



MODUL PELATIHAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Kabupaten Kepulauan Mentawai

TIM JURUSAN POLITIK DAN PEMERINTAHAN
FISIPOL UGM



DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	i
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR BAGAN DAN GAMBAR.....	v
MODUL 1 PERENCANAAN PEMBANGUNAN YANG PARTISIPATIF	1
1. 1. Pengantar	1
1. 2. Bagian 1: Memahami Perencanaan Pembangunan Daerah yang Partisipatif.....	2
1. 2.1. Apa Itu Partisipasi ?.....	2
1. 2.2. Apa Syarat Agar Partisipasi Dapat Berjalan?	4
1. 2.3. Seberapa Jauh Birokrasi Membuka Ruang Partisipasi?.....	6
1. 2.4. Apa Ruang Partisipasi Warga dalam Konteks Perencanaan Pembangunan Daerah?	7
1. 2.5. Apa Saja Permasalahan Partisipasi dalam Perencanaan Daerah?.....	11
1. 3. Bagian 2: Strategi Optimalisasi Partisipasi Warga dalam Proses Perencanaan Pembangunan Daerah.....	14
1.3.1 Bagaimana Strategi Menumbuhkan Partisipasi Warga dalam Perencanaan Pembangunan Daerah?	14
1.3.2 Mengapa Membangun Akuntabilitas Sosial Penting Dilakukan oleh Pemerintah Daerah?	17
1.3.3 Apa Saja Langkah-langkah Praksis untuk Membangun Perencanaan Pembangunan Daerah yang Partisipatif?.....	19

MODUL 2 PERENCANAAN DAERAH	35
2.1. Tujuan.....	35
2.2. Uraian Materi.....	35
2.2.1. Memahami Sistem Perencanaan dan Penganggaran Daerah	35
2.2.1.1. Perencanaan dan Penganggaran	35
2.2.1.2. Kerangka Hukum Perencanaan dan Penganggaran Daerah	38
2.2.2. Penyusunan Rencana Strategis dan Rencana Kerja SKPD.....	53
2.2.2.1. Pengertian dan Fungsi Rencana Strategis SKPD.....	53
2.2.2.2. Pengertian dan Fungsi Rencana Kerja SKPD	55
2.2.2.3. Menyusun Rencana Kerja SKPD	57
MODUL 3 STRATEGI SINKRONISASI DAN HARMONISASI PERENCANAAN DAN PELAKSANAAN KEBIJAKAN	65
3.1. Tujuan.....	65
3.1.1. Tujuan Umum	65
3.1.2. Tujuan Khusus	65
3.2. Uraian Materi.....	65
3.2.1. Sinkronisasi Penyusunan Rencana dan Target-target Pembangunan	69
3.2.2. Sinkronisasi Penentuan Skala Prioritas.....	75
3.2.2.1. Pengertian dan Konsep Penentuan Prioritas.....	75
3.2.2.2. Penyusunan Prioritas	76
3.2.2.3. Proses Penyusunan Prioritas yang Efektif.....	77
3.2.3. Manajemen Koodinasi Untuk Sinkronisasi dan Harmonisasi Rencana dan Pelaksanaan Pembangunan.....	83
3.2.3.1. Koordinasi dan Sinkronisasi Dalam Merumuskan Kebijakan Dasar	84

3.2.3.2.	Merumuskan Program Aksi Yang Sinergis dan Harmonis	85
3.2.3.3.	Monitoring dan Evaluasi	86
DAFTAR PUSTAKA.....		vi

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Dokumen Perencanaan Menurut UU 25/2004 dan UU 32/2004.....	41
Tabel 2.2 Dokumen Penganggaran Menurut UU No. 17/2003 dan UU No. 32/2004	44
Tabel 3.1 Perbandingan Pendekatan Sektoral dan Kewilayahan	66
Tabel 3.2 Form Pengisian Masalah, Strategi dan Usulan Pencapaian Pembangunan	72
Tabel 3.3 Form Sinkroniasi Tujuan Pembangunan dan Peran Pemangku Kepentingan	75
Tabel 3.4 Penentuan Prioritas Berdasarkan Bobot Penilaian Kriteria.....	81
Tabel 3.5 Monitoring dan Evaluasi	86

DAFTAR BAGAN DAN GAMBAR

Gambar 1.1 Musrenbang dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Berdasarkan Tahap dan Tingkat Perencanaan	8
Bagan 1.2 Proses Membangun Kebijakan Publik Partisipatif	21
Gambar 1.3 Interaksi Antar Swasta, Pemerintah Daerah dan Masyarakat.....	25
Bagan 2. 1 Siklus Perencanaan.....	38
Gambar 2.2 Keterkaitan Antara Undang-undang yang Berkaitan Dengan Perencanaan dan Penganggaran Daerah.....	39
Gambar 2.3 Keterkaitan Perencanaan Pembangunan dengan Penganggaran.....	46
Gambar 2.4 Alur Proses Perencanaan Dan Penganggaran Daerah Menurut UU 17/2003 dan UU 25/2004	49
Gambar 3.1 Skema Pilar–Pilar Pencapaian Tujuan-tujuan Pembangunan Jangka Pendek, Menengah dan Panjang	68
Gambar 3. 2 Kriteria Penentuan Skala Prioritas.....	82
Gambar 3. 3 Siklus atau Tahapan Manajemen Pembangunan	83

MODUL 1

PERENCANAAN PEMBANGUNAN YANG PARTISIPATIF

1. 1. Pengantar

Modul ini berisi materi yang ditujukan untuk memberikan pemahaman kepada aparatur birokrasi tentang urgensi partisipasi warga dalam proses perencanaan pembangunan daerah serta bagaimana mengelola partisipasi warga tersebut dalam konteks pembangunan Mentawai. Argumentasinya, seluruh elemen masyarakat adalah mitra strategis pemerintah daerah yang mempunyai kapasitas mempengaruhi, mengembangkan dan mengawasi berbagai kebijakan terkait pembangunan daerah. Segala upaya pelibatan warga dalam proses perencanaan pembangunan tersebut juga berangkat dari asumsi bahwa kesejahteraan masyarakat menjadi isu yang penting dalam proses perencanaan pembangunan karena pembangunan yang tidak membawa implikasi bagi kesejahteraan masyarakat hanya akan menghadirkan permasalahan dan konflik baru dalam masyarakat.

Akan tetapi, yang akan menjadi tantangan ke depan adalah bagaimana mengoperasionalkan prinsip partisipasi ke dalam praktek riil pemerintahan. Banyak diantara kita masih sering kebingungan dan masih meraba-raba wujud nyata partisipasi. Pertanyaan-pertanyaan yang muncul misalnya: Siapa yang harus terlibat? Mekanisme apa yang efektif untuk melibatkan dan merepresentasikan masyarakat? Kapan mekanisme tersebut bisa dijalankan? Infrastruktur apa yang dibutuhkan? Bagaimana keberlanjutannya? Modul ini akan membahas tentang aspek-aspek tersebut, termasuk menjelaskan langkah-langkah praktis mengimplementasikannya nilai-nilai partisipasi secara optimal di dalam praktek perencanaan pembangunan daerah. Pada akhirnya, melalui pelatihan pada sesi ini diharapkan mampu mengubah paradigma berpikir pemerintah daerah supaya mampu melakukan perencanaan pembangunan yang selain transparan dan akuntabel, juga partisipatif dan pro-kesejahteraan.

Adapun tujuan dari pelatihan pada sesi ini adalah:

1. Pada level kognisi, aparatur pemerintah daerah memahami pentingnya partisipasi warga dalam proses perencanaan pembangunan daerah
2. Pada level *skill* (keterampilan), aparatur pemerintah daerah diharapkan mampu melakukan perencanaan pembangunan daerah yang partisipatif

Sedangkan materi pelatihan pada sesi ini terdiri dari tiga bagian, yaitu:

1. Topik 1: Memahami Perencanaan Pembangunan Daerah yang Partisipatif
2. Topik 2: Strategi Optimalisasi Partisipasi Warga dalam Proses Perencanaan Pembangunan Daerah

1. 2. Bagian 1: Memahami Perencanaan Pembangunan Daerah yang Partisipatif

1. 2.1. Apa Itu Partisipasi ?

Makna dasar dari partisipasi adalah *"proses berbagi dan mengambil bagian dari..."*. Ini berarti dalam partisipasi berlangsung proses dimana negara membuka ruang dan adanya aktivitas masyarakat mengambil bagian di dalamnya. Partisipasi merupakan proses dimana anggota masyarakat mampu membagi pandangan mereka dan menjadi bagian dari proses pembuatan keputusan dan berbagai aktivitas perencanaan. Melalui proses ini berbagai pihak yang berkepentingan berusaha mempengaruhi pemegang kewenangan dan kontrol disaat merumuskan inisiatif-inisiatif pembangunan, ketika mengambil keputusan-keputusan, dan tatkala menentukan sumberdaya yang nantinya bisa mempengaruhi mereka.

