

PERENCANAAN PEMBANGUNAN DENGAN PENDEKATAN PARTISIPASI PUBLIK

M. Abduh dan Tuti Khairani Harahap

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

Abstract: Development Planning Approach for Public Participation. This study aims to analyze the process, public participation, and consistency of the proposed community development planning in the district of Rokan Hilir Bangko 2013. research approach used is descriptive qualitative. Types and sources of data used are primary and secondary data. Data collection techniques using in-depth interviews, documentation and observation (observation). Analysis using interactive analysis techniques. The results showed that: 1) the development planning process in the district Bangko Rokan Hilir in 2013 has not been implemented optimally; 2) community participation in development planning in Bangko Rokan Hilir subdistrict in 2013 have not been up seen from the level of attendance, as well as the lack of contribution in the delivery of aspiration; and 3) the overall consistency of the proposed musrenbang accommodated in Rokan Hilir district development planning in 2013 was 56.41%.

Abstrak: Perencanaan Pembangunan dengan Pendekatan Partisipasi Publik. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses, partisipasi masyarakat, dan konsistensi usulan masyarakat dalam perencanaan pembangunan di kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir tahun 2013. pendekatan penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Jenis dan sumber data yang digunakan adalah data primer dan skunder. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara mendalam, dokumentasi, dan pengamatan (observasi). Teknik analisis data menggunakan teknik analisis interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) proses perencanaan pembangunan di kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir tahun 2013 belum dilaksanakan secara optimal; 2) partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir tahun 2013 belum maksimal dilihat dari tingkat kehadiran, serta kurangnya kontribusi dalam penyampaian aspirasi; dan 3) secara keseluruhan konsistensi usulan musrenbang yang diakomodir dalam perencanaan pembangunan kabupaten Rokan Hilir Tahun 2013 adalah 56,41 %.

Kata Kunci: partisipasi publik, perencanaan pembangunan, musrenbang

PENDAHULUAN

Pendekatan partisipatif dilakukan dengan melibatkan semua elemen publik dalam perencanaan pembangunan. Kartasasmita (1997) menyebutkan bahwa studi empiris banyak menunjukkan kegagalan pembangunan atau pembangunan tidak mencapai sasaran, karena kurangnya partisipasi rakyat. Bahkan banyak kasus menunjukkan rakyat menentang upaya pembangunan. Karena itu, pelaksanaan Musrenbang yang merupakan wahana publik yang penting untuk membawa para pemangku kepentingan (*stakeholders*) memahami isu-isu dan permasalahan daerah mencapai kesepakatan atas prioritas pembangunan, sangatlah penting.

Sebelum kegiatan-kegiatan yang diusulkan oleh publik dan *stakeholder* menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang siap dioperasionalkan, sudah tentu diawali dengan proses perencanaan yang sangat panjang,

baik itu yang berkaitan dengan perencanaan yang bersifat fisik seperti pembangunan berbagai fasilitas umum, sarana dan prasarana umum dan lain sebagainya maupun pembangunan yang bersifat non fisik seperti pembinaan keterampilan teknis sebagai sarana peningkatan kesejahteraan bagi publik luas.

Di dalam proses inilah seringkali muatan dan kepentingan *stakeholders* akan senantiasa mengedepankan aspirasi dan kepentingannya sendiri-sendiri. Kondisi inilah yang memunculkan bias dan deviasi aspirasi yang sesungguhnya dibutuhkan oleh publik luas dikalahkan oleh kepentingan kelompok-kelompok kecil yang tentunya hanya menguntungkan kelompok tersebut dan melupakan kebutuhan dan kepentingan publik lebih luas.

