

**BATAS-BATAS NORMATIF PRINSIP PARTISIPASI
DALAM PERUNDANG-UNDANGAN
SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL**

Syafruddin Muhtamar
STIMIK Dipanegara Makassar
Email: syafruddinmuhtamar@gmail.com

Abstract

One of the most fundamental principles of Good Governance is the principle of participation. The more substantial public participation in the decision-making process the better the government's policy products. The national development planning system regulated in the form of legislation, has incorporated the principle of participation in such instruments. However, in some respects, the legislation has not been set ideally about the normative limits on the extent to which the public participation is real can be done, so as to guarantee the quality of the resulting product policies. The lack of seriousness of government in applying the principle of participation in the system of development planning finally Positioning society in symbolic participation, not on substantial participation.

Keyword : Good Governance, Participation, Development Planning

Abstrak

Salah satu prinsip Good Governance yang paling mendasar adalah prinsip partisipasi. Semakin substansial partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan maka semakin baik produk kebijakan pemerintahan tersebut. Sistem perencanaan pembangunan nasional yang diatur dalam bentuk perundang-undangan, telah memasukkan prinsip partisipasi dalam instrumen hukum tersebut. Namun dalam tataran tertentu, perundang-undangan tersebut belum mengatur secara ideal mengenai batas-batas normatif mengenai sejauh mana partisipasi masyarakat itu secara nyata dapat dilakukan, sehingga menjadi jaminan kualitas atas produk kebijakan yang dihasilkan. Ketidaksiapan pemerintah dalam penerapan prinsip partisipasi dalam sistem perencanaan pembangunan akhirnya memposisikan masyarakat dalam partisipasi simbolik, bukan pada partisipasi substansial.

Kata Kunci : Good Governance, Partisipasi, Perencanaan Pembangunan

PENDAHULUAN

Negara moderen adalah negara yang tumbuh dengan tata nilai tertentu yang bersifat moderen. Apa yang disebut moderen adalah apa yang tampil, baik sebagai gagasan maupun sebagai realitas dengan nilai-nilai rasional didalamnya. Indikator sebuah negara dapat dikatakan moderen adalah bahwa kekuasaan negara tersebut diselenggarakan berdasarkan sebuah konstitusi tertulis yang berkarakteristik demokratis, dan juga bahwa negara tersebut telah berada dalam satu level tertentu dalam kemajuan ekonomi dengan realitas kesejahteraan masyarakat yang dominan.

Ilmuan sosial sering mengkategorisasi negara-negara dalam tiga kategori dasar, yakni negara maju, negara berkembang dan negara terbelakang. Pengkategorisasian ini berimplikasi pada perbedaan-perbedaan tata nilai dalam pengelolaan pemerintahan negara masing-masing. Ada standar nilai dalam manajemen kekuasaan negara yang berbeda pada masing-masing negara, yang pada konteks tertentu perbedaan ini tidak hanya bermakna manajemen kekuasaan negara untuk sampai pada tujuan atau cita-cita negara bersangkutan, namun juga bermakna pada implikasi ideologis.

Pada faktanya, negara-negara dengan kategori maju seringkali berciri ideologis liberalis-kapitalis, dan negara-negara kategori berkembang dan terbelakang bercirikan sosialis-komunistik atau cenderung tradisional. Pencirian ini tidaklah berlaku tetap atau mutlak, karena terdapat negara besar dikawasan Asia dengan basis ideologis komunis namun telah dianggap sebagai salah satu negara 'grand power'. Fakta umumnya adalah bahwa setiap negara-negara didunia terus-menerus mengejar kemajuan kehidupan nasionalnya dengan terus-menerus mengevaluasi tata nilai yang digunakannya dalam pengelolaan kekuasaan negara.

Di era mutakhir ini, kita familiar dengan gagasan atau istilah tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*). *Good Governance* dapat dikatakan sebagai model tata pemerintahan yang banyak dikembangkan di negara-negara berkembang, yang merupakan derivasi dari tata kelola pemerintahan yang dipraktekkan oleh negara-negara maju. Nampaknya negara-negara berkembang seperti Indonesia berlomba-lomba menegakkan prinsip-prinsip *Good Governance* dalam seluruh lini pemerintahan negara. Meskipun demikian, secara internal selalu ada kendala dan tantangan yang dihadapi oleh setiap negara dalam penerapan model tata pemerintahan tersebut, kendalanya berbeda-beda setiap negara.