Salah satu perubahan politik mendasar dalam sistem perencanaan pembangunan nasional yang diintrodusir oleh UU No. 25 tahun 2004 adalah adanya penguatan integrasi pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan. Partisipasi dipercaya menjadi dasar dan prasyarat bagi tercapainya keberhasilan pembangunan. Hasil pembangunan, pada gilirannya, tidak semata diukur melalui capaian-capaian kongkret peningkatan

kesejahteraan masyarakat namun juga diukur melalui sejauhmana proses pembangunan yang ada mampu memberdayakan masyarakat melalui keterlibatannya dalam penyusunan dan pengambilan keputusan kebijakan pembangunan. Melalui cara ini, kebijakan publik yang dihasilkan dapat dikatakan sebagai kebijakan yang partisipatif.

Partisipasi merupakan rangkaian proses kebijakan yang efektif, efisien, dan pro publik dengan cara meningkatkan kualitas interaksi yang bersifat dua arah dan saling menguntungkan antara pemerintah dan warganya.

Dengan demikian, sebagaimana dimaksud dalam UU No. 25 tahun 2004, pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan pada dasarnya merupakan manifestasi dari perwujudan kepentingan umum, memberikan peran masyarakat dalam pengambilan keputusan, membuka akses masyarakat terhadap informasi pembangunan, serta mendorong akuntabilitas pemerintahan.

Pemaknaan ide partisipasi sebenarnya sangat luas dan beragam. Partisipasi bisa dipahami sebagai prinsip, proses maupun ruang. Partisipasi bisa menjadi sebuah prinsip dan nilai dasar yang menjadi

semangat dalam seluruh proses kebijakan. Namun partisipasi juga bisa merupakan rangkaian proses kebijakan yang efektif, efisien, dan pro publik dengan cara meningkatkan kualitas interaksi yang bersifat dua arah dan saling menguntungkan antara pemerintah dan warganya. Selain itu, partisipasi bisa merupakan arena yang memberikan ruang kepada pihak-pihak yang terkena imbas langsung oleh kebijakan publik. Tentu saja, modul ini lebih menekankan pada pemaknaan partisipasi sebagai sebuah proses.

Dengan begitu, partisipasi mesti dimengerti *tidak sebagai tujuan* semata. Ia harus dimaknai sebagai *sarana* untuk mewujudkan kebijakan yang pro publik dan sensitif dengan konteks. Harapannya perwujudan kebijakan yang pro publik itu akan berdampak pada terwujudnya kesejahteraan sosial, yang menjadi dasar eksistensi kebijakan publik, secara adil dan merata.

1. 2.2. Apa Syarat Agar Partisipasi Dapat Berjalan?

Tak jarang kita temui proses partisipasi yang sifatnya semu dan simbolik saja. Masyarakat dimobilisasi melalui institusi-institusi representasi terbatas (lembaga korporatis) dan seakan-akan menjadi bagian penting dari proses pembuatan keputusan. Namun dalam kenyataannya mereka hanya sekedar mengamini keputusan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Akibatnya pengakuan masyarakat yang terbentuk hanyalah berbentuk legitimasi semu. Bila kondisi tersebut dilanggengkan justru akan menjadi bom waktu yang bisa saja meledak sewaktu-waktu dan menimbulkan konflik vertikal dan horizontal bila pemerintah kehilangan daya koersif dan legitimasinya.



Setidaknya partisipasi sejatinya hanya bisa berjalan dalam kondisi sebagai berikut:

1. *Keleluasaan*

Partisipasi tidak akan bisa berjalan bila tidak ada keleluasaan atau tidak ada ruang yang diberikan. Ada dua ruang di ranah sosial dan politik yang harus dibuka secara leluasa, yaitu:

- a. **Ruang politik.** Pemerintah daerah harus mengembangkan struktur kesempatan politik yang mampu memfasilitasi proses partisipasi agar bisa berjalan dan berkembang secara optimal. Sistem politik dan institusi publik yang ada harus memberikan iklim yang kondusif bagi tumbuh kembangnya partisipasi.
- b. **Ruang sosial.** Partisipasi hanya bisa berjalan baik bila struktur sosial yang ada di dalam masyarakat bersifat egaliter. Bila dalam struktur sosial sebuah masyarakat masih kental dengan nuansa patron-klien dan sangat elitis maka proses pembuatan keputusan tidak akan mungkin bersifat partisipatif. Dalam masyarakat yang tidak egaliter, setiap proses penentuan keputusan hanya melibatkan segelintir elit yang mereka hormati. Para elit ini sangat potensial memobilisasi massa atau mengatasnamakan rakyat untuk menggolkan kepentingan mereka (*elit capture*).

2. Kesiediaan dan Kepercayaan.

Partisipasi hanya akan berlangsung bila ada kesiediaan dari kedua belah pihak baik pemerintah daerah maupun warga masyarakat. Pemerintah harus mempunyai i'tikad baik untuk memberikan keleluasaan bagi warganya untuk terlibat dan mempengaruhi keputusan-keputusan yang ada dalam proses kebijakan. Bila belum muncul kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan maka pemerintah daerah seyogyanya bersedia membuka ruang dan mekanisme yang memungkinkan partisipasi bisa tumbuh dan berkembang. Tanpa adanya kesiediaan pemerintah daerah maka partisipasi tidak mungkin dijalankan karena pintu artikulasi kepentingan akan tertutup rapat. Kalau kondisi ini dibiarkan bersemai maka akan ada kecenderungan di dalam masyarakat untuk menggunakan mekanisme-mekanisme yang tak terorganisir dan anarkis untuk mengartikulasikan setiap hasrat publik mereka.

Bagi para pelaku di jajaran pemerintahan, pelibatan masyarakat di dalam proses kebijakan publik dibayangkan akan bisa membantu memberdayakan masyarakat untuk mengembangkan komitmen sosialnya. Mengapa? Ini karena pelibatan masyarakat bisa dimaknai sebagai upaya pemberian tanggung jawab untuk melakukan perubahan melalui mekanisme pemerintahan. Masyarakat diberikan tanggung jawab, dalam tingkat tertentu, untuk berperan dalam proses-proses birokrasi mulai dari tahap perencanaan, perumusan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi kebijakan publik. Dengan adanya tanggung jawab tersebut maka diharapkan akan mendorong munculnya kepercayaan serta kepedulian terhadap sistem dan mekanisme yang ada. Dari sinilah komitmen sosial terbangun.

3. Kemampuan

Meskipun ada keleluasaan dan kesiediaan, partisipasi juga menjadi sulit terwujud bila tidak ada kemampuan dari kedua belah pihak -baik pihak pemerintah daerah maupun masyarakat- untuk mewujudkan nilai, prinsip dan mekanisme partisipasi secara nyata dalam seluruh proses kebijakan. Oleh karena itu dibutuhkan alat, metode interaksi dan keahlian yang akan menjadi sarana dan prasarana penting agar proses partisipasi bisa berlangsung secara efektif.

1. 2.3. Seberapa Jauh Birokrasi Membuka Ruang Partisipasi?

Bentuk-bentuk partisipasi dalam proses kebijakan merupakan ekspresi dari seberapa jauh pemerintah mau memberikan kesempatan bagi warganya untuk terlibat dalam proses kebijakan. Tingkat kesempatan yang diberikan tersebut bisa dilihat dari beberapa indikator berikut ini:

1. *Akses*. Kedalaman pelibatan publik dalam proses kebijakan sangat tergantung seberapa luas dan jauh ruang partisipasi yang disediakan oleh pemerintah daerah dan bisa diakses oleh warganya,
2. *Suara*. Variasi dan tingkat kedalaman partisipasi warga juga sangat dipengaruhi oleh seberapa kuat mereka diberi hak suara untuk mengungkapkan berbagai ide dan gagasan mereka,
3. *Pilihan*. Semakin banyak pilihan yang bisa ditawarkan dan dinegosiasikan oleh warga maka semakin terbuka pula peluang bagi warga untuk terlibat lebih mendalam pada proses kebijakan yang ada,
4. *Pengaruh*. Bentuk-bentuk partisipasi publik bervariasi juga disebabkan oleh seberapa besar publik bisa mempengaruhi berbagai keputusan dan konsensus yang ada dalam proses kebijakan.

Dengan menggunakan indikator-indikator di atas, kita bisa melihat seberapa besar ruang yang dibuka oleh birokrasi untuk memberikan kesempatan bagi warga terlibat mengontrol proses kebijakan. Setidaknya, ada 3 derajat partisipasi publik bila dilihat dari seberapa besar keleluasaan yang dibuka oleh pemerintah, yaitu:

1. *Informatif*

Sebuah pemerintahan daerah berada dalam derajat partisipasi yang sifatnya informatif apabila pemerintah sekedar mensosialisasikan dan menginformasikan apa saja yang menjadi rencana mereka dalam proses kebijakan. Sementara bagaimana proses itu dirumuskan dan dijalankan menjadi urusan pemerintah sepenuhnya. Dalam derajat seperti

ini maka yang penting adalah masyarakat sudah diberitahu tentang kebijakan pemerintah daerah.