Keterlibatan *stakeholders* dalam memberikan aspirasi dan kebutuhan merupakan faktor sangat menentukan dalam menentukan keluaran hasil musrenbang. Dari pengamatan penulis pada

saat acara musrenbang tahun 2013 tingkat kecamatan di Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir, perwakilan SKPD yang hadir hanya sekitar 52,7 % dari total peserta SKPD yang semestinya hadir pada acara tersebut. Sementara itu dari pihak masyarakat hanya dihadiri dari pihak penghulu/lurah atau yang mewakilinya. Dari unsur lain yang dianggap penting diantaranya anggota DPRD daerah pemilihan, Muspika Kecamatan Bangko, Ketua LPMD, Ketua Tim Penggerak PKK, Tokoh publik dan organisasi kepentingan seperti LSM atau organisasi privat tidak hadir/tidak dilibatkan sebagai Musrenbang.

Pelaksanaan musrenbang tahun 2013 di Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir hanya berupa pemberian tanggapan dari SKPD atas usulan kegiatan yang disampaikan oleh kecamatan berdasarkan hasil musrenbang tingkat kepenghuluan/kelurahan. Mengingat unsur dari masyarakat yang mengusulkantidak hadir pada acara tersebut, maka pihak SKPD hanya menjawab sebatas diterima atau tidaknya usulan tersebut mempertimbangkan untuk diusulkan kembali pada saat musrenbang tingkat kabupaten, tanpa memperhatikan urgensi atau tidaknya usulan.

Tidak diikutsertakannya/tidak hadirnya unsur masyarakat pengusul mengakibatkan interaksi antara pemerintah atau publik tidak bisa dilaksanakan dengan baik. Sementara keterlibatan *stakeholders* dalam memberikan aspirasi dan kebutuhan merupakan faktor sangat menentukan dalam penentuan keluaran hasil musrenbang. Jadi jelas dengan tidak keterwakilannya elemen publik/*stakeholders* dan rendahnya kontribusi peserta dalam memberikan aspirasi, serta kurangnya diskusi atau negosiasi antar *stakeholders* sangat berpengaruh dalam menentukan hasil atau keluaran musrenbang.

Menurut Waterson dalam Conyers (1994) pada hakekatnya perencanaan adalah usaha yang secara sadar terorganisasi dan terus menerus dilakukan guna memilih alternatif terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut Nugroho (2003) perencanaan pembangunan menjadi kunci karena sesungguhnya ini adalah pekerjaan yang maha rumit. Seperti diketahui, istilah “pembangunan” adalah istilah

khas dari proses rekayasa sosial (dalam arti luas, termasuk ekonomi, politik, kebudayaan, dan sebagainya) yang dilaksanakan oleh negara-negara berkembang.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses, partisipasi masyarakat, dan konsistensi usulan masyarakat dalam perencanaan pembangunan di kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir tahun 2013.

METODE

Penelitian ini menggunakan bentuk penelitian deskriptif kualitatif yang dilakukan pada suatu obyek dan mengkondisikannya seperti apa adanya. Penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya. Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif. Teknik analisa data ini menguraikan, menafsirkan dan menggambarkan data yang terkumpul secara sistemik dan sistematis. Untuk menyajikan data tersebut agar lebih bermakna dan mudah dipahami adalah menggunakan *interactive model analysis*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan yang diterapkan di Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2013 adalah perpaduan antara mekanisme perencanaan pembangunan dengan mekanisme penyusunan anggaran. Menurut Undang-undang No. 25 Tahun 2004, musyawarah perencanaan pembangunan yang disingkat musrenbang adalah forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah, dalam forum ini pemerintah dan masyarakat bersama-sama merumuskan dan memutuskan prioritas program yang akan dibiayai. Prosedur mengenai musrenbang selanjutnya diatur dalam surat edaran Menteri Dalam Negeri No. 640/751/SI tanggal 12 Maret 2009 tentang penyusunan RKPD dan Musrenbang.

Berdasarkan surat edaran menteri tersebut, untuk menyusun rencana kerja pemerintah daerah

perlu menyelenggarakan Forum Musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) secara berjenjang, mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota hingga tingkat provinsi, termasuk forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (Forum SKPD) ditingkat provinsi, kabupaten/kota.

Mengingat pentingnya musrenbang dalam sistem perencanaan pembangunan, maka mekanismenya telah diatur secara spesifik dan efisien, mekanisme itu sendiri menyangkut dua hal, yaitu: siapa yang terlibat (siapa pelaku pembangunan/*stakeholder*) dalam musrenbang dan bagaimana proses (jalannya) musrenbang baik di tingkat desa, kecamatan, maupun kabupaten.

Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Bangko, Tahapan proses perencanaan pembangunan di atas belum di laksanakan seutuhnya. Tahapan yang belum dilaksanakan antara lain tahap pelaksanaan: *Pertama*, setelah dilakukan penyepakatan kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan prioritas, selanjutnya dilakukan skoring dan rating untuk menentukan urutan prioritas. Skoring dan rating dilakukan untuk tiap kelompok kegiatan dari masing-masing prioritas pembangunan daerah. Kriteria yang digunakan sebagai dasar penilaian prioritas ditetapkan oleh camat. Tahap ini tidak dilakukan karena pada umumnya peserta memasukkan prioritas tersebut sesuai dengan bidang-bidangnya saja. *Kedua*, memperoleh tanggapan, penajaman, dan klarifikasi dari seluruh peserta musrenbang kecamatan terhadap materi yang dipaparkan oleh ketua kelompok diskusi, dan pengambilan keputusan menyepakati kegiatan prioritas pembangunan daerah. Tahap ini tidak dilakukan pada musrenbang kecamatan Bangko disebabkan karena keterbatasan waktu, klarifikasi tidak dilakukan oleh seluruh peserta musrenbang, hanya yang mewakili saja.

Partisipasi Publik dalam Perencanaan Pembangunan

Partisipasi rakyat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan itu sendiri, sehingga nantinya seluruh lapisan masyarakat dalam musrenbang dilibatkan. Para pelaku pembangunan bisa secara langsung dan bisa juga melalui aspirasi yang terjaring pada sub komunitas

agar hasil serap aspirasi berdaya guna dan berhasil guna tinggi. Perlu adanya kesadaran yang terus menerus agar aspirasi masyarakat tidak menghasilkan daftar keinginan, melainkan menghasilkan daftar kebutuhan prioritas. Hal ini untuk menghindari sikap ketergantungan mutlak yang berkepanjangan, menumbuhkan kembangkan sikap keberdayaan, dan menuju terwujudnya kemandirian yang nyata.

Partisipasi masyarakat sangat kurang dalam Musrenbang Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir tahun 2013. Hal ini karena berdasarkan pengalaman mereka dari tahun ke tahun mengikuti acara musrenbang. Usulan-usulan prioritas yang diajukan masyarakat tidak terealisasi dalam program pembangunan. Pelaksanaan Musrenbang kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2013 hanya dihadiri oleh unsur BAPPEDA, wakil dari Kecamatan, wakil SKPD yang terdiri dari 4 kelompok sesuai dengan bidang perencanaannya, dan wakil dari kelurahan. Jumlah total peserta musrenbang Kecamatan Bangko adalah 100 orang, dari jumlah tersebut peserta dari BAPPEDA berjumlah 7 orang atau 8 %, dari SKPD berjumlah 37 atau 37 %, wakil dari kecamatan berjumlah 5 orang atau 5 %, dan wakil dari kelurahan berjumlah 50 orang atau 50%. Sedangkan unsur lain yang terlibat tidak hadir dalam musrenbang, seperti anggota Muspika Kecamatan Bangko, Ketua LPMD, Ketua Tim Penggerak PKK, Tokoh Publik dan organisasi kepentingan seperti LSM atau organisasi privat, didapatkan informasi bahwa unsur-unsur tersebut tidak diundang dalam Musrenbang kecamatan Bangko.

Pada proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan di Kecamatan Bangko belum menerapkan UU No. 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan yaitu pasal 11 ayat (1), Musrenbang diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJP dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dengan mengikutsertakan masyarakat.

Partisipasi masyarakat dan Musrenbang Kecamatan Bangko tidak hanya dalam bentuk kehadiran saja, namun dapat dilihat mulai dari tahap persiapan, pelaksanaan sampai keluaran. Pada tahap persiapan lebih bersifat teknis, yaitu:

1) peserta telah diberitahu lebih awal akan adanya musrenbang melalui undangan, dan 2) peserta telah menerima bahan yang akan dibahas. Dalam hal ini jelas bahwa yang berperan aktif adalah BAPEMAS. BAPEMAS dianggap salah satu badan yang berhubungan langsung dengan masyarakat.

