

UPAYA MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN

Asri Lubis ♦

Abstrak

Perencanaan merupakan usaha dalam menyusun rencana kegiatan. Perencanaan partisipatif sebagai strategi pembangunan dan proses penentuan keputusan public, sangat bergantung pada kesadaran masyarakat untuk mau melibatkan diri dalam proses pembangunan. Keberhasilan dalam pembangunan ditentukan faktor sosial dan politik, meliputi: tingkat kepercayaan masyarakat (public trust), legitimasi (legitimacy), tanggung gugat (accountability), kualitas layanan (public service quality), dan mencegah pembangkangan publik (public disobedience). Partisipasi dan transparansi akan menjadi perangkat untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat pada pemerintah. Legitimasi sendiri dipahami sebagai pengakuan dan dukungan dari rakyat. Akuntabilitas menjadi indikator kemampuan pemerintahan memperoleh kepercayaan dari masyarakat. Perencanaan pembangunan partisipatif memegang peran penting dan merupakan aplikasi fungsi otonomi daerah dalam pembangunan.

Kata kunci: Partisipasi, Legitimasi, Masyarakat, Pembangunan

A. Pendahuluan

Perencanaan adalah suatu proses atau kegiatan dalam rangka menyusun rencana kegiatan. Rencana adalah segala sesuatu yang belum dilakukan tetapi diharapkan dapat dilakukan. Maka Perencanaan partisipatif adalah suatu proses untuk menghasilkan rencana yang dilakukan oleh semua pihak terkait dalam satu bidang dan pihak-pihak merencanakan secara bersama-sama (partisipatif) dan terbuka.

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, konsep partisipasi masyarakat merupakan salah satu konsep yang penting karena berkaitan langsung dengan hakikat demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang berfokus pada rakyat sebagai pemegang

kedaulatan. Partisipasi masyarakat memiliki banyak bentuk, mulai dari yang berupa keikutsertaan langsung masyarakat dalam program pemerintahan maupun yang sifatnya tidak langsung, seperti berupa sumbangan dana, tenaga, pikiran, maupun pendapat dalam pembuatan kebijakan pemerintah. Namun demikian, ragam dan kadar partisipasi seringkali hanya ditentukan secara masif, yakni dari banyaknya individu yang dilibatkan. Padahal partisipasi masyarakat pada hakikatnya akan berkaitan dengan akses masyarakat untuk memperoleh informasi. Hingga saat ini partisipasi masyarakat masih belum menjadi kegiatan tetap dan terlembaga khususnya dalam pembuatan keputusan. Sejauh ini, partisipasi masyarakat masih terbatas pada keikutsertaan dalam pelaksanaan program-program atau kegiatan pemerintah, padahal partisipasi masyarakat tidak hanya diperlukan pada saat pelaksanaan tapi juga mulai tahap perencanaan bahkan pengambilan keputusan.

Untuk mendukung pelaksanaan manajemen pembangunan daerah, upaya mutlak yang harus dilakukan adalah peningkatan kapasitas aparat pemerintahan daerah serta organisasi *civil society* agar dapat mengambil peranan yang tepat dalam interaksi demokratis serta proses pembangunan secara komprehensif. Secara lebih spesifik bahwa pembangunan pada era desentralisasi ini harus lebih memiliki dimensi peningkatan sumber daya manusia sehingga dapat memberikan pelayanan yang tepat kepada masyarakat dan mampu mengelola sumber daya alam secara berkelanjutan. Untuk itu peran serta masyarakat langsung sangat diperlukan dan perlu terus diperkuat serta diperluas. Dengan demikian istilah partisipasi tidak menjadi sekedar retorika semata tetapi diaktualisasikan secara nyata dalam berbagai kegiatan dan pengambilan kebijakan pembangunan.

Keberhasilan pemerintahan dalam jangka panjang tidak hanya bergantung pada kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan, tetapi juga atas ketertarikan, keikutsertaan, dan dukungan dari masyarakatnya. Demokrasi yang sehat tergantung pada bagaimana masyarakat mendapatkan informasi yang baik dan dapat mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.