2. *Konsultatif*

Derajat partisipasi ini lebih tinggi dari sekedar informatif. Ini disebabkan karena pemerintah daerah sudah menyediakan ruang dan melembagakan keterlibatan warga dalam proses kebijakan. Proses pelembagaan ini bisa dalam bentuk legalisasi pelibatan publik. Proses legalisasi ini biasa muncul dalam bentuk Perda Partisipasi Publik, Transparansi maupun Konsultasi Publik. Pemerintahan daerah berada dalam derajat ini apabila masyarakat sudah dilibatkan dalam proses yang memberi umpan balik atau tanggapan terhadap usulan, rumusan dan implementasi kebijakan publik. Dalam taraf ini masyarakat sudah memiliki mekanisme yang terlembaga untuk memberi usulan dan kritik terhadap pemerintah.

3. *Ruang Kewargaan*

Dalam ruang ini kehadiran partisipasi publik tidak hanya terlembagakan secara apik tapi juga sudah *mampu mempengaruhi* seluruh proses kebijakan yang ada. Tahapan ini bisa dikatakan sebagai tingkat tertinggi partisipasi karena selain ada mekanisme yang informatif dan mekanisme yang konsultatif, pemerintahan daerah sudah membuka keterlibatan aktif dari masyarakat. Tingkat kemampuan masyarakat untuk memilih dan memberi pengaruh kepada pembuat kebijakan, sebagai penjawantahan kebutuhan mereka, sudah tinggi. Ini artinya masyarakat sudah memiliki suara, akses, pilihan dan pengaruh.

1.2.4. Apa Ruang Partisipasi Warga dalam Konteks Perencanaan Pembangunan Daerah?

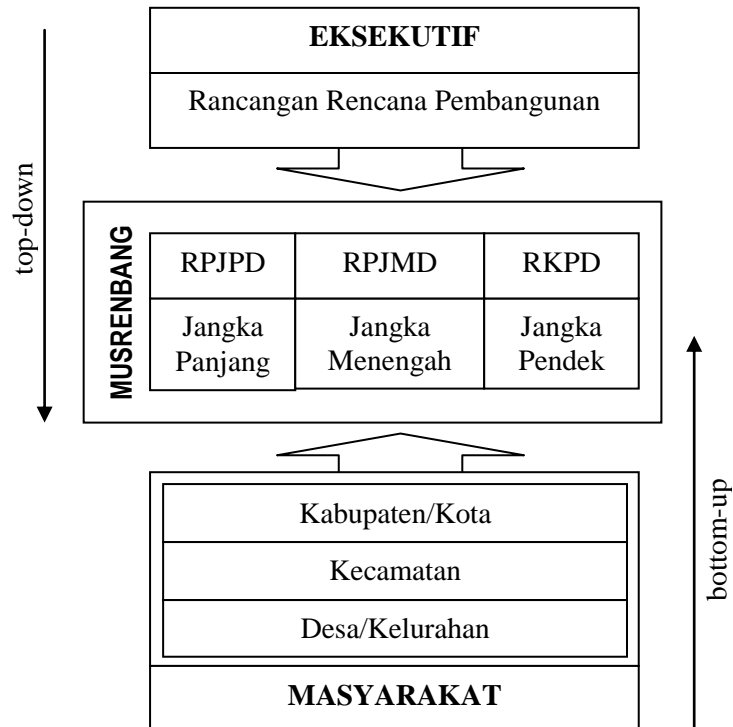
Dalam proses perencanaan pembangunan, ruang partisipasi masyarakat diwadahi dalam wadah Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang dijalankan secara bertingkat sejak level unit pemerintahan terbawah (desa/kelurahan) dan mencakup perencanaan pembangunan berjangka panjang, menengah, dan tahunan. Mengikuti siklus

waktu perencanaan pembangunan, ruang keterlibatan masyarakat ini diwadahi baik dalam perencanaan pembangunan jangka panjang (20 tahun), jangka menengah (lima tahun), dan jangka pendek (tahunan).

Musrenbang merupakan forum antarpelaku pembangunan dalam rangka menyusun rencana pembangunan, baik di tingkat nasional maupun daerah. Melalui musrenbang, pendekatan perencanaan pembangunan secara *bottom-up* didorong sebagai medium untuk mendorong keterlibatan luas seluruh lapisan masyarakat untuk turut berkontribusi dalam pengambilan kebijakan pembangunan yang dipadukan dengan mekanisme *top-down* dalam hal usulan rancangan kebijakan.

Secara skematis, keberadaan forum Musrenbang dalam daur proses perencanaan kebijakan pembangunan daerah dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.1
Musrenbang dalam Perencanaan Pembangunan Daerah:
Berdasarkan Tahap dan Tingkat Perencanaan



Pelibatan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan dan tingkatan perencanaan kebijakan dasar pembangunan daerah ini diharapkan dapat memastikan keterpaduan antara rancangan rencana pembangunan yang ditawarkan oleh Pemerintah Daerah dan usulan pembangunan yang dari masyarakat. Rancangan rencana pembangunan yang disusun oleh eksekutif ini merupakan skema perencanaan *top-down* yang selanjutnya dikonsultasikan dan disesuaikan dengan skema perencanaan *bottom-up* melalui forum-forum Musrenbang.

Penanggungjawab utama dalam penyusunan rancangan rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek di tingkat daerah ini dikoordinasikan oleh Bappeda. Tahapan proses dan penanggungjawab penyusunan rancangan kebijakan dasar ini, berdasarkan perbedaan jenis dokumen perencanaan pembangunan yang dihasilkan, dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. RPJPD

- a. Bappeda menyusun rancangan RPJPD yang mengacu pada RPJPN;;
- b. Bappeda menyelenggarakan Musrenbang RPJPD; dan
- c. Bappeda menyusun rancangan akhir RPJPD berdasarkan hasil Musrenbang.

2. RPJMD

- a. Bappeda menyiapkan rancangan awal RPJMD sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah ke dalam strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, program prioritas Kepala Daerah, dan arah kebijakan keuangan Daerah yang berpedoman pada RPJPD dan memperhatikan RPJMN;
- b. SKPD menyiapkan rancangan Renstra-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman pada rancangan awal RPJMD;
- c. Bappeda menyusun rancangan RPJMD dengan menggunakan rancangan Renstra-SKPD dan berpedoman pada RPJPD;
- d. Bappeda menyelenggarakan Musrenbang RPJPD;
- e. Bappeda menyusun rancangan akhir RPJMD berdasarkan hasil Musrenbang; dan
- f. SKPD menyesuaikan Renstra-SKPD dengan RPJMD.

3. RKPD

- a. Bappeda menyiapkan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran dari RPJMD dan mengacu pada RKP (Nasional);
- b. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan Renja-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKPD dan berpedoman pada Renstra-SKPD;
- c. Bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan Renja-SKPD;
- d. Bappeda menyelenggarakan Musrenbang penyusunan RKPD; dan
- e. Bappeda menyusun rancangan akhir RKPD berdasarkan hasil Musrenbang.

Keterlibatan masyarakat dalam forum-forum Musrenbang didesain secara berjenjang yang dikombinasikan melalui skema kewilayahan dan kepentingan. Skema kepentingan yang dimaksud di sini adalah bahwa Musrenbang penyusunan RKPD, selain diikuti oleh unsur-unsur pemerintahan, juga mengikutsertakan dan/atau menyerap aspirasi masyarakat terkait, antara lain asosiasi profesi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, pemuka adat dan pemuka agama, serta kalangan dunia usaha.

Dengan demikian, arti penting partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan dapat dikerangkai dalam tujuan sebagai berikut, yaitu:

1. Mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat;
2. Menciptakan rasa memiliki terhadap pemerintahan dan tanggungjawab pembangunan;
3. Menjamin keterbukaan, akuntabilitas, dan kepentingan umum;
4. Mendapatkan aspirasi masyarakat; dan
5. Sebagai wahana untuk agregasi kepentingan dan mobilisasi dana. Dalam konteks mobilisasi dana ini, perlu digaisbahwai bahwa pembangunan yang partisipatif juga diartikan sebagai perencanaan terhadap pembiayaan pembangunan yang partisipatif pula. Asumsi yang dibangun adalah bahwa Negara tidak memiliki cukup *resource* (dana) untuk dapat membiayai seluruh program-program pembangunan. Oleh karena

itu, strategi pelibatan masyarakat dan juga sektor privat adalah sebagai strategi untuk membiayai pembangunan.

