

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan merupakan sebagai suatu proses multidimensional yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap-sikap masyarakat, dan institusi-institusi nasional, disamping tetap mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapatan, serta pengentasan kemiskinan. Pada hakekatnya, pembangunan itu harus mencerminkan terjadinya perubahan secara total suatu masyarakat atau penyesuaian sistem sosial secara keseluruhan, tanpa mengabaikan keragaman kebutuhan dasar dan keinginan individual maupun kelompok sosial untuk bergerak maju menuju suatu kondisi kehidupan yang serba lebih baik, secara material maupun spiritual.

Partisipasi publik dalam kebijakan pembangunan di negara-negara yang menerapkan demokrasi termasuk di Indonesia bukanlah hal yang baru. Sebagai suatu konsep dan praktek pembangunan, konsep partisipasi baru dibicarakan pada tahun 60-an ketika berbagai lembaga internasional mempromosikan partisipasi dalam praktek perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan. Di Indonesia, landasan hukum pelaksanaan partisipasi masyarakat adalah UUD 1945 yang menyebutkan bahwa partisipasi adalah hak dasar warga negara, dan partisipasi politik sebagai prinsip dasar demokrasi.

Presiden Suharto sejak tahun 1966 menerapkan konsep partisipasi masyarakat dalam program pembangunan dan sesuai dengan paradigma pemerintahan orde baru yang sentralistik, seluruh kebijakan pembangunan dilakukan secara “*top-down*”. Inisiatif dalam menetapkan kebijakan pembangunan berasal dari atas (pejabat berwenang) tanpa melibatkan masyarakat dan stakeholder lainnya. Masyarakat dilibatkan dalam pelaksanaan kegiatan terutama dalam membantu dana maupun tenaga. Pada saat itu partisipasi dipandang sebagai proses mobilisasi yaitu penggerakkan masyarakat dalam kegiatan pembangunan. Meskipun model ini memiliki keunggulan karena pelaksanaan pembangunan dapat dilakukan secara cepat, namun kelemahan yang dijumpai adalah masyarakat sering merasa tidak memiliki dan tidak merasakan manfaat dari kegiatan pembangunan itu.

Sistem pemerintahan yang sentralistik di masa orde baru menyebabkan terabaikannya aspirasi dan kreatifitas masyarakat lokal dan daerah, karena terjadi pembatasan terhadap kemampuan atau keberdayaan dari masyarakat daerah-daerah serta masyarakat lokal. Pembatasan ini dilakukan secara sistematis oleh pemerintah pusat dan selanjutnyaberimplikasi pada pembangunan yang tidak sesuai (*incompatible*) dengan kebutuhan masyarakat di daerah.

Orde Reformasi melahirkan konsep otonomi daerah dan konsep pembangunan yang terdesentralisasi dalam bentuk pola pembangunan *bottom-up*. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah salah satu landasan yuridis bagi pengembangan otonomi daerah di Indonesia. Dalam Undang-Undang ini disebutkan bahwa pengembangan otonomi pada daerah kabupaten dan kota diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip

demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keaneka ragaman daerah. Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten/kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah. Sehingga diharapkan penerapan konsep desentralisasi dapat mengatasi kesenjangan pembangunan daerah, pemerataan pembangunan serta dalam bentuk yang lebih operasional adalah maksimalisasi program-program penanggulangan kemiskinan

Permasalahan kemiskinan yang cukup kompleks membutuhkan intervensi semua pihak secara bersama dan terkoordinasi. Namun penanganannya selama ini cenderung parsial dan tidak berkelanjutan. Peran dunia usaha dan masyarakat pada umumnya juga belum optimal. Kerelawanan sosial dalam kehidupan masyarakat yang dapat menjadi sumber penting pemberdayaan dan pemecahan akar permasalahan kemiskinan juga mulai luntur. Untuk itu diperlukan perubahan yang bersifat sistemik dan menyeluruh dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja, pemerintah meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri mulai tahun 2007. PNPM Mandiri Perdesaan dilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia, termasuk di Kabupaten Mesuji sebagai salah satu daerah otonom baru di Provinsi Lampung.

Melalui PNPM Mandiri dirumuskan kembali mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Melalui proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin, dapat ditumbuhkembangkan sehingga mereka bukan sebagai obyek melainkan subyek upaya penanggulangan kemiskinan.

Selain undang-undang nomor 32 tahun 2004, peraturan yang secara sektoral memberikan ruang bagi partisipasi publik diantaranya undang-undang nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Peraturan tersebut pada intinya memberikan ruang yang sangat luas pada partisipasi masyarakat dalam menentukan kebijakan publik dan implementasinya.