Partisipasi secara utuh yang melibatkan aktor-aktor pembangunan daerah mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan sampai pada monitoring dan evaluasi merupakan “daya dorong” guna mewujudkan sistem manajemen pembangunan daerah yang terpadu menuju peningkatan harkat dan kesejahteraan masyarakat.

Perencanaan pembangunan partisipatif dipandang sebagai sebuah metodologi yang menghantarkan pelaku-pelakunya untuk dapat memahami masalah yang dihadapi, menganalisa akar-akar masalah tersebut, mendesain tindakan-tindakan terpilih dan memberikan kerangka untuk pemantauan dan evaluasi pelaksanaan program.

B. Pembahasan

1. Urgensi Perencanaan Pembangunan Partisipatif

Perencanaan dengan pendekatan partisipatif sebagai strategi pembangunan dan proses penentuan keputusan publik sangat bergantung pada kesadaran masyarakat untuk mau melibatkan diri dalam proses pembangunan. Namun demikian sebelumnya perlu diketahui mengapa masyarakat begitu esensial dalam proses penentu keputusan publik itu sendiri. Hal ini sebenarnya sangat terkait erat dengan posisi negara dan masyarakat dalam kelangsungan unsur-unsur publik yang akhirnya juga terkait dengan kelangsungan negara berikut tatanan bermasyarakat yang ada di dalamnya. Masyarakat sebagai elemen terbesar dalam suatu sistem publik atau sistem kehidupan dalam suatu negara seringkali terbentur ketika berhadapan dengan pemerintah yang dianggap sebagai perwujudan negara itu sendiri. Negara dalam hal ini pemerintah, dengan legitimasi berikut dengan sistem birokrasi yang dimilikinya seringkali menjadi penerjemah dominan dalam proses pembangunan. Artinya segala bentuk perkembangan dalam tatanan masyarakat di negara tersebut sepenuhnya tergantung pada kebijakan negara atau pemerintah. Akibatnya seringkali terjadi suatu proses pembangunan yang dilaksanakan tidak tepat sasaran atau tidak mampu menjawab persoalan yang berkembang di masyarakat.

Dalam suatu sistem publik kepentingan yang berkembang akan sangat beragam. Keberagaman kepentingan ini pada akhirnya akan melahirkan sistem nilai yang beragam pula. Oleh karenanya satu sudut pandang atau satu sistem nilai saja yang digunakan untuk menerjemahkan kepentingan publik tidak akan cukup untuk menjawab persoalan publik yang berkembang. Atas dasar tersebutlah mengapa sudut pandang pemerintah saja dianggap tidak cukup untuk menerjemahkan proses pembangunan suatu negara dimana masyarakat juga berada di dalamnya.

Pengikutsertaan publik dalam proses penentuan kebijakan publik dianggap sebagai salah satu cara yang efektif untuk

menampung dan mengakomodasi berbagai kepentingan yang beragam tadi. Dengan kata lain, upaya pengikutsertaan publik yang terwujud melalui perencanaan partisipatif dapat membawa keuntungan substantif dimana keputusan publik yang diambil akan lebih efektif disamping akan memberi sebuah rasa kepuasan dan dukungan publik yang cukup kuat terhadap suatu proses pembangunan. Dengan demikian keterlibatan masyarakat dalam proses penentuan kebijakan publik yang memberikan nilai strategis bagi masyarakat itu sendiri menjadi salah satu syarat penting dalam upaya pembangunan yang dilaksanakan.

2. Partisipasi dan Transparansi Dalam Pembangunan

Apa dampak partisipasi dan transparansi dalam pembangunan berbasis sosial? Pertanyaan ini sering diajukan oleh banyak orang terutama di kalangan aparatur pemerintahan. Untuk menjawab hal tersebut ada beberapa hal yang perlu dicermati dalam kaitannya dengan konsekuensi politik dari ketiadaan partisipasi dan transparansi. Dalam praktik manajemen publik sejumlah faktor sosial dan politik memiliki keterkaitan dengan keduanya, yaitu: tingkat kepercayaan masyarakat (*public trust*), legitimasi (*legitimacy*), tanggungjawab (*accountability*), kualitas layanan (*public service quality*), dan mencegah pembangkangan publik (*public disobedience*).