PERMASALAHAN PARTISIPASI:

- A. Masalah dalam aspek keterwakilan
 - a. Kesulitan mengidentifikasi isu kebijakan yang bisa di-*share* ke publik
 - b. Kesulitan dalam mengidentifikasi kebutuhan publik
 - c. Kegagalan mengakomodasi suara dan masalah sosial yang relevan dengan kebutuhan kelompok-kelompok pinggir dan marjinal
 - d. Kesukaran untuk mengidentifikasi pihak yang relevan dengan isu
- B. Masalah dalam aspek keterlibatan
 - a. Forum publik yang tidak efektif
 - b. Forum publik yang tidak efisien (keterbatasan waktu)
 - c. Lemahnya sistem dukung dan

1. 2.5. Apa Saja Permasalahan Partisipasi dalam Perencanaan Daerah?

Seringkali ide partisipasi tidak bisa berjalan secara optimal karena dihadapkan dengan berbagai masalah atau dilema. Bisa jadi masalah tersebut muncul karena tidak terpenuhinya 3 prasyarat utama partisipasi (keleluasaan, kesediaan dan kemampuan). Namun bisa juga masalah muncul ketika metode partisipasi yang sama sekali tidak efektif dan efisien. Yang terakhir, selain terjebak pada formalisasi semata, proses partisipasi yang ada juga tidak dijamin akan berlangsung lama (sustainability).

1. Masalah dalam Aspek Keterwakilan

a. Kesulitan mengidentifikasi isu kebijakan yang bisa di-*share* ke publik

Tidak semua isu publik yang ada menjadi isu yang mudah disosialisasikan dan dikomunikasikan kepada publik. Bila dilihat dari karakternya, ada beberapa isu yang tidak bisa melibatkan konsensus banyak orang. Isu-isu tersebut biasanya merupakan isu strategis seputar pertahanan nasional dan rahasia negara atau isu yang membutuhkan adanya respon yang sangat cepat seperti isu penanganan bencana.

b. Kesulitan dalam mengidentifikasi kebutuhan publik

Keterlibatan publik meniscayakan adanya keragaman kepentingan. Semakin banyak yang dilibatkan akan semakin banyak aspirasi dan kepentingan yang diartikulasikan. Akibatnya tidak mudah mengidentifikasi masalah sosial yang benar-benar menjadi kebutuhan publik. Membedakan antara kebutuhan (*need*) dan keinginan (*want*) tidak gampang karena tidak ada tolak ukur dan indikator yang jelas.

Kegagalan mengkluster masalah sosial yang ada akan membuat proses partisipasi akan mengarah ke arah *deadlock* tanpa konsensus. Selain itu, bila pemerintah daerah gagal memilah antara kebutuhan dan keinginan maka dapat dibayangkan akan muncul kekecewaan massif dari warganya. Selain akan kehilangan legitimasi di mata publik, pemerintah daerah justru akan kesulitan nantinya untuk mengadakan forum-forum partisipasi lagi karena masyarakat sudah terlanjur apatis.

c. Kegagalan mengakomodasi suara dan masalah sosial yang relevan dengan kebutuhan kelompok-kelompok pinggiran dan marjinal.

Forum-forum partisipasi belum tentu berhasil mengidentifikasi kebutuhan dari kelompok-kelompok rentan (*vulnerable groups*) dan kelompok marjinal seperti kaum perempuan, komunitas *different ability* (difable), kaum miskin kota. Padahal komunitas-komunitas *voiceless* tersebut seringkali menjadi kelompok yang paling sering terkena dampak negatif langsung dari kebijakan-kebijakan pemerintah.

Kegagalan menangkap suara mereka tersebut dikarenakan kelompok-kelompok tersebut tidak cukup punya "kemampuan" untuk mengungkapkan suara mereka di forum-forum partisipasi. Selain itu juga tidak ada "keleluasaan" yang diberikan kepada mereka. Pemerintah daerah seringkali melupakan kewajibannya untuk selalu memberikan ruang politik yang sangat luas bagi kelompok-kelompok marjinal dan pinggiran sebab mereka dianggap tidak bisa memberikan kontribusi yang optimal bagi inisiatif pembangunan. Sedangkan ruang sosial pun tidak tersedia cukup luas pula buat mereka. Seringkali kita dapatkan kondisi dimana sebuah komunitas atau masyarakat menabukan kehadiran perempuan dalam forum-forum publik.

d. Kesukaran untuk mengidentifikasi pihak yang relevan dengan isu.

Partisipasi bukan berarti melibatkan seluruh warga negara yang ada dalam setiap proses perumusan kebijakan pada isu kebijakan apapun. Hanya publik yang relevan dengan isu yang dilibatkan dalam proses partisipasi yang ada. Namun tidak mudah mengidentifikasi representasi publik yang dianggap relevan dengan masalah yang ada. Bila salah mengidentifikasi publik yang relevan atau stakeholders maka dapat dibayangkan dengan mudah bahwa keputusan yang diambil akan bersifat a-historis dan kemungkinan besar akan gagal menyelesaikan masalah sosial yang ada.

2. Masalah dalam Aspek Keterlibatan

a. Forum publik yang tidak efektif

Forum-forum yang ada tidak bisa secara efektif menarik keterlibatan publik dan bisa menyaring aspirasi yang ada. Seringkali forum tersebut melibatkan banyak orang tapi tidak memberikan kontribusi yang signifikan karena isu kebijakan yang tersaring justru bukan menjadi kebutuhan publik sebenarnya.

b. Forum publik yang tidak efisien (keterbatasan waktu)

Proses partisipasi membutuhkan adanya konsensus semua pihak sehingga waktu yang dibutuhkan sangat panjang agar semua pihak terakomodasi. Padahal di sisi lain pemerintah memiliki siklus perencanaan dan penganggaran yang membatasi proses yang ada dan mesti ditaati tiap tahun. Kondisi inilah yang seringkali terjadi ketika aparat birokrasi membentuk forum-forum partisipasi. Akibatnya forum tersebut diadakan hanya sekedar formalitas semata.

c. Lemahnya sistem dukung dan daya dukung lingkungan

○ Standar auditing yang tidak sinergi

Saat ini ada beberapa produk regulasi cenderung afirmatif terhadap peran-peran publik dalam proses kebijakan, seperti UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Perda Transparansi, Perda Partisipasi, dsb. Namun sayangnya regulasi afirmatif tersebut harus berhadapan

dengan standar auditing yang justru tidak bisa memberi ruang lebih jauh terwujudnya partisipasi. Misalnya penentuan alokasi anggaran yang sudah sangat terperinci dalam anggaran daerah berbasis kinerja justru tidak memberikan ruang lebih jauh bagi alokasi anggaran yang berasal dari inisiatif publik.

- Sistem dan manajemen Informasi

Proses partisipasi akan berjalan secara optimal bila ditopang oleh penyebaran informasi yang simetris dan keterbukaan informasi. Sayangnya sekali, pemerintah daerah tidak punya instrumen yang efektif agar proses penyebaran informasi dan *sharing* informasi yang sifatnya resiprokal bisa berjalan.

1. 3. Bagian 2: Strategi Optimalisasi Partisipasi Warga dalam Proses Perencanaan Pembangunan Daerah

1.3.1 Bagaimana Strategi Menumbuhkan Partisipasi Warga dalam Perencanaan Pembangunan Daerah?

Upaya pengembangan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik memang bukan hal yang mudah dilakukan. Semua pihak mesti turut memikirkan upaya untuk mengatasi masalah-masalah dalam partisipasi baik dari sisi proses kebijakan maupun instrumentasi. Pengembangan partisipasi butuh waktu. Namun tentunya ini bukan jadi alasan untuk tidak melakukan sesuatu. Ada beberapa strategi yang bisa dikembangkan para pelaku dalam birokrasi pemerintah untuk bisa mendorong tumbuhnya partisipasi aktif masyarakat serta menjamin keberlanjutannya. Dalam konteks pengembangan demokrasi dan *good governance* strategi-strategi ini saling menguatkan satu sama lain dan tak bisa dipisahkan.

1. *Penyebaran informasi publik.*

Strategi ini bisa dianggap sebagai pelibatan publik dalam tingkat yang paling rendah. Melalui strategi ini pemerintah daerah hanya mensosialisasikan dan menginformasikan apa saja yang menjadi rencana mereka dalam proses kebijakan. Warga menjadi pendengar pasif dan tidak memiliki ruang yang

Strategi menumbuhkan partisipasi warga:

1. Penyebaran informasi publik
2. Pengembangan mekanisme konsultasi kebijakan publik
3. Pengambilan dan pelaksanaan keputusan publik secara bersama.
4. Mendorong inisiatif komunitas yang independen
5. Mendorong kemampuan analisis sosial dan analisis kebijakan
6. Monitoring partisipatif

luas untuk memberikan umpan balik (*feedback*). Meskipun strategi semacam ini sangat minimalis, akan tetapi ia memiliki peran penting untuk menunjukkan ke publik bahwa pemerintah daerah telah melakukan sesuatu. Kelemahannya, apabila dijalankan secara parsial, strategi ini justru akan menciptakan kontrol politik pemerintah daerah yang kuat serta menghambat munculnya komitmen dan dukungan yang kuat dari masyarakat. Karena itu strategi yang lain juga harus dijalankan apabila pemerintah daerah berkehendak untuk mendorong demokratisasi.