Selanjutnya adalah tahap pelaksanaan. Pada tahap ini partisipasi masyarakat sangat kurang dapat dilihat dari tidak hadirnya unsur-unsur masyarakat yang terlibat dalam memberikan usulan prioritas. Dalam proses penjangkaran aspirasi, peluang untuk menyampaikan aspirasi belum sepenuhnya dimanfaatkan oleh peserta. Masih ada peserta yang tidak menyampaikan usulannya. Mereka hanya sekedar hadir atau ikut memberikan usulan sama seperti yang disampaikan oleh peserta sebelumnya. Selain keterbatasan waktu, informasi yang mereka terima juga sangat terbatas, mereka pada umumnya tidak siap menyampaikan usulan secara tertulis dan sistematis, sehingga masukan dari perwakilan kelurahan kadang-kadang hanya menjadi catatan pimpinan rapat yang peluangnya sangat kecil untuk dipertimbangkan dalam pembahasan selanjutnya.

Terakhir adalah tahap keluaran. Tahap ini merupakan tahap terpenting dalam rangkaian musrenbang kecamatan, karena hasil dari musrenbang ini akan dibawa pada Musrenbang Kabupaten. Partisipasi masyarakat pada tahap ini berupa kesepakatan terhadap usulan yang akan diajukan pada musrenbang kabupaten dengan ditandatangani berita acara hasil musrenbang kecamatan yang memuat program/kegiatan. Hasil dari musrenbang kecamatan adalah sebuah dokumen perencanaan yang memuat prioritas pembangunan, tetapi tidak disertai dengan pendanaan.

Dalam penetapan hasil akhir khususnya masalah penganggaran tidak ada akses dan kontrol yang dapat dilakukan masyarakat, sehingga tahapan perencanaan pembangunan pada musrenbang kecamatan sebagaimana amanah UU No. 25 Tahun 2004 tidak menjadi jaminan dapat terealisasi karena tidak ditunjang oleh pendanaan. Penyusunan anggaran ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya sebuah perencanaan. Kekeliruan dalam menyusun alokasi, akan membuat

suatu rencana kandas di tengah jalan. Anggaran juga bisa bermakna sebagai sarana kontrol.

SIMPULAN

Proses perencanaan pembangunan di Kabupaten Rokan Hilir belum dilaksanakan secara optimal. Beberapa tahapan proses perencanaan pembangunan belum dilaksanakan. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan dilihat dari kehadiran peserta kurang maksimal. Begitu juga partisipasi masyarakat pada tahap pelaksanaan sangat kurang kontribusinya dalam menyampaikan aspirasi. Konsistensi usulan masyarakat dalam perencanaan pembangunan Kabupaten Rokan Hilir sebagai berikut: a) Usulan musrenbang kecamatan yang diakomodir dalam musrenbang kabupaten tahun 2013 adalah 1,85%; b) Usulan Renja SKPD yang diakomodir dalam musrenbang tahun 2013 adalah 85,29 %

Secara keseluruhan, konsistensi usulan musrenbang yang diakomodir musrenbang Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2013 adalah 56,41 %. Dengan demikian, usulan masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Bangko Kabupaten Rokan Hilir Tahun 2013 tidak konsisten dengan program kegiatan aspirasi masyarakat.

DAFTAR RUJUKAN

- Abe, Alexander. 2002. *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Solo: Pondok Edukasi
- Coyers, Diana, 1994. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Kartasasmita, Ginanjar, 1997. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES
- Nugroho, Riant D dan Randy R. Wrihatnolo, 2011. *Manajemen Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia
- Wijaya, Rina, 2001. Forum Pengambilan Keputusan dalam Proses Perencanaan Pembangunan di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kelurahan Jebres Kecamatan Jebres Kota Surakarta). *Tesis*, Magister Perencanaan Kota dan Daerah, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.