Pertama, Partisipasi dan transparansi akan menjadi perangkat untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat pada pemerintah. Ketidakpercayaan menimbulkan antipati terhadap kepemimpinan dalam pemerintahan dan berakibat tidak adanya kepatuhan masyarakat untuk menjalankan peraturan yang telah di putuskan pemerintah.

Hilangnya kepercayaan terhadap suatu otoritas pemerintahan akan berakibat rusaknya tatanan hukum dan aturan yang menjadi prasyarat bagi suatu kedaulatan negara. Peraturan dan keteraturan (*rule and order*) menjadi modal dasar bagi terbangunnya demokrasi dan keadilan dalam masyarakat. Kepemimpinan yang stabil hanya dapat terjadi pada masyarakat yang memiliki disiplin dan patuh pada aturan yang telah disepakati. Krisis yang terjadi saat ini sering di sebut sebagai krisis kepercayaan terhadap pemegang kekuasaan yang berakibat luntarnya kedaulatan pemerintah untuk mengharuskan anggota masyarakat mematuhi hukum dan aturan. Sehingga hampir setiap keputusan atau kebijakan pemerintah selalu mendapat tantangan dalam proses penerapannya di masyarakat. Itulah sebabnya penegakan

hukum dan pemulihan keadaan negara akibat konflik sosial menjadi sangat sukar dan memakan biaya yang besar.

Kedua, legitimasi sendiri harus dipahami sebagai pengakuan dan dukungan dari rakyat kepada para pemimpin politik dan pejabat publik yang telah dipilihnya. Legitimasi atau keabsahan menjadi indikator utama kuat atau lemahnya posisi kepemimpinan politik. Apatis atau keragu-raguan rakyat dalam melaksanakan hasil keputusan politik merupakan salah satu manifestasi dari lemahnya keabsahan suatu pemerintahan. Dalam praktik demokrasi moderen biasanya keabsahan suatu pemerintahan diperbaharui

Kelemahan kepemimpinan politik dan legitimasi politik dari pejabat politik sering diawali dari tidak adanya nalar publik dalam keputusan yang diambil. Masyarakat perlu mengetahui nalar di belakang setiap keputusan yang diambil oleh para wakilnya atau pemimpinnya meskipun para wakil dan pemimpin itu sudah absah memperoleh kewenangan untuk membuat keputusan tersebut. Konsekuensi suatu keputusan politik memperoleh keabsahan adalah kemampuan keputusan tersebut mengharuskan warga masyarakat untuk patuh melaksanakannya. Sejalan dengan makna partisipasi semacam ini, keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan menjadi sangat penting. Keterlibatan semacam ini bisa berupa dukungan atau tuntutan. Keduanya bisa dimanifestasikan dalam kontrol masyarakat dan keluhan publik yang disampaikan secara langsung ataupun tidak langsung. Jadi kontrol ataupun keluhan publik dapat dijadikan indikator kedua dari kuat atau lemahnya partisipasi masyarakat setelah terbentuknya kepercayaan publik. Dalam kontrol publik ini peran media massa sebagai instrumen artikulasi politik sangat menentukan. Media dapat menciptakan opini publik untuk mengontrol jalannya pemerintahan.

Ketiga, akuntabilitas dapat pula menjadi indikator penting kemampuan suatu pemerintahan memperoleh kepercayaan dari masyarakatnya. Akuntabilitas menjadi satu parameter yang tidak dapat dipisahkan dari kuat atau lemahnya partisipasi masyarakat. Akuntabilitas menjadi semacam kewajiban moral (*moral obligation*) dari para pemimpin yang dipilih secara absah oleh pendukungnya atau rakyatnya. Keyakinan masyarakat akan akuntabilitas seorang pemimpin akan diikuti dengan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap keputusan yang telah dibuat oleh sang pemimpin.