2. *Pengembangan mekanisme konsultasi kebijakan publik.*

Melalui strategi ini pemerintah daerah memberikan informasi kepada masyarakat mengenai beberapa pilihan kebijakan yang ditawarkan sembari kemudian mendengarkan bagaimana respon dari masyarakat. Strategi ini membuka peluang bagi masyarakat untuk menyalurkan umpan balik atas apa yang diusulkan oleh pemerintah daerah. Hanya saja strategi ini belum mampu menjangkau masyarakat pada persoalan selanjutnya, yaitu pengambilan keputusan dan implementasinya.

3. *Pengambilan dan pelaksanaan keputusan publik secara bersama.*

Melalui strategi ini pemerintah daerah diharapkan mampu mendorong munculnya tawaran-tawaran dan ide-ide alternatif dari masyarakat. Masyarakat hadir dan terlibat dalam perumusan kebijakan serta memiliki suara untuk turut memutuskan kebijakan tersebut.

Selanjutnya pemerintah daerah dan warganya memutuskan secara bersama pilihan yang menurut mereka merupakan pilihan terbaik melalui proses dialog dan diskusi. Strategi perumusan kebijakan bersama ini penting dilakukan karena dari situ bisa tergali pengetahuan lokal yang berguna untuk pengembangan kebijakan yang efektif. Setelah ada keputusan bersama diharapkan muncul kesepakatan untuk melaksanakan keputusan tersebut bersama-sama. Kedua belah pihak ini kemudian berusaha membangun kemitraan agar bisa melaksanakan keputusan yang sudah mereka ambil.

4. *Mendorong inisiatif komunitas yang independen.*

Dengan strategi ini pemerintah daerah mendorong penguatan komunitas-komunitas mandiri melalui mekanisme hibah, pemberian saran dan dukungan berupa pemberian sumberdaya. Ini dilakukan agar komunitas-komunitas tersebut mampu mengembangkan inisiatif dan mewujudkan keinginan-keinginan publik mereka (*self-sufficiency*).

5. *Mendorong kemampuan analisis sosial dan analisis kebijakan*

Strategi ini sebenarnya diarahkan untuk mengembangkan kemampuan, baik pemerintah daerah maupun masyarakat, untuk lebih memahami persoalan-persoalan dan alternatif-alternatif penyelesaian yang ada di sekitar mereka. Dengan strategi ini pemerintah daerah maupun masyarakat diharapkan akan mampu lebih cermat melihat kebutuhan-kebutuhan riil, hambatan, tantangan, peluang dan kekuatan yang mereka miliki untuk melakukan perubahan. Persoalan dalam efektifitas dan efisiensi forum partisipasi publik akan bisa diatasi apabila pihak-pihak yang terlibat memiliki kapasitas analisis sosial dan analisis kebijakan yang kuat.

6. *Monitoring partisipatif*

Melalui strategi ini masyarakat turut terlibat dalam menilai nilai-nilai, perkembangan, hambatan serta capaian program dan proyek yang dijalankan bersama. Diharapkan, lewat strategi ini, akan tercipta kontrol dan kekuatan politik untuk mengawal perubahan sistem dan daya dukung lingkungan.

1.3.2 Mengapa Membangun Akuntabilitas Sosial Penting Dilakukan oleh Pemerintah Daerah?

Akuntabilitas sosial sering kali diartikan menjadi sebuah pendekatan yang menempatkan kontrak sosial sebagai sebuah instrumen dasar dalam mengembangkan prinsip akuntabilitas dari praktek pemerintahan. Pada titik ini, partisipasi setiap warga negara dan segenap elemen *civil society* sangatlah signifikan. Sebab, inti dari kontrak sosial adalah adanya partisipasi warga negara dan elemen *civil society* untuk memastikan implementasi prinsip akuntabilitas dalam setiap kebijakan publik.

Berkaitan dengan kontrak sosial, sebuah proses akuntabilitas sosial idealnya bisa memberi ruang bagi masyarakat untuk: *pertama*, bersuara. Artinya, masyarakat mempunyai kesempatan untuk mengeluarkan pendapat sebagai perwujudan dari hak sipil dan politik yang dimilikinya. Melalui kesempatan bersuara, masyarakat diharapkan bisa berpartisipasi aktif dan menghilangkan berbagai sumbatan dalam proses komunikasi politik di setiap proses kebijakan publik. *Kedua*, memilih. Artinya, masyarakat diberi kesempatan untuk memilih saluran kepentingan yang sesuai dengan preferensinya masing-masing. Pada titik ini, masyarakat didorong untuk dapat memaksimalkan kepentingannya melalui saluran yang mereka pilih dalam setiap proses kebijakan publik. *Ketiga*, menentukan jalan ke luar. Artinya, masyarakat memiliki cukup ruang untuk menentukan jalan ke luar bagi setiap persoalan yang muncul dalam proses kebijakan publik.

Berkaca pada pengalaman banyak negara, kinerja akuntabilitas sosial dapat dimaksimalkan manakala tersedia instrumen yang memberi kesempatan pada masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan publik. Dalam ranah ekonomi-politik, beberapa instrumen seperti *participatory budgeting*, *independent budget analyze*, *public expenditure tracking* dan *participatory performance monitoring* dapat digunakan untuk memaksimalkan kinerja akuntabilitas sosial. Lebih jauh lagi, kinerja akuntabilitas sosial juga bisa distimulan melalui instrumen seperti *citizens juries*, *public hearing*, *community ratio*, *transparency portals*, *citizens charter* serta *ombudsmen*.

Sebuah Pemerintah Daerah merupakan aktor utama dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi pokok pemerintahan, seperti: pembuatan aturan, pemberdayaan, perlindungan dan penyelenggaraan pelayanan publik. Terkait dengan akuntabilitas, Pemerintah Daerah sebagai sebuah badan hukum mempunyai kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban dan penjelasan tentang kinerjanya baik secara vertikal maupun secara horisontal. Namun demikian, akuntabilitas tidak hanya menuntut kewajiban saja. Pada saat yang bersamaan, akuntabilitas juga memberi keuntungan kepada Pemerintah Daerah, antara lain:

1. Meningkatkan derajat responsifitas dari Pemerintah Daerah

Melalui akuntabilitas sosial, partisipasi dan aspirasi masyarakat dapat diserap secara maksimal. Masyarakat, dalam konteks ini mempunyai kesempatan yang cukup untuk menyalurkan kepentingannya melalui berbagai saluran yang mereka pilih. Selain itu, akuntabilitas sosial juga memberi ruang bagi masyarakat untuk ikut ambil bagian dalam setiap usaha pemecahan persoalan. Pada titik ini, Pemerintah Daerah tidak hanya memiliki peluang untuk melakukan pemberdayaan masyarakat, tetapi lebih dari itu, pelibatan partisipasi dan aspirasi masyarakat secara masif juga mempunyai dampak positif bagi peningkatan derajat responsifitas Pemerintah Daerah.

2. Membagi beban pertanggungjawaban dari Pemerintah Daerah

Pelibatan partisipasi dan aspirasi masyarakat secara masif dapat pula dimaknai sebagai sebuah proses yang dapat mendistribusikan pertanggungjawaban penyelenggaraan kebijakan publik dari Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Melalui akuntabilitas sosial, setiap elemen baik dari negara dan masyarakat di tingkat lokal dilekati kewajiban untuk melakukan pertanggungjawaban dari setiap kebijakan publik. Dengan demikian, beban pertanggungjawaban tidak hanya dilekatkan kepada Pemerintah Daerah, melainkan terbagi secara merata dengan berbagai elemen dari masyarakat di level lokal.

3. *Meningkatkan kontrol terhadap penggunaan anggaran*

Dari segi finansial, administratif dan politik, akuntabilitas dapat meningkatkan kontrol aktif terhadap penggunaan anggaran. Dalam wilayah finansial, kontrol aktif terhadap penggunaan anggaran dapat dilakukan dengan mengimplementasikan sebuah sistem audit yang komprehensif. Kontrol aktif terhadap penggunaan anggaran, di ranah administrasi, dapat ditingkatkan melalui pelebagaan sistem administrasi yang menuntut dokumentasi dari setiap kebijakan publik yang diambil. Adapun dalam wilayah politik, peningkatan kontrol terhadap penggunaan anggaran dapat dilakukan dengan melibatkan partisipasi masyarakat melalui prinsip sosial akuntabilitas. Dari sini, dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas memberikan keuntungan bagi Pemerintah Daerah untuk mendesain sebuah sistem kontrol yang berlapis dalam penggunaan anggaran.