Tulisan ini bermaksud untuk melihat secara mendalam mengenai penerapan salah satu dari prinsip-prinsip *Good Governance*, khususnya dalam konteks sistem perencanaan pembangunan di Indonesia, sebagai negara yang

sejak orde reformasi semakin gencar mengadopsi nilai-nilai Good Governance dalam beragam kebijakan negara. Pembangunan adalah terminologi yang digunakan oleh pemerintah Indonesia sejak merdeka tahun 1945 hingga sekarang ini dalam rangka mengisi kemerdekaannya untuk mengejar kemajuan bangsa dan negara sebagaimana cita-cita ini tertuang dalam konstitusi.

Masalah utama yang akan digali dari tulisan ini adalah sejauhmana penerapan prinsip partisipasi dalam proses perencanaan pembangunan nasional sehingga nampak batasan-batasan normatif tingkat keterlibatan publik/masyarakat dalam proses tersebut. Sehingga dapat dipahami bahwa proses pembangunan di Indonesia yang dimulai dari kegiatan perencanaan telah melibatkan masyarakat sebagai syarat untuk menyebut kebijakan pembangunan ini bersendikan nilai-nilai demokrasi, yang merupakan bagian penting dari tata kelola pemerintahan yang baik di tanah air.

PEMBAHASAN

A. Orientasi Dasar : Pembangunan Dan Masyarakat

Sejarah Indonesia sejak kemerdekaannya tahun 1945, sesungguhnya adalah sejarah pembangunan. Dampak penjajahan yang memperburuk kehidupan masyarakat dalam segala level memberi alasan bagi pemerintah untuk menegakkan kembali harkat dan martabat kehidupan masyarakat bangsa disegala bidang, terutama yang terkait dengan kehidupan ekonomi. Keterpurukan kehidupan masyarakat tersebut direspon secara politik oleh pemerintah dengan gagasan developmentalisme.

Developmentalisme atau apa yang secara umum dipahami sebagai paham mengenai pembangunan mulai mengisi hari-hari sejarah resmi pergerakan bangsa dan negara menuju masa depannya, yang dimulai oleh presiden pertama Indonesia, Sukarno. Dimasa orde baru kontinuitas kebijakan pembangunan mengalami transformasi yang lebih nyata dan progresif, bahkan Presiden kedua Indonesia, Suharto dinobatkan sebagai bapak pembangunan Indonesia. Oleh para ahli membedakan semangat pembangunan pada era orde lama dan masa orde baru.

Radi A. Gany,¹ menyebutkan bahwa Sukarno menyimpulkan bahwa *Nation and Character Building* perlu menjadi arah dan sekaligus prioritas pembangunan Indonesia. Berbagai upaya dilakukan untuk mengembangkan

¹ Radi A. Gany. *Menyongsong Abad Baru dengan Pendekatan Pembangunan Berbasis Kemandirian Lokal* (Hasanuddin University Press : Makassar, 2002)

Nation and Character Building. Namun Nation and Character Building dan Nasakom ternyata tidak sejalan dengan paham pembangunan yang dianut oleh dunia ketika itu. Paham dunia tentang pembangunan dekade 1950-an masih dititikberatkan pada upaya meningkatkan kesejahteraan negara-negara yang baru merdeka, bukan berupa pembangunan non material. Pola pembangunan orde baru adalah koreksi atas model pembangunan orde lama. Pembangunan kesejahteraan material pada masa orde baru, dipercaya dapat menjawab masalah yang dihadapi bangsa dan sesuai dengan paham pembangunan dunia saat itu. *Akselerasi dan modernisasi* merupakan kata kunci pola pendekatan pembangunan.

Sebagai negara yang baru merdeka belum satu abad, Indonesia telah menggariskan secara mendasar terminologi pembangunan dalam seluruh kebijakan-kebijakannya yang paling penting dan strategis. Berkenaan dengan kata pembangunan itu sendiri, para ahli telah memberikan defenisi yang beragam dan menampakkan pandangan atau pengertian yang dinamis dikalangan para ahli. Perbedaan ini terjadi mengingat latar keilmuan yang juga beragam, sehingga mendorong perbedaan teoritis dan juga secara kontekstual, perbedaan tipologi pembangunan pada negara-negara juga berbeda karakteristik ideologinya. Pembangunan merupakan suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana.

