidak langsung melalui pemilu dalam memilih lembaga legislatif yang diharapkan dapat membawa kepentingan masyarakat kedalam kebijakan pemerintah ternyata tidak dapat berbuat banyak, oleh karena itu bentuk demokrasi perwakilan harus juga disertai dengan keterlibatan masyarakat secara langsung dalam perencanaan dan pembuatan kebijakan.

Uraian mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan tersebut sejalan dengan pendapat Conyers (1994:154-155) yang lebih lanjut

mengemukakan 3 alasan utama mengapa partisipasi masyarakat dalam perencanaan mempunyai sifat sangat penting:

1. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat.
2. Masyarakat akan lebih mempercayai program kegiatan pembangunan apabila mereka dilibatkan dalam persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk program kegiatan tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap program kegiatan tersebut.
3. Mendorong partisipasi umum karena akan timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan.

Munculnya paradigma pembangunan partisipasi mengindikasikan adanya dua perspektif. Perspektif yang pertama adalah pelibatan masyarakat setempat dalam pemilihan, perancangan, perencanaan, dan pelaksanaan program atau proyek yang akan dilaksanakan di lingkungan masyarakat, sehingga menjamin bahwa persepsi setempat, pola sikap dan pola berpikir serta nilai-nilai dan pengetahuan masyarakat setempat ikut dipertimbangkan secara penuh dalam pembangunan. Perspektif yang kedua adalah membuat umpan balik (*feedback*) yang pada hakikatnya merupakan bagian tak terlepaskan dari kegiatan pembangunann (Mikkelsen, 2003)

Bentuk keterlibatan masyarakat secara langsung dalam perencanaan pembangunan nasional diatur Dalam UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Model partisipasi langsung masyarakat dalam perencanaan kebijakan ini dikenal dengan nama musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang). Dalam UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Pasal 1 ayat (25) di sebutkan bahwa : *“Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang selanjutnya disingkat Musrenbang adalah forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan Nasional dan rencana pembangunan Daerah.”*

Musrenbang merupakan forum multi-pihak terbuka yang secara bersama mengidentifikasi dan menentukan prioritas kebijakan pembangunan masyarakat. Kegiatan ini berfungsi sebagai proses negosiasi, rekonsiliasi, dan harmonisasi perbedaan antara pemerintah dan pemangku kepentingan non pemerintah, sekaligus mencapai konsensus bersama mengenai prioritas kegiatan pembangunan berikut anggarannya.

Mekanisme perencanaan pembangunan di Indonesia pada dasarnya merupakan hasil perencanaan dari bawah ke atas dan dari atas ke bawah (*bottom-up and top-down planning*) dari bawah dimulai dari tingkat kelurahan, ke kecamatan, ke kabupaten, ke provinsi sampai tingkat nasional. Sedangkan dari atas dimulai dari pusat sampai dengan daerah sampai pada tingkat Kelurahan, maksud dari mekanisme perencanaan tersebut adalah supaya usaha-usaha pembangunan akan lebih lancar dan mencapai hasil yang semaksimal mungkin