4. *Meningkatkan sumber daya Pemerintah Daerah*

Aplikasi prinsip akuntabilitas, dalam banyak kasus, dapat membantu proses peningkatan sumber daya Pemerintah Daerah. Akuntabilitas finansial, administrasi dan politik yang tinggi dari Pemerintah Daerah dapat meningkatkan citra dan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Dengan berbekal citra dan kepercayaan publik yang tinggi, Pemerintah Daerah mempunyai peluang untuk memperbaiki iklim investasi di daerah yang bersangkutan, sehingga sumber daya pemerintah bisa ditingkatkan secara bertahap. Kasus Porto Allegre dapat dijadikan sebagai rujukan dan refleksi positif dari peningkatan sumber daya Pemerintah Daerah melalui operasionalisasi prinsip akuntabilitas.

1.3.3 Apa Saja Langkah-langkah Praksis untuk Membangun Perencanaan Pembangunan Daerah yang Partisipatif?

Secara singkat, partisipasi merupakan sebuah rangkaian proses panjang yang ditandai dengan aktivitas warga untuk mengidentifikasi keinginan mereka, menimbang pilihan yang mereka yakini dan melaksanakan pilihan mereka. Biasanya proses partisipasi berlangsung melalui beberapa fase berikut ini:

1. Inisiasi, merupakan tahapan yang paling awal biasanya ditandai dengan adanya keinginan warga untuk terlibat dan pemerintah sudah mulai memikirkan isu kebijakan apa yang memungkinkan melibatkan warganya .
2. Persiapan. Dalam tahap ini pemerintah daerah sudah mulai bagaimana proses partisipasi dijalankan, mulai menjalin komunikasi dan hubungan dengan warganya serta memikirkan pendekatan partisipasi seperti apa yang paling efektif
3. Partisipasi. Dalam fase ini pemerintah daerah menggunakan berbagai metode-metode partisipasi yang ada untuk melibatkan warga.
4. Kontinuasi, merupakan fase akhir dalam partisipasi. Dalam fase ini pemerintah daerah lebih memfokuskan aktivitasnya pada upaya-upaya menjaga keberlangsungan proses partisipasi

Fase-fase tersebut jika dikontekstualisasi dalam proses perumusan kebijakan yang partisipatif, maka mekanisme yang perlu ditempuh dalam rangka membangun kebijakan publik yang partisipatif minimal harus melalui tahapan-tahapan berikut:

1. Menangkap permasalahan riil dan aspirasi masyarakat. Permasalahan dan aspirasi masyarakat ini dapat ditelusuri dengan melakukan komunikasi secara intensif dengan kelompok masyarakat secara berjenjang di tingkat RT/RW, kelurahan, dan kecamatan, sampai pada kalangan LSM dan dunia usaha/swasta.
2. Mengidentifikasi pihak-pihak terkait yang perlu dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan publik;
3. Memastikan bahwa masing-masing pihak memahami dengan baik target-target dan upaya yang diperlukan dalam mencapai tujuan pembangunan;
4. Menentukan peran dan informasi yang diharapkan dari masing-masing pihak dalam proses perumusan kebijakan publik dimaksud;
5. Menentukan model/teknik/proses pelibatan yang dapat menjamin terwujudnya partisipasi aktif masing-masing pihak dalam setiap kebijakan publik yang dirumuskan;
6. Menentukan mekanisme pengukuran dan pemantauan efektivitas kebijakan publik yang diambil.

Tahapan proses dalam membangun kebijakan publik partisipatif di atas dapat digambarkan sebagai sebuah siklus seperti berikut:

Bagan 1.2

Proses Membangun Kebijakan Publik Partisipatif



Kebijakan pembangunan yang partisipatif tidak hanya ditandai oleh ketersediaan ruang partisipasi bagi publik untuk menyuarakan kepentingannya. Lebih dari itu, melalui partisipasi juga harus dapat dipastikan bahwa kebijakan pembangunan yang diambil adalah representasi dari kepentingan dan usulan publik. Ini sangat mendasar agar pelibatan partisipasi masyarakat oleh birokrasi tidak sekedar diukur sebagai ketepatan procedural semata.

Dalam konteks ini, berbagai catatan terhadap berbagai forum Musrenbang dalam kaitannya dengan efektivitas partisipasi masyarakat masih banyak ditemukan celah kelemahannya.

Berikut ini adalah beberapa poin kunci yang butuh mendapatkan perhatian agar partisipasi publik yang ada dapat dikelola secara efektif.

**Penguatan Efektifitas Partisipasi Publik
dalam Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Daerah**

- Memperjelas peranan, fungsi dan yurisdiksi partisipasi publik dalam proses perencanaan dan penganggaran.
- Perlunya wadah partisipasi lain selain Musrenbang, terutama di tingkat Kabupaten/Kota, dalam proses formulasi, implementasi, pemantauan dan evaluasi kebijakan pembangunan.
- Memperjelas efektifitas Musrenbang dalam mempengaruhi alokasi anggaran pembangunan.
- Memperkuat kapasitas organisasi masyarakat sipil dan kelompok kepentingan lainnya untuk menjalankan peran yang efektif dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah

1. Langkah 1: Menangkap permasalahan riil masyarakat

Tahap awal ini, menangkap apa yang sebenarnya menjadi permasalahan riil masyarakat sebenarnya memiliki makna yang strategis. Karena jika pemerintah daerah mampu menemukan apa yang menjadi persoalan pokok di masyarakat, dan selanjutnya merumuskannya dalam program-program pembangunan sebagai upaya penyelesaian persoalan-persoalan tersebut, maka dukungan masyarakat terhadap program-program pembangunan akan semakin besar. Artinya, pelibatan masyarakat dalam proses perumusan masalah pada fase perencanaan pembangunan adalah hal yang vital. Untuk kebutuhan tersebut, maka masyarakat sendiri harus dilibatkan dalam proses formulasi kepentingannya. Asumsinya, masyarakat memiliki kemampuan untuk mendefinisikan apa yang menjadi persoalannya.

Pertanyaan selanjutnya adalah masalah seperti apa saja yang penting dirumuskan oleh pemda? Karena hasil formulasi masalah ini akan dipakai sebagai pijakan dalam kebijakan publik, maka masalah yang dimaksud di sini adalah “masalah bersama”. Maksud dari

masalah bersama adalah masalah dari masyarakat yang sifatnya umum atau menjadi masalah publik, yang menuntut adanya solusi dari pihak pemerintah. Permasalahan dan aspirasi masyarakat ini dapat ditelusuri dengan melakukan komunikasi secara intensif dengan kelompok masyarakat secara berjenjang di tingkat RT/RW, kelurahan, dan kecamatan, sampai pada kalangan LSM dan dunia usaha/swasta.

2. *Langkah 2: Identifikasi pihak-pihak yang terlibat langsung dalam proses perencanaan pembangunan daerah*

Meskipun partisipasi merupakan hak warga negara namun bukan berarti kita harus melibatkan seluruh warganegara tanpa kecuali dalam setiap proses kebijakan di seluruh sektor. Setidaknya ada beberapa alasan yang bisa menguatkan argumen tersebut, yaitu: *Pertama*, waktu yang dimiliki sangat terbatas sehingga tidak mungkin melibatkan seluruh warga. *Kedua*, Tidak setiap orang punya ketertarikan yang sama untuk berpartisipasi.ada yang ingin terlibat lebih jauh dan ada pula yang sama sekali tidak tertarik untuk terlibat. *Ketiga*, isu kebijakan tersebut belum tentu memberikan dampak bagi seluruh warga yang ada. Mungkin saja kebijakan tertentu hanya berdampak pada satu komunitas tapi tidak terhadap komunitas yang lain.

Oleh karena itu yang benar-benar terlibat atau berpartisipasi dalam sebuah proses kebijakan adalah publik yang relevan atau *stakeholders*. *Stakeholders* adalah warga negara yang tertarik dengan proses kebijakan yang sedang berlangsung. Ketertarikan tersebut muncul karena mereka adalah warga yang bisa memberikan pengaruh langsung terdapat dampak yang akan dihasilkan dalam proses kebijakan tersebut atau mereka terkena dampak langsung dari proses kebijakan tersebut. Dengan kata lain, yang akan benar-benar terlibat dan berpartisipasi dalam sebuah proses kebijakan adalah:

- a. Individu atau kelompok yang mendapatkan keuntungan secara langsung maupun tidak langsung dari program yang ada

- b. Individu atau kelompok yang terkena dampak langsung dari program yang ada. Biasanya dari kalangan kaum miskin dan kelompok-kelompok yang dimarjinalkan.
- c. Individu atau kelompok yang secara tidak langsung bisa membantu, mendukung atau justru menghalangi pelaksanaan program tersebut. Bisa juga merupakan individu atau kelompok yang mungkin memiliki keahlian, uang atau sumberdaya yang lain untuk menyokong pelaksanaan program. Misalnya aktivis NGO, lembaga donor internasional, kelompok preman, dsb.
- d. Pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas untuk memberi keputusan. Pemerintah daerah merupakan stakeholders kunci dalam proses kebijakan di daerah.