Kalau dipertanyakan untuk apa dan siapa pembangunan nasional dilakukan? Maka kita dapat memberikan jawaban, pertama (mengenai obyek) bahwa untuk mencapai cita-cita negara yang tertuang dalam konstitusi negara dan kedua (mengenai subyek) untuk masyarakat. Pada jawaban terakhir ini, dapat kita simpulkan bahwa pembangunan baik sebagai konsepsi maupun sebagai sebuah kebijakan, tidak bisa dipisahkan dengan subyek masyarakat. Pembangunan dan masyarakat adalah dua elemen yang tak terpisahkan dalam sebuah sistem kebijakan, meskipun seringkali dalam prakteknya, masyarakat hanya dijadikan sebagai obyek saja, yang idealnya adalah sebagai subyek. Tujuan akhir pembangunan adalah meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.² Artinya kegiatan pembangunan diadakan oleh negara karena eksistensi kehidupan masyarakat dalam negara tersebut. Terdapat hubungan kausal antara kegiatan pembangunan dengan eksistensi masyarakat dalam suatu negara.

² Gunawan Sumodiningrat, *Pemberdayaan Masyarakat dan Jating Pengaman Sosial* (Gramedia, Jakarta, 1999)

B. Perencanaan Pembangunan Dalam Kerangka Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik

1. Idealitas pemerintahan yang baik, konteks prinsip partisipatif

Henk Addink adalah salah satu tokoh pemikir yang gagasannya mengenai Good Governance, banyak diadopsi intelektual Indonesia. Berikut kita akan mengurai gagasannya untuk memperoleh pemahaman yang memadai, sesuai kebutuhan tulisan ini, mengenai idealitas tata pemerintahan yang baik (Good Governance) khususnya dalam konteks partisipatif.

Menurutnya Good Governance dapat dilihat sebagai salah satu dari tiga pilar bagi setiap negara moderen. Pengembangan masing-masing dari ketiga dimulai pada momen yang berbeda dalam sejarah dan sering dikaitkan dengan negara berkembang dan negara ketiga yang masih dalam proses perkembangan. Yang pertama adalah Aturan Hukum, yang kedua adalah Demokrasi dan yang ketiga adalah Good Governance.

Good Governance adalah penggunaan yang tepat dari kekuasaan pemerintah secara transparan dan partisipatif, tetapi lebih dari itu. Pada dasarnya, juga pemenuhan tiga tugas dasar pemerintahan: untuk menjamin keamanan individu dan masyarakat, untuk mengelola sektor publik dalam kerangka kerja yang efektif dan akuntabel, dan untuk mempromosikan tujuan ekonomi dan sosial negara sesuai dengan keinginan masyarakat. Terkait dengan ‘lingkup’ Good Governance – yang berkaitan dengan etika norma-norma menerapkan Good Governance – akan ditarik perbedaan antara dua pendekatan untuk masalah ini, yang akan kita sebut ‘kelembagaan’ dan ‘fungsional’. Pendekatan fungsional mengingatkan kita untuk perbedaan penting antara Good Governance (sebagai bagian dari hukum publik) dan Corporate Governance (sebagai bagian dari hukum privat). Titik kedua menyangkut makna ‘pemerintahan’ kata dalam frase ‘Good Governance’. Kami menyarankan bahwa yang terbaik adalah makna yang lebih luas daripada makna sempit.³

Good Governance pada dasarnya adalah salah satu model negara moderen, setelah model hukum dan demokrasi. Di abad 21 sekarang ini trend karakteristik negara moderen adalah penggunaan model Good Governance. Good Governance yang berisi prinsip-prinsip dasar dalam tata kelola pemerintahan secara substansial bisa dikatakan sebagai ‘kesimpulan’ yang merangkum atau

³ Henk Addink et. all (editor), 2010. *Source Book Human Rights & Good Governance*, Utrecht.

mengintegrasikan prinsip-prinsip dari kedua model negara moderen sebelumnya kedalam satu paradigma tata kelola pemerintahan yang lebih melingkupi atau komprehensif. Artinya jika sebuah negara mempraktekkan Good Governance maka sama artinya negara tersebut juga mengimplementasikan model negara hukum dan negara demokrasi sekaligus. Ini adakh realitas pergeseran-pergeseran paradigma yang terjadi dalam kehidupan sejarah Negara moderen, di masa lampu, abad 19, kita mengenal konsepsi Negara hukum, selanjutnya konsepsi itu bergeser ke Negara demokrasi pada abad 20, dan di abad kini pergeseran konsepsi mengenai kekuasaan Negara bergeser pada Good Governance.