Perlunya keterlibatan masyarakat ini dianggap sangat penting, karena pembangunan yang terlalu menekankan peranan pemerintah birokrasi (bercirikan top down) mendapat kritikan tajam, karena kurang peka terhadap kebutuhan lokal. Pelaksanaan pembangunan yang mengutamakan masyarakat dalam pelaksanaan program-program pembangunan, berarti memberikan peluang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengarahkan sumber daya, potensi, merencanakan serta membuat keputusan dan mengevaluasi kegiatan-kegiatan pembangunan.

Perencanaan pembangunan di daerah, khususnya di level desa dan kecamatan masih mengalami banyak kendala dan kelemahan. Sebagai contoh, ketika pelaksanaan perencanaan pada program PNPM-Mpd, banyak tahapan musyawarah-musyawarah yang harus dilaksanakan dalam satu tahun anggaran, walaupun output yang dihasilkan relatif sama antara tahun berjalan dengan tahun

berikutnya, sehingga kondisi ini berdampak terhadap kejenuhan masyarakat untuk hadir dan berpartisipasi dalam kegiatan musyawarah. Masyarakat berpikir percuma hadir dalam musyawarah, yang dibahas atau diusulkan “itu-itu saja”, selagi yang diusulkan belum terpenuhi, maka usulan masyarakat akan tetap terus disampaikan.

Selain musyawarah perencanaan di PNPM-Mpd, masyarakat juga sering diundang dalam musyawarah perencanaan reguler (musyawarah perencanaan pembangunan desa/ Musrenbangdes dan musyawarah perencanaan pembangunan kecamatan/ Musrencam). Kemudian pada program lain, baik program skala nasional maupun daerah, masyarakat kembali diundang untuk melakukan musyawarah perencanaan pembangunan. Tingginya intensitas musyawarah-musyawarah perencanaan mencerminkan bahwa pola perencanaan yang ada di daerah, khususnya di desa belum efektif bahkan kadangkala sering tumpang tindih.

Masalah lain adalah tidak terpadunya usulan kegiatan antara usulan yang didanai APBD dengan usulan kegiatan yang bersumber dari biaya-biaya lainnya, sehingga sering ditemui kasus, usulan yang sama, diusulkan pada dua sumber pembiayaan. Misalkan, desa A mengusulkan kegiatan pembangunan jalan, diusulkan ke PNPM-MPd dan diusulkan juga pada sumber pembiayaan APBD. Seandainya usulan desa A tersebut disetujui baik di PNPM maupun APBD, maka kondisi ini dianggap melanggar ketentuan karena double anggaran. Konsekuensinya adalah, salah satunya harus membatalkan kegiatan tersebut.

Respon terhadap berbagai kelemahan tersebut memunculkan kebutuhan untuk mengintegrasikan sistem pembangunan yang lebih terpadu dan partisipatif, yaitu

dengan mengintegrasikan seluruh tahapan perencanaan program-program yang ada di desa dan kecamatan kedalam sistem pembangunan Reguler. Hal ini mendorong Pemerintah meluncurkan *Pilot Project* Program Pengembangan Sistem Pembangunan Partisipatif (P2SPP).

Tujuan Umum P2SPP adalah untuk mengintegrasikan model sistem pembangunan partisipatif ke dalam sistem pembangunan daerah. Sedangkan tujuan khususnya adalah meningkatkan keterpaduan antar program/kegiatan penanggulangan kemiskinan di daerah, kemudian meningkatkan keterpaduan pembangunan dalam aspek perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pelestarian oleh masyarakat, pemerintah daerah dan pemerintah. Kemudian tujuan yang lain adalah meningkatkan keterlibatan serta penguatan kapasitas masyarakat, terutama kelompok miskin dalam pengelolaan pembangunan daerah, meningkatkan kapasitas lembaga kemasyarakatan dan pemerintahan desa dalam pengelolaan pembangunan berkelanjutan, mengintegrasikan model pembiayaan bantuan langsung masyarakat ke dalam sistem penganggaran pemerintah daerah dan desa, meningkatkan pendampingan masyarakat oleh pemerintah daerah melalui pendayagunaan setrawan.

Keterlibatan kalangan perempuan dalam partisipasi perencanaan pembangunan juga menjadi isu yang penting dalam pelaksanaan pembangunan partisipatif. Selama ini kalangan perempuan hanya dianggap sebagai objek pembangunan. Sekarang, kalangan perempuan harus difasilitasi, sehingga tidak lagi menjadi objek pembangunan, namun mampu menjadi subjek pembangunan, artinya adalah kalangan perempuan juga harus tampil dan mempengaruhi proses pengambilan

keputusan, terlibat dalam pelaksanaan pembangunan dan juga ikutserta dalam evaluasi dan pelestarian hasil pembangunan. Sehingga pembangunan yang partisipatif tidak hanya terintegrasi secara kelembagaan, namun juga terintegrasi dari seluruh lapisan masyarakat.