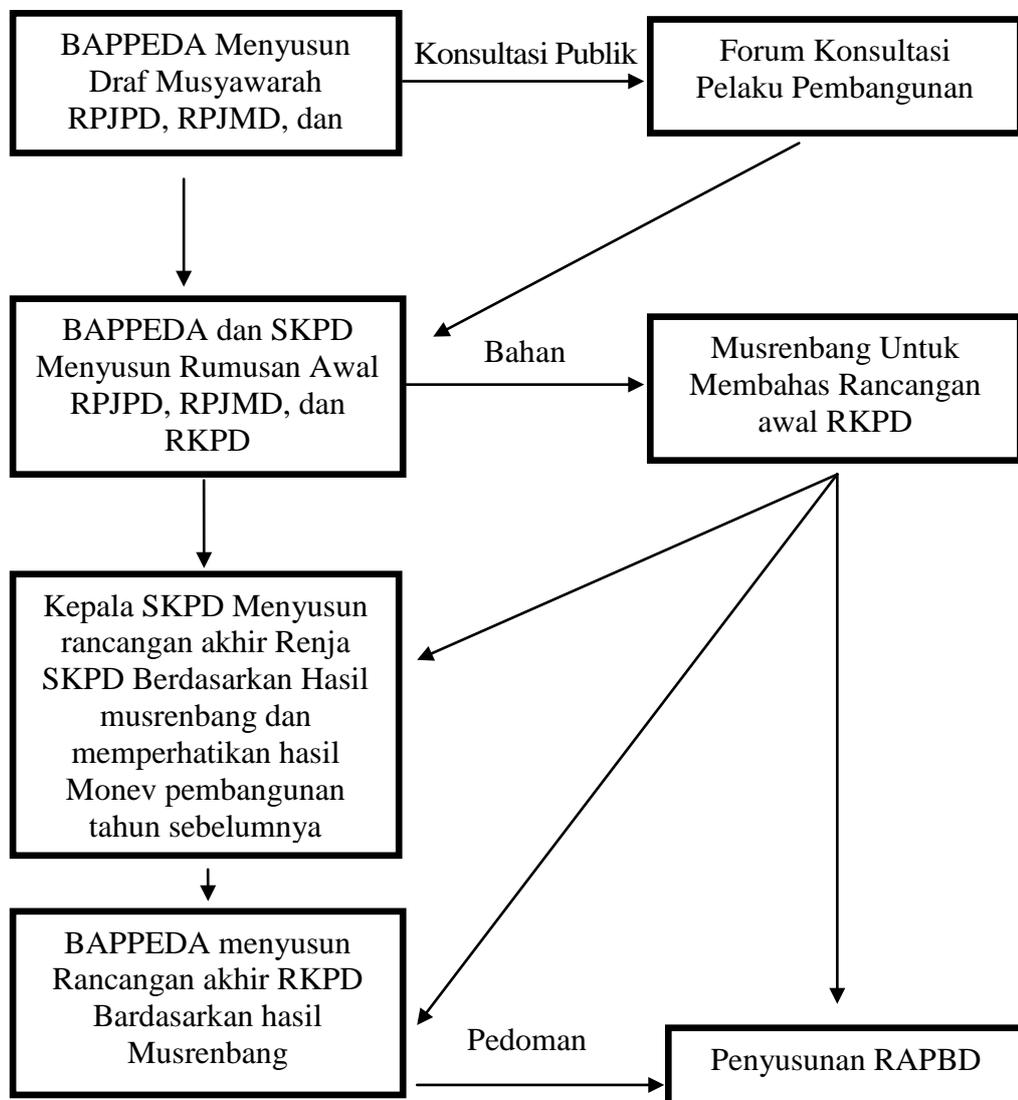
sehingga diperlukan suatu pengelolaan yang simultan, harmonis, dan terpadu oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat.

Dalam UU No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dijelaskan tentang sinergitas pembangunan pemerintah daerah dengan pemerintah Nasional. Perencanaan pembangunan pemerintah daerah merupakan bagian tidak terpisahkan dari pembangunan nasional. Menurut UU 25/2004 Pasal 33 ayat (3) ditegaskan bahwa dalam penyelenggaraan perencanaan pembangunan Daerah, Kepala Daerah dibantu oleh Kepala Bappeda”. Pasal 33 ayat (2) dikatakan bahwa ”Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah menyelenggarakan perencanaan pembangunan Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya”. Perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh daerah merujuk pada perencanaan pembangunan nasional, Kabupaten Kepulauan Sula sebagai sebuah daerah otonom baru yang dibentuk berdasarkan UU No. 1 Tahun 2003 merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Maluku Utara yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari sistem perencanaan pembangunan Nasional. Perencanaan pembangunan yang partisipatif terhadap kebutuhan dan keinginan masyarakat sebagaimana terakomodir dalam UU No 25 tahun 2004 haruslah dimaknai sebagai sebuah proses yang komperhensif, bukan saja keterlibatan para pelaku pembangunan dalam musyawarah perencanaan pembangunan daerah akan tetapi hasil dari musrenbang itu sendiri seharusnya dapat menjadi sebuah keputusan politik tentang kebijakan yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah khususnya di Kabupaten Kepulauan Sula.