Keempat, meningkatnya kualitas layanan kepada masyarakat akan sangat diragukan bila ruang partisipasi sempit dan proses pengambilan keputusan tidak transparan dan mekanisme keluhan masyarakat tidak tersedia. Layanan publik adalah tugas utama dari setiap pemerintahan. Gagasan dasar dilaksanakannya desentralisasi kecuali bagian dari proses demokratisasi adalah untuk meningkatkan layanan kepada masyarakat agar lebih baik bila diserahkan kepada pemerintahan di daerah yang kenal betul dengan kehendak rakyatnya. Tetapi ada pertanyaan besar yang harus dijawab dalam era desentralisasi yang lebih luas saat ini. Apakah kualitas layanan publik sudah menunjukkan tanda-tanda perbaikan? Sudahkah disiapkan mekanisme untuk menampung keluhan publik oleh dinas-dinas pemerintah daerah untuk meningkatkan layanan publiknya? Sudah adakah standar layanan publik minimal yang menjadi acuan unit pelaksana di daerah? Apakah standar tersebut sudah diketahui oleh masyarakat? Itulah beberapa pertanyaan mendasar yang perlu disikapi oleh para pemimpin dan aparatur di daerah

Ketidaktahuan masyarakat terhadap standar layanan akan membuka ruang ketidakpastian yang mudah dimanipulasi. Ketidakpastian standar akan memungkinkan terjadinya kolusi, korupsi, dan penyuapan dalam layanan kepada masyarakat. Kasus penyuapan, misalnya, merupakan konsekuensi dari tidak jelasnya prosedur penyelesaian suatu layanan masyarakat oleh dinas atau unit kerja. Kejelasan prosedur setidaknya mencakup besarnya biaya dan lamanya waktu penyelesaian. Kualitas layanan masyarakat yang meningkat dapat secara sederhana dipantau dari efisiennya biaya layanan, singkatnya waktu penyelesaian dan sederhananya prosedur penyelesaian. Ketiga unsur ini harus menjadi bagian penting untuk menunjukkan adanya transparansi di lembaga pemberi layanan publik.

3. Implementasi Perencanaan Pembangunan Partisipatif

Pada praktiknya, konsep perencanaan pembangunan partisipatif dilatarbelakangi oleh peran dan fungsi daerah otonom yang harus menentukan sendiri strategi perencanaan daerahnya. Karenanya pertimbangan-pertimbangan kebutuhan kapasitas, keragaman pelaku dalam pelaksanaan proses perencanaan di tingkat daerah dalam kerangka desentralisasi dan otonomi daerah menjadi sangat penting. Strategi perencanaan tersebut mengadopsi prinsip pemerintahan yang baik seperti pembuatan keputusan yang demokratis, partisipasi,

transparansi dan sistem pertanggungjawaban dan mencoba menyerapkannya pada kondisi lokal. Ini berarti bahwa perlu dicari pola yang tepat untuk memberikan kesempatan positif kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses mengidentifikasi, membahas, menyampaikan persepsi, kebutuhan dan tujuan-tujuan bagi pembangunan. Proses yang partisipatif untuk menentukan tujuan pembangunan daerah jangka menengah juga berdasarkan anggapan bahwa kelompok-kelompok masyarakat sebagai kelompok identitas menurut profesi, umur, gender, dan sejenisnya yang mempunyai kepentingan bersama yang perlu dicerminkan dalam kebijakan daerah. Tentunya perencanaan pembangunan ini juga berpijak pada bagaimana proses perencanaan pembangunan daerah sejalan dengan standar-standar serta persyaratan teknis perencanaan.

Kegiatan perencanaan tingkat daerah harus diarahkan berdasarkan isu yang dianggap relevan bagi pembangunan. Kegiatan ini dimulai dengan perumusan visi dan tujuan umum pembangunan jangka panjang berdasarkan masukan dari kelompok *stakeholders* terkait, sehingga visi dan misi menjadi milik bersama dan acuan untuk semua pelaku pembangunan di daerah. Untuk beragam partisipasi masyarakat diterapkan alat dan metode yang memberikan kesempatan luas kepada semua unsur masyarakat/*stakeholders* untuk menyalurkan persepsi dan aspirasinya yang selanjutnya dimasukkan ke dalam pembuatan tujuan kebijakan dan program pembangunan daerah. Forum-forum *stakeholders*, seperti LSM, organisasi perempuan, pemuda dan dunia usaha difasilitasi untuk meningkatkan partisipasi di antara masyarakat setempat dan kelompok kepentingan sebagai elemen yang mendukung untuk menentukan prioritas pembangunan daerah. Forum *stakeholders* berperan sebagai salah satu proses untuk menyuarakan kepentingan masyarakat terhadap tujuan pembangunan secara spesifik.