3. *Langkah 3: Menentukan Peran dan Informasi yang dibutuhkan*

Langkah selanjutnya adalah menentukan peran dan informasi yang diharapkan dari masing-masing pihak dalam proses perumusan kebijakan publik dimaksud. Dalam proses perencanaan pembangunan, kapasitas data serta informasi meliputi ketersediaan dan ketercukupan data dan informasi menjadi salah satu aspek penunjang keberhasilan perencanaan pembangunan. Ada tiga pihak yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan publik tersebut, yaitu unsur pemerintah, unsur masyarakat sipil, dan sektor privat. Artinya, persoalan-persoalan publik adalah urusan bersama pihak pemerintah, masyarakat sipil, dan dunia usaha (sektor privat) sebagai tiga aktor utama. Ketiga aktor utama tersebut diharapkan dapat bekerjasama dalam proses perencanaan pembangunan yang bersendikan pada partisipasi, transparansi dan akuntabilitas yang merupakan aspek kunci dari *good governance*.

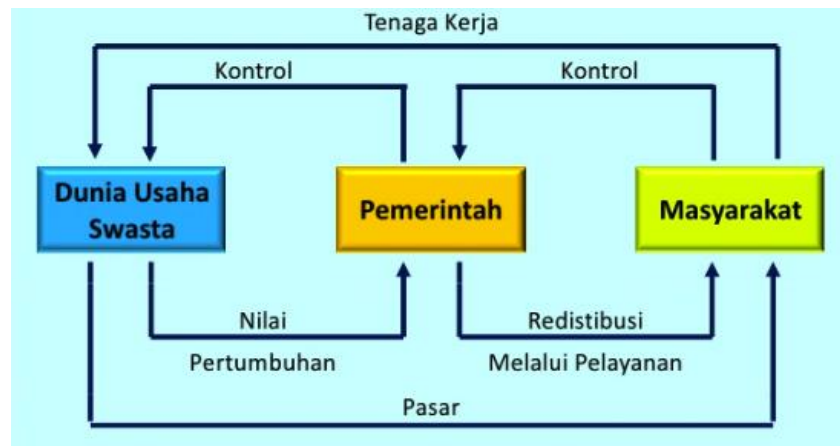
Dalam kerangka *good governan* tersebut, peran pemerintah daerah adalah menjalankan dan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif bagi masyarakat (baik mayarakat sipil maupun masyarakat ekonomi) dalam menyampaikan aspirasi dan kebutuhannya. Selain itu, pemerintah daerah juga memiliki kewajiban untuk menjalankan

fungsi redistribusi melalui pelayanan publik kepada masyarakat. Dalam rangka menjalankan fungsi pelayanan publik itulah pemerintah daerah diharapkan mampu menangkap aspirasi dan kebutuhan masyarakat terkait dengan penyelenggaraan dan penyediaan pelayanan publik. Pemerintah daerah juga berfungsi melakukan peran kontrol terhadap dunia usaha (sektor privat).

Sementara itu, sektor privat dibutuhkan informasinya dalam rangka meningkatkan penciptaan lapangan kerja dan pendapatan bagi daerah. Dan, peran masyarakat sipil dibutuhkan informasinya untuk menggali dan mencari akar persoalan dari masalah yang dihadapi masyarakat. Dalam konteks *good governance*, peran masyarakat adalah melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah. Berikut ini adalah ilustrasi interaksi antara dunia usaha, pemerintah daerah dan masyarakat yang berbasiskan pada partisipasi, akuntabilitas dan transparansi.

Gambar 1.3

Interaksi Antar Swasta, Pemerintah Daerah dan Masyarakat



4. Langkah 4: Menentukan Teknik Pelibatan yang Partisipatif

Berikut ini adalah beberapa teknik partisipasi yang bisa digunakan dalam proses pelibatan warga pada perencanaan pembangunan.

a. Dengar Pendapat Publik (*Public Hearing*)

Teknik ini dilakukan dengan cara membentuk pertemuan publik dalam jumlah yang terbatas. Dalam teknik ini biasanya pemerintah daerah mengundang elemen-elemen masyarakat yang tertarik dan pakar-pakar yang kompeten dalam bidang kebijakan tertentu. Di sini pemerintah daerah mempresentasikan rencana yang ingin dijalankan dan mendengarkan pendapat publik tentang persoalan tersebut. Teknik ini memiliki beberapa kelebihan. Diantaranya adalah kemampuan menginformasikan persoalan kepada publik secara cepat, meminimalisasi potensi konflik serta mendorong terciptanya pengambilan keputusan yang lebih baik.

Hanya saja teknik ini memiliki kelemahan mendasar terutama dalam hal representasi. Umpan balik yang didapat dari proses ini seringkali tidak mencerminkan kebutuhan masyarakat secara luas, sebab yang terlibat dalam proses ini hanyalah orang-orang tertentu. Teknik ini cenderung meminggirkan kelompok-kelompok yang lemah yang tak memiliki kapasitas dan akses untuk terlibat dalam publik hearing ini. Artinya kepentingan dari kelompok-kelompok tertentu bisa jadi mendominasi usulan-usulan dan masukan-masukan buat pemerintah daerah.

b. *Focus Group Discussion*

Teknik ini dilakukan dengan cara mendiskusikan satu topik tertentu yang melibatkan perwakilan-perwakilan dari kelompok-kelompok dalam masyarakat; misal elemen-elemen keagamaan, etnis, organisasi sosial, dan elemen dari pemerintah daerah sendiri, dll. Diskusi ini hanya dilakukan dalam satu kali tatap muka dan sebisa mungkin dijalankan secara informal agar terjadi suasana diskusi yang terbuka. Dengan cara semacam ini diharapkan akan mendorong munculnya ide-ide dan komitmen untuk mengembangkan inovasi-inovasi baru dalam menangani persoalan publik.

Teknik ini memiliki kelebihan terutama adanya kemungkinan yang besar untuk menciptakan konsensus dan pengayaan informasi diantara para peserta yang mewakili masing-masing elemen masyarakat. Bila persoalan formalitas bisa diatasi maka forum

ini bisa menjadi mekanisme diskusi dengan suasana yang santai. Selain itu FGD bisa dijadikan salah satu cara untuk mengukur opini publik tentang sebuah persoalan.

Kelemahan utama dari teknik ini adalah pada besarnya kemungkinan bias dalam penentuan siapa yang akan mewakili elemen-elemen masyarakat. Kriteria keterwakilan peserta FGD harus diperhatikan secara serius. Selain itu, FGD biasanya juga memunculkan kemungkinan dominasi beberapa orang tertentu yang 'menguasai persoalan' dan memiliki banyak informasi. Bahkan gagasan dari orang-orang yang dominan bisa jadi mempengaruhi cara berpikir peserta lain. Artinya kalau orang-orang yang terlibat dalam diskusi tidak memiliki informasi yang cukup maka diskusi cenderung menjadi tak terarah. Bahkan kalau tak dikelola dengan baik, justru FGD akan meningkatkan tensi konflik di antara para peserta yang mewakili kelompoknya masing-masing.

c. *Consensus building (membangun konsensus)*

Metode ini dihadirkan dan didesain untuk membantu pemerintah dan masyarakat untuk mencapai konsensus atas sebuah isu tertentu yang menjadi sumber konflik. Cara ini dilakukan dengan menghadirkan pihak-pihak yang terlibat dalam konflik, misalnya antara pemerintah dengan individu-individu atau kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Biasanya upaya seperti ini dilakukan dengan melibatkan mediator yang dianggap netral dalam persoalan yang ada. Misalnya ketika terjadi konflik ganti rugi tanah untuk jalan. Mediasi bisa dilakukan oleh LSM, universitas dan pemerintah (dengan catatan pemerintah tidak terlibat dalam kasus yang ada).

d. *Open House*

Teknik ini dilakukan dengan cara mengundang masyarakat untuk datang dan berdialog dengan staf-staf pemerintahan daerah pada suatu lokasi dan jangka waktu tertentu tentang satu persoalan. Masyarakat bisa mengutarakan pendapatnya secara santai dan informal. Bahkan dalam beberapa hal isu-isu yang sensitif bisa muncul ke permukaan. Kelemahannya adalah seringkali topik yang dibicarakan dalam prakteknya menjadi

beragam dan tak terfokus, karena masyarakat menginginkan semua persoalan yang ada diatasi segera. Selain itu teknik ini membutuhkan skill dan intensifitas yang tinggi dari staf-staf pemerintah daerah yang terlibat.

e. Survey

Ini dilakukan dengan cara meminta informasi dari masyarakat yang dipilih lewat metode sampling tertentu. Lewat teknik ini individu-individu yang disurvei ditanyai dengan pertanyaan yang sama. Mekanismenya bisa lewat email, pos, telepon, atau wawancara langsung. Keuntungan dari teknik partisipasi ini adalah pemerintah daerah bisa mendapatkan opini masyarakat dalam jangkauan yang luas. Hanya saja teknik ini memiliki persoalan, sekali lagi, dalam hal representasi. Selain itu informasi yang didapat seringkali terlalu sederhana. Ini terjadi karena biasanya pertanyaan dalam survey bersifat simple dan langsung ke poinnya. Artinya, dimensi persoalan yang lebih dalam seringkali tak tertangkap.

f. Community Planning (Perencanaan Komunitas)

Community Planning adalah teknik partisipasi yang mencoba mengembangkan visi daerah dalam jangka yang panjang. Tujuannya adalah untuk membangun konsensus tentang strategi komunitas. Masyarakat dilibatkan secara luas untuk merumuskan agenda kebijakan dan mendiskusikan tentang pelayanan-pelayanan yang semestinya disediakan oleh pemerintah daerah.