Guna melaksanakan perencanaan pembangunan yang partisipatif Pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Sula kemudian mengeluarkan peraturan Daerah No. 11 tahun 2010 tentang perencanaan pembangunan daerah yang

merujuk pada UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam peraturan daerah dimaksud, Pemda Kabupaten Kepulauan Sula berupaya untuk memaksimalkan partisipasi masyarakat dan pelaku pembangunan untuk bersinergi dalam menyusun dan merencanakan pembangunan di Kabupaten Kepulauan Sula. Terkait dengan alur perencanaan pembangunan di kabupaten kepulauan Sula dapat di lihat pada gambar berikut :

Gambar I.1, Alur Perencanaan Pembangunan di Kab. Kepulauan Sula



Sumber : Perda Kabupaten Kepulauan Sula No 11 Tahun 2010 Tentang Perencanaan Pembangunan Daerah.

Berdasarkan gambar diatas dapat dilihat bahwa wujud partisipasi masyarakat sebagai pelaku pembangunan dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Kepulauan Sula melalui 2 tahapan, dimana yang pertama partisipasi tersebut dapat dilihat pada forum konsultasi publik ketika Bappeda mempublikasikan draf RPJPD, RPJMD, dan RKPD. Konsultasi publik dimaksud adalah Pemerintah daerah melalui Bappeda memberikan kesempatan kepada masyarakat dan pelaku pembangunan untuk melihat dan mengkritisi draf rancangan pembangunan tersebut sebelum dirumuskan bersama dengan SKPD untuk menjadi bahan dalam Musrenbang.

Partisipasi masyarakat yang ke dua dapat dilihat dari proses musrenbang itu sendiri dimana masyarakat dapat berpartisipasi secara aktif dalam mengusulkan maupun mengkritisi secara progresif Rencana Kerja Pemerintah Daerah yang telah dirumuskan, serta memberikan masukan terkait dengan kepentingan dan kebutuhan mendesak masyarakat yang harus diakomodir dalam pembangunan daerah. Hasil musrenbang kemudian dijadikan bahan dalam menyusun rancangan akhir RKPD yang nantinya menjadi pedoman dalam penyusunan RAPBD.

Ketentuan mengenai waktu pelaksanaan musrenbang Desa, Kecamatan, dan Kabupaten atau teknis pelaksanaan musrenbang diatur dalam keputusan Bupati yang sampai saat ini belum dikeluarkan. Olehnya itu, teknis pelaksanaan musrenbang masih merujuk pada Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS dan Menteri Dalam

Negeri No : 0008/M.PPN/01/2007 050/264A/SJ, tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2007.

Jika dikaji lebih jauh tentang Surat Edaran Bersama tersebut dapat dilihat waktu pelaksanaan musrenbang dari tingkat desa sampai dengan Musrenbang Nasional Sebagai berikut :

Tabel I.1, Jadwal Tahapan Musrenbang

Tahapan Musrenbang	Waktu Pelaksanaan
Musrenbang Desa	Januari
Musrenbang Kecamatan	Februari
Musrenbang Kabupaten	Maret
Musrenbang Provinsi	April
Musrenbang Nasional	Akhir April