Dalam proses perumusan visi pembangunan daerah sebagai dasar untuk perencanaan jangka menengah penting untuk menampung aspirasi masyarakat melalui berbagai forum *stakeholders* yang ada di level daerah. Perencanaan dilihat sebagai proses terstruktur yang bertahap dan bertingkat. Perencanaan pembangunan daerah oleh lembaga teknis didasarkan pada analisa potensi dan kebutuhan daerah, integrasi rencana spasial dan rencana pembangunan dari tingkat propinsi maupun nasional. Aspek tersebut dipadukan dengan alur perencanaan partisipatif untuk menggali aspirasi dan kebutuhan

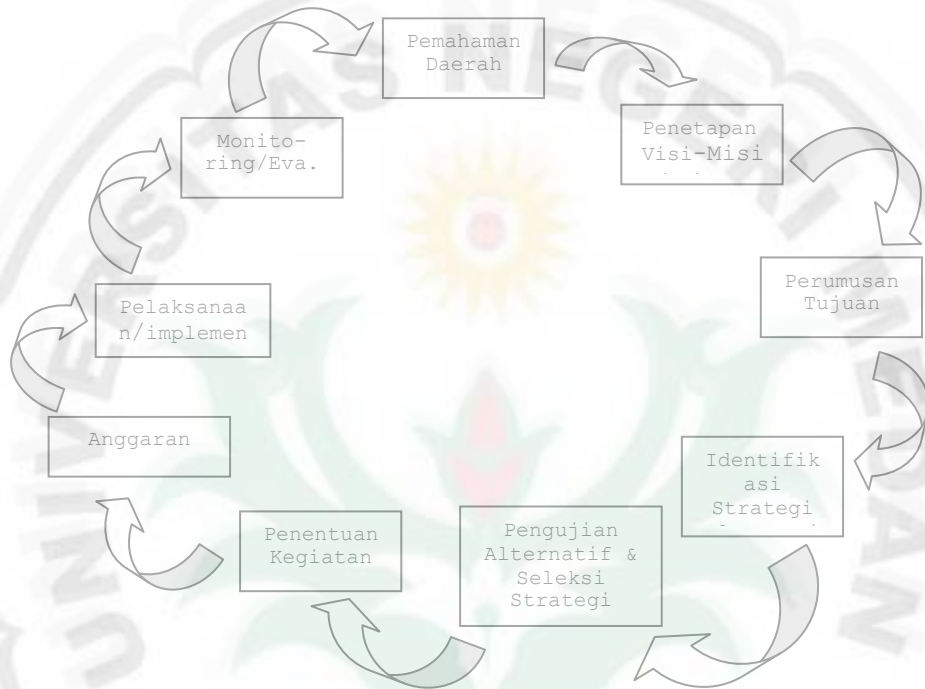
masyarakat setempat. Hasil pemaduan dua perspektif, yakni dari masyarakat sipil dan lembaga pemerintahan, selanjutnya menjadi dasar bagi para perencana dalam menyusun dokumen perencanaan yang diterima semua pihak yang sekaligus sesuai dengan norma dan standar nasional.

Selain alur perencanaan itu sendiri, hubungan fungsional antara perencanaan dan penganggaran harus diperkuat. Terutama yang sudah direncanakan perlu dianggarkan. Ini untuk menghindari prioritas yang telah disetujui sebelumnya diganti dengan kepentingan partisan yang bertentangan dengan rencana pembangunan daerah. Tiap sektor harus diberikan alokasi anggaran bagu perencanaan sektoralnya, sebagai bagian dari belanja daerah pada tahun-tahun mendatang.