Partisipasi mengacu pada mekanisme yang berbeda bagi publik dalam mengekspresikan pendapat (dan idealnya pengaruh) tentang berbagai jenis kegiatan pemerintah. Pengambilan keputusan yang partisipatif dapat terjadi bersama setiap bidang aktivitas sosial manusia seperti demokrasi partisipatif. Partisipasi memiliki tujuan yang berbeda. Kegiatan partisipasi dapat termotivasi dari perspektif administrasi atau warga negara. Dari sudut pandang administrasi, partisipasi dapat membangun dukungan publik. Hal ini dapat mendidik masyarakat tentang kegiatan instansi bersangkutan. Hal ini juga dapat memfasilitasi pertukaran informasi yang berguna mengenai kondisi lokal. Selanjutnya, partisipasi sering secara hukum dimandatkan. Dari sudut pandang warga negara, partisipasi memungkinkan individu dan kelompok untuk mempengaruhi keputusan sebuah lembaga.

Pembangunan nasional yang diselenggarakan oleh pemerintah, jika dilihat dari perspektif tata kelola pemerintahan yang baik khususnya dalam penerapan prinsip partisipasi masyarakat, maka pada proses perencanaan pembangunan itu masyarakat sejak dini harus telah dilibatkan, apalagi pembangunan itu menyangkut kesejahteraan dan kemakmuran kehidupan masyarakat itu sendiri sebagai warga Negara. Indonesia sebagai Negara demokrasi yang berdasarkan hukum, memiliki cukup alasan untuk mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan nasional, karena keberadaannya sebagai Negara hukum sekaligus Negara yang demokratis.

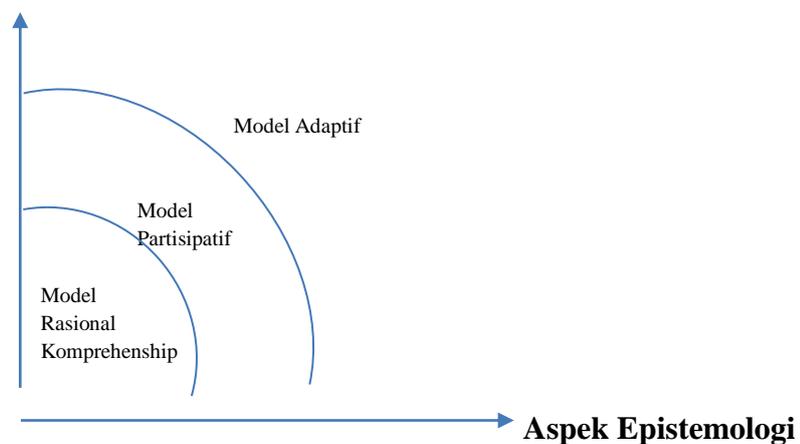
2. Norma-Norma Perencanaan Pembangunan

Bergesernya cara kita mempersepsi semesta membuat konsepsi pembangunan mengalami pula pergeseran yang berarti. Pembangunan yang dulunya merupakan rangkaian program yang disusun secara komprehensif untuk mencapai sasaran dan tujuan yang terdefinisi dengan jelas, telah bergeser menjadi

upaya-upaya mempersiapkan tatanan menghadapi perubahan lingkungannya yang semakin dinamis untuk mempertahankan keberadaannya.⁴

Pergeseran konsepsi mengenai pembangunan berkonsekuensi pada bergesernya pula norma-norma perencanaan pembangunan. Dalam perspektif sains baru, sebagaimana yang digambarkan A. Mappadjantji, tipologi perencanaan pembangunan dapat dilihat dalam dua aspek, yakni epistemologi dan aksiologi. Aspek epistemologi menyangkut pengetahuan dan teknologi, dan aspek aksiologi berkaitan dengan nilai atau tujuan pembangunan itu sendiri.

Aspek Aksiologi



Skema : Tipologi Rencana Pembangunan

Pada kawasan pertama (*rational-comprehensive model*), dominasi para perencana/ahli pembangunan dan menyusun rencana pembangunan umumnya sangat dominan. Pada kawasan kedua (*participatory planning model*), perencanaan pembangunan dilakukan dengan melibatkan sebanyak mungkin unsur masyarakat. Pelibatan masyarakat ini diharapkan akan mampu mengurangi resiko akibat tingginya ketidakpastian. Sementara kawasan ketiga (*adaptive planning model*), perencanaan dilakukan dengan terus-menerus diadakan modifikasi terhadap rencana pembangunan agar senantiasa sesuai dengan kondisi lingkungan strategisnya.⁵