Berdasarkan Tabel diatas seharusnya pelaksanaan musrenbang pada tingkat Desa sudah dimulai sejak bulan januari, namun realitas yang terjadi tidak sesuai dengan aturan yang ditetapkan, sering molornya waktu musrenbang ditingkat desa dan kecamatan yang terjadi khususnya di Kabupaten Kepulauan Sula merupakan sebuah fenomena yang lazim terjadi, sehingga terkesan musrenbang yang dilakukan untuk menjaring aspirasi pelaku pembangunan khususnya masyarakat dilaksanakan secara tergesa-gesa yang mengakibatkan aspirasi tersebut juga menjadi bahan legalitas pemerintah daerah secara formalitas

untuk mengklaim telah melakukan perencanaan yang partisipatif. Senada dengan hal tersebut Marbyanto (2008) berpendapat sebagai berikut:

Pendekatan partisipatif dalam perencanaan melalui mekanisme musrenbang masih menjadi retorika. Perencanaan pembangunan masih didominasi oleh kebijakan kepala daerah, hasil reses DPRD dan program SKPD. Kondisi ini berakibat timbulnya akumulasi kekecewaan di tingkat desa dan kecamatan yang sudah memenuhi kewajiban membuat rencana tapi realisasinya sangat minim.

Di Kabupaten Kepulauan Sula khususnya Kecamatan Sanana pembinaan dan pemberian informasi pemerintah kepada masyarakat dinilai masih sangat minim hal ini sesuai dengan penuturan dari Sekretaris Desa Umaloya, beliau berpendapat sebagai berikut :

Dalam pelaksanaan musrenbang di Kecamatan Sanana Kabupaten Kepulauan Sula, pembinaan dan informasi yang diberikan oleh pemerintah masih sangat minim, disamping itu keluhan masyarakat yang disampaikan pada forum musrenbang sangat sedikit yang diakomodir oleh pemerintah, hal ini mengakibatkan setiap kali ada undangan untuk musrenbang Kecamatan Sanana sulit bagi kami untuk meminta kesediaan warga agar dapat berpartisipasi dalam acara tersebut, ada sebuah kejenuhan yang terbaca dari sikap masyarakat. (Hasil wawancara pada tanggal 4 Januari 2013 pukul 10.00 Pagi WIB, via telepon)

Sampai dengan saat ini, perencanaan pembangunan yang partisipatif terhadap kebutuhan masyarakat hanya diklaim secara sepihak oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Sula khususnya Kecamatan Sanana telah dilakukan secara baik, dan sesuai dengan prosedur yang berlaku, tanpa ada pengkajian secara ilmiah melalui penelitian sebelumnya. Dengan alasan sebagaimana dimaksud maka penting kiranya agar penelitian ini dilakukan guna mengetahui

tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Sanana Kabupaten Kepulauan Sula.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Sanana tahun 2011-2012?
2. Faktor apa sajakah yang mempengaruhi Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Sanana tahun 2011-2012?

I.3 Tujuan dan Manfaat

I.3.1 Tujuan Penelitian

1. Untuk melihat seberapa besar tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan Kecamatan Sanana tahun 2011-2012.
2. Untuk melihat dan menguraikan faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi perencanaan pembangunan Kecamatan Sanana pada tahun 2011-2012.

I.3.2 Manfaat Penelitian

I.3.2.1 Manfaat Akademik

1. Sebagai pendalaman kajian partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan melalui musrenbang, tingkat partisipasi masyarakat, faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dan hubungan antara tingkat partisipasi dengan faktor-faktor yang

mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.

2. Hasil penelitian ini akan berguna bagi para peneliti, mahasiswa dan semua pihak yang tertarik untuk mengkaji tentang partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.

1.3.2.2 Manfaat Praktis

1. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pemerintah daerah dan pihak-pihak terkait guna pengembangan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.
2. Dapat dijadikan bahan atau pedoman bagi pemerintah baik pusat maupun daerah dalam pengambilan kebijakan yang partisipatif terhadap kebutuhan dan tuntutan masyarakat.