Berdasarkan program P2SPP tersebut, Pemerintah Kabupaten Mesuji, DPRD Kabupaten Mesuji dan Fasilitator Kabupaten PNPM Mandiri Perdesaan mengimplementasikan konsep perencanaan partisipatif dan integrasi proses perencanaan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) Nomor 09 tahun 2011 Tentang Sistem Pengelolaan Pembangunan Partisipatif Daerah.

Perda tersebut merupakan regulasi yang diharapkan dapat memberi arah atau pedoman bagi pemerintah dan masyarakat untuk dapat mensukseskan pembangunan daerah melalui pendekatan partisipatif dengan mengoptimalkan hasil perencanaan masyarakat desa dalam dokumen RPJM desa serta melibatkan masyarakat dalam proses pelaksanaan, pengawasan dan pelestarian hasil pembangunan.

Peraturan Daerah Nomor 09 tahun 2011 Tentang Sistem Pengelolaan Pembangunan Partisipatif Daerah memuat tentang partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan bahwa setiap orang baik individu maupun kelompok berkewajiban berpartisipasi dalam proses perencanaan pembangunan daerah yang teknis pengaturannya diatur dalam petunjuk teknis operasional.

Proses yang dilakukan dalam partisipasi yaitu menyampaikan masalah-masalah prioritas yang dihadapi dan dialami masyarakat untuk dikaji menjadi agenda

prioritas pembangunan daerah, menyampaikan usul, saran atau aspirasi untuk menjadi agenda prioritas pembangunan daerah, kemudian terlibat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan tentang rencana pembangunan daerah. Penyampaian masalah-masalah, usul dan saran harus disertai dengan alasan-alasan yang rasional dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan mekanisme penyaluran aspirasi publik melalui proses musrenbang secara berjenjang.

Perda ini mulai diimplementasikan pada tahun 2011. Dalam pelaksanaannya tentu masih mengalami berbagai kendala, karena konsep ini memang sesuatu hal yang baru dalam pola perencanaan pembangunan, sehingga membutuhkan proses sosialisasi yang massif serta kerjasama yang terpadu antar banyak pelaku atau stakeholder.

Peneliti tertarik untuk meneliti implementasi Perda Nomor 09 tahun 2011 ini, khususnya dalam hal pengelolaan sistem perencanaan yang partisipatif, karena sangat dimungkinkan ketika Perda ini diterapkan atau diimplementasikan akan terjadi persoalan-persoalan. Sebagai contoh, sejauhmana sosialisasi Perda No 09 tahun 2011 ke seluruh stakeholder. Jika ada ketimpangan pemahaman antara stakeholder tentu berdampak terhadap ketidaksinergisan di lapangan. Contoh yang lain, dalam implementasi Perda, dapat terjadi gesekan atau benturan kepentingan antara pihak satu dengan pihak lainnya, karena dengan adanya pembangunan partisipatif, bisa jadi akan ada kepentingan pihak tertentu yang “terganggu” Kemudian persoalan sumber pembiayaan, jika kegiatan perencanaan dilakukan secara terpadu, maka pembiayaan akan dilaksanakan secara kolektif, kondisi ini

dapat berdampak terhadap kerawanan, karena pengelolaan dana dengan setiap stakeholder berbeda-beda.

Penelitian dilakukan di kecamatan Tanjungraya Kabupaten Mesuji. Alasan kecamatan Tanjungraya yang dijadikan sebagai objek penelitian karena kecamatan ini relatif dekat dengan pusat pemerintahan di kabupaten Mesuji. Penelitian mengenai implementasi Perda ini dibatasi pada implementasi pembangunan partisipatif dalam tahapan perencanaan, yakni pada perencanaan ditingkat dusun/suku, perencanaan ditingkat desa atau yang dalam hal ini disebut kampung, kemudian perencanaan dalam forum musyawarah kelompok perempuan dan terakhir perencanaan dalam musyawarah tingkat kecamatan.

## **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka yang menjadi rumusan masalah Adalah bagaimana implementasi Perda Nomor 09 Tahun 2011 Tentang Sistem Pengelolaan Pembangunan Partisipatif Daerah serta kendala-kendala yang dihadapi?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis implementasi Perda Nomor 09 Tahun 2011 Tentang Sistem Pengelolaan Pembangunan Partisipatif Daerah dengan pendekatan teori implementasi kebijakan serta kendala-kendala yang dihadapi.

## **2. Manfaat Penelitian**

- a.** Manfaat teoritis, hasil penelitian dapat menambah pengetahuan dan kajian ilmu pemerintahan khususnya dalam hal kebijakan perencanaan partisipatif yang dewasa ini menjadi model pembangunan di berbagai daerah.
- b.** Manfaat praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Mesuji dan program pembangunan di daerah dalam mengevaluasi pelaksanaan Perda Nomor 09 tahun 2011 yang sudah berjalan.