Teknis perumusan perencanaan strategis ini bisa dilakukan oleh kelompok kerja yang melibatkan elemen-elemen dalam masyarakat dan pemerintah daerah. Hanya saja metode penggalan informasi dan kebutuhan dilakukan lewat cara yang beragam mulai dari wawancara dengan masyarakat, diskusi-diskusi dan pertemuan-pertemuan publik yang teratur, survey, studi dokumen, dll. Diharapkan informasi yang didapat dari masyarakat akan bersifat komprehensif. Ini kemudian menjadi bahan masukan bagi kelompok kerja untuk didiskusikan, dipublikasikan dan dirumuskan sebagai rencana strategis pemerintah daerah. Kelebihan dari teknik ini adalah adanya upaya untuk

mengedepankan konsensus dan kolaborasi. Hanya saja teknik ini seringkali memunculkan ekspektasi tinggi dari publik yang kadang tak bisa dipenuhi oleh pemerintah daerah.

g. Komite-Komite Sektoral

Komite semacam ini biasanya dibentuk untuk menangani satu sektor tertentu yang didalamnya melibatkan pelaku-pelaku yang berkepentingan. Misalnya komite kesehatan, dewan pendidikan kota, komite kesenian, dll. Komite semacam ini, misalnya, bisa kita temui lewat Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan Kota seperti yang diatur dalam UU No. 20/ 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

5. Langkah 5: Menentukan Mekanisme Pengukuran Dampak Kebijakan

Langkah terakhir adalah menentukan mekanisme pengukuran dampak kebijakan. Dampak dapat didefinisikan sebagai gambaran nilai suatu program terhadap orang dan masyarakat. Dampak biasanya mengacu pada manfaat jangka panjang terhadap masyarakat. Misalnya, peningkatan pengetahuan, efisiensi produksi, peningkatan lingkungan hidup, keuntungan finansial, dan sebagainya. Secara konseptual produk/hasil kebijakan (*policy output*) tentu saja berbeda dengan dampak kebijakan (*policy impact*). *Output* kebijakan adalah produk dan implementasi kebijakan. Sedangkan dampak (*outcome/impact*) dari sebuah kebijakan merupakan efek kebijakan dalam konteks yang sesungguhnya.

Jadi, secara konsep, dampak kebijakan adalah keseluruhan efek yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi kehidupan nyata (Dye, 1981). Menurut Anderson (1984), semua bentuk manfaat dan biaya kebijakan, baik yang langsung maupun yang akan datang, harus diukur dalam bentuk efek simbolis atau efek nyata. Pengetahuan mengenai dampak berguna untuk menilai apakah suatu proses kebijakan bisa bermanfaat, memecahkan masalah atau malah memperburuk masalah? Karena itu, untuk mengetahuinya kita perlu melakukan evaluasi dampak kebijakan.

Ada banyak pendekatan dan model evaluasi kebijakan dengan karakter yang berbeda-beda. Pilihan terhadap metodologi dan pendekatan evaluasi tergantung dari beberapa faktor, misalnya fokus dan tujuan evaluasi, waktu evaluasi, atau tingkat independensi penelitian. Dalam melakukan pengukuran terhadap dampak kebijakan, ada tiga kategori yang bisa digunakan, yakni:

a. Evaluasi strategi dan arah

Evaluasi strategi dan arah digunakan untuk memantau dan mengevaluasi seberapa strategis rencana dasar dan arah yang ditetapkan suatu program/kegiatan dalam mencapai tujuan yang diharapkan. Pendekatan yang biasa dipakai dalam analisa strategi dan arah ini adalah pendekatan *logframe* (kerangka logika). *Logframe* adalah alat yang sangat implementatif untuk perencanaan, penentuan budgeting, implementasi, monitoring dan evaluasi. *Logframe* menawarkan struktur, skala prioritas dan menentukan tujuan dan hasil dari sebuah program/kegiatan. Matrik *logframe* dapat saja berdiri sendiri. Namun pendekatan *logframe* yang utuh akan mencakup: (1) analisa masalah (pohon masalah), (2) pohon tujuan (*objectives tree*) (3) Hirarki tujuan (*objectives hierarchy*), (4) analisis pemangku kepentingan, dan (5) pemilihan strategi, termasuk juga keluaran (*output*) yang dihasilkan dan aktivitas yang dijalankan. Produk dari pendekatan analitis ini adalah (6) matrik (*logframe*) yang secara ringkas memuat apa yang ingin dilaksanakan dalam suatu proyek, program atau lembaga dan bagaimana caranya, apa saja asumsi-asumsi utamanya, dan bagaimana keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) yang akan dimonitor dan dievaluasi.

b. Evaluasi keluaran (pasca pelaksanaan)

Evaluasi keluaran (*output*) digunakan untuk memantau dan mengevaluasi *output* yang dihasilkan oleh suatu program/kegiatan. *Output* dipahami sebagai suatu hasil dari suatu proyek/program/kebijakan yang dapat diukur. Salah satu pendekatan yang sering dipakai untuk evaluasi keluaran adalah “Kajian Pasca Pelaksanaan” (*After Action Review/AAR*). Kajian Pasca Pelaksanaan adalah merupakan metode sederhana untuk menilai suatu tugas atau aktivitas yang telah dilaksanakan

(Ramalingam, 2006). Penerapan Kajian Paska Pelaksanaan secara sistematis dan tepat di berbagai program atau lembaga dapat mendukung terjadinya perubahan organisasional.

c. Evaluasi pemanfaatan

Evaluasi pemanfaatan digunakan untuk memonitor dan mengevaluasi pemanfaatan suatu proyek/program/ kebijakan. Pemanfaatan disini didefinisikan sebagai respon langsung terhadap program/kegiatan.

Dalam evaluasi pemanfaatan ini, dampak dari aktivitas yang dilakukan organisasi yang pada gilirannya akan menjadi bahan evaluasi bagi program selanjutnya.

Menurut sebagian pakar (Dye, 1981 ; Anderson, 1984), terdapat sejumlah dampak kebijakan yang perlu diperhatikan di dalam evaluasi kebijakan, yakni :

- a. Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok target. Objek yang dimaksud sebagai sasaran kebijakan harus jelas. Misalnya masyarakat miskin (berdasarkan kriteria tertentu), para pengusaha kecil, kelompok anak-anak sekolah yang termarjinalkan, atau siapa saja yang menjadi sasaran. Efek yang dituju oleh kebijakan juga harus ditentukan. Jika berbagai kombinasi sasaran tersebut dijadikan fokus masa analisisnya menjadi lebih rumit karena prioritas harus diberikan kepada berbagai efek yang dimaksud. Disamping itu, perlu dipahami bahwa kebijakan kemungkinan membawa konsekuensi yang diinginkan atau tidak diinginkan.
- b. Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok lain selain situasi atau kelompok target. Hal ini disebut efek eksternalitas atau *spillover*, karena jumlah sejumlah *outcome* kebijakan publik sangat berarti dipahami dengan istilah eksternalitas.
- c. Dampak kebijakan terhadap kondisi sekarang dan kondisi masa yang akan datang.
- d. Biaya langsung kebijakan, dalam bentuk sumber dana dan dana yang digunakan dalam program
- e. Biaya tidak langsung kebijakan, yang mencakup kehilangan peluang melakukan kegiatan- kegiatan lainnya. Biaya tersebut sering tidak diperhitungkan dalam melakukan evaluasi kebijakan publik karena sebagian tidak dapat dikuantifikasi.

Tentu saja, juga sulit mengukur manfaat tidak langsung dari kebijakan terhadap komunitas. Hal ini sesungguhnya dapat dilihat dari dampak simbolis kebijakan, misalnya di bidang pendidikan terlihat dari perubahan sikap dan perilaku masyarakat untuk sadar akan arti penting pendidikan atau di bidang kesehatan melalui sikap dan perilaku sehat yang ditunjukkan dalam kehidupan sehari-hari.