C. Penutup

Sebagai suatu proses maka perencanaan pembangunan yang partisipatif akan mencakup sejumlah tahapan yang harus dilalui dengan melibatkan seluruh *stakeholders*. Tahapan-tahapan ini diawali oleh kegiatan identifikasi kebutuhan dan potensi daerah dan diakhiri dengan kegiatan monitoring dan evaluasi dalam rangka memperoleh umpan balik untuk penyusunan visi dan misi berikutnya. Secara sederhana, siklus perencanaan pembangunan partisipatif dapat digambarkan seperti gambar 1. dibawah ini

Dalam keseluruhan langkah tersebut, perlu didesain lingkup partisipasi yang diperlukan bagi *stakeholders*. Lingkup partisipasi ini menyangkut penentuan siapa yang akan dilibatkan dan dalam perencanaan yang bagaimana ia harus dilibatkan. Model partisipasi yang sifatnya masif (melibatkan masyarakat luas) lebih tepat diterapkan bagi perencanaan yang menyangkut kepentingan umum atau pembangunan yang berbasis wilayah. Sementara model partisipasi terbatas dapat diterapkan dalam perencanaan yang sifatnya strategis yang menyangkut identifikasi dan penentuan kebijakan-kebijakan yang membutuhkan pemikiran dan skala prioritas yang visioner. Untuk tahapan perencanaan strategis, akan lebih tepat jika *stakeholders* yang dilibatkan adalah kelompok-kelompok ahli yang kompeten karena menyangkut dimensi teknokratis dari perencanaan pembangunan.



Gambar 1 Siklus Perencanaan Pembangunan Partisipatif

Sumber: Adriansyah Samsura 2003.

Dengan demikian, untuk menerapkan perencanaan partisipatif dalam pembangunan daerah masih diperlukan upaya untuk mendesain model partisipasi publik yang sesuai dengan kebutuhan, terutama menyangkut lingkup partisipasi yang sesuai. Di sisi lain, implementasi konsep perencanaan partisipatif juga tidak akan berhasil tanpa didukung oleh sejumlah prasyarat yang mencakup perubahan struktur dan kultur dalam masyarakat daerah, antara lain: a) adanya upaya pelibatan seluruh *stakeholders*, b) adanya upaya pembangunan institusi masyarakat yang kuat dan *legitimate*, c) adanya proses politik melalui upaya negosiasi yang pada akhirnya mengarah pada pembentukan kesepakatan bersama (*collective agreement*), dan d) adanya usaha pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat dapat mengetahui kebutuhannya; kapasitas yang dimilikinya; mampu mengidentifikasi alternatif solusi untuk memenuhi kebutuhannya

tersebut; serta memilih alternatif terbaik yang paling sesuai dengan kapasitasnya.

Upaya ke depan untuk mendukung proses perencanaan pembangunan partisipatif seharusnya lebih berfokus pada pengembangan kapasitas di tingkat sistem, institusi, dan individu untuk menjamin kontinuitas perkembangan inovasi dan konsepnya pada masa yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

Adriansyah Samsura. *“Participatory Planning, Good Governance, dan Civil Society”* Artikel. 9 Januari 2003.

Conyers Diana, (1984), *“Perencanaan Sosial Dunia Ketiga”*, Universitas Gajah Mada.

Friedmann, J. *Planning in The Public Domain, From Knowledge to Action*, Princeton University Press, New Jersey. 1987

Hikmat, Harry (2001), *Strategi Pemberdayaan Masyarakat*, Bandung: Humaniora Utama

LCC (League of California Cities) (1977), *“Problem Analysis: Data Collection Technique”*, dalam Gilbert, Neil dan Harry Specht, *Planning for Social Welfare: Issues, Models and Tasks*, New Jersey: Prentice-Hall, hal. 311-323.

Netting, F. Ellen, Peter M. Kettner dan Steven L. McMurtry (1993), *Social Work Macro Practice*, New York: Longman.

Suharto, Edi (1997), *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran*, Bandung: Lembaga Studi Pembangunan STKS (LSP-STKS).

♦ Drs. Asri Lubis, ST., M.Pd adalah Dosen Jurusan Teknik Bangunan FT Unimed.