⁴ A. Mappadjantji Amien. *Kemandirian Lokal: Konsepsi Pembangunan, Organisasi dan Pendidikan dari Perspektif Sains Baru* (Gramedia, Jakarta, 2005)

⁵ Dempster dalam A.Mappadjantji Amien, *Ibid.*

Jika dikontekskan pada pengalaman perencanaan pembangunan di Indonesia, tiga model perencanaan pembangunan tersebut telah dilakukan dalam periode-periode pemerintahan berbeda. Namun dalam kenyataannya, jarang ada pelaksanaan model perencanaan yang sedemikian rupa berjalan dalam rel sebenarnya, pengaruh politik kekuasaan seringkali masih mendominasi kepentingan dalam proses perencanaan tersebut. Seperti yang terjadi pada dua masa kekuasaan sebelum masa reformasi, perencanaan didominasi oleh kepentingan elit penguasa, politik kekuasaan yang otoritarian telah mengeliminir kepentingan masyarakat secara substansial. Namun agak berbeda ketika masuk ke era reformasi, dimana politik demokratis semakin nyata sehingga masyarakat memiliki peluang yang makin luas untuk berpartisipasi sebagai warga Negara dalam agenda-agenda pemerintahan.

Pembangunan yang merupakan tugas formal-yuridis dari pemerintah secara khusus, Negara secara umum harus dimaknai secara filosofis, bahwa tujuan Negara Indonesia didirikan adalah untuk melindungi segenap bangsadan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, sebagaimana yang tertera dalam konstitusi Negara RI. Artinya Negara ini diperuntukan bagi masa depan kehidupan masyarakat bangsa dalam segala dimensinya.

Dalam prakteknya di Indonesia, dokumen perencanaan pembangunan nasional diformalkan dalam bentuk kebijakan hukum, misalnya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) diformat dalam bentuk Ketetapan MPR (Tap MPR), atau Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP Nasional) dilegalkan dalam bentuk Undang-undang (UU). Sebagai kebijakan publik, dalam konteks ketatanegaraan, maka tentu harus dibentuk oleh lembaga kenegaraan yang berwenang sehingga memiliki dasar dan kekuatan untuk diberlakukan. Dokumen perencanaan pembangunan nasional ini dapat disebut kebijakan publik karena ada kepentingan umum (*public interest*) yang harus dilayani dalam kebijakan itu.

Perencanaan bukanlah sesuatu yang statis tetapi dinamis sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi strategis yang ditandai oleh perubahan-perubahan yang terjadi dalam perkembangan potensi dan pengaruh lingkungan. Potensi nasional yang dimodali oleh sumber daya alam (*natural resources*), sumber daya manusia (*human resources*) dan sumber daya ilmu pengetahuan dan teknologi (*science and technology*) senantiasa mengalami perubahan dan perkembangan dari masa ke masa. Konsekwensinya, sebuah perencanaan, baik yang strategis, manajerial maupun operasional, perencanaan jangka pendek, menengah dan jangka panjang, tidak dapat tidak harus direvisi (ditinjau kembali)

dan disesuaikan dengan situasi dan kenyataan-kenyataan potensi nasional dan lingkungan yang ada.⁶

Setiap perencanaan pembangunan yang diarahkan pada pemberdayaan masyarakat paling tidak harus memuat unsur-unsur pokok, yakni pertama, strategi dasar yang merupakan acuan dari seluruh upaya pemberdayaan masyarakat. Kedua, kerangka rencana makro yang memuat berbagai besaran sebagai sasaran yang harus dicapai. Ketiga, perkiraan sumber-sumber pembangunan, terutama sumber biaya. Keempat, kerangka dan perangkat kebijakan berupa program pembangunan yang secara konsisten diarahkan pada pemberdayaan masyarakat. Kelima, perangkat pencatatan sebagai dasar pemantauan evaluasi program dan penyempurnaan program serta kebijaksanaan yang menjamin kelangsungan program.⁷

C. Batas-Batas Normatif Partisipasi Masyarakat Dalam Sistem Perencanaan Pembangunan

Sinergisitas antara pemerintah dan masyarakat adalah kunci keberhasilan dalam penerapan tatapemerintahan yang baik, termasuk dalam implementasi prinsip partisipatif. Dalam mewujudkan perencanaan pembangunan berbasis partisipatif yang sukses atau berjalan sebagaimana yang dikehendaki secara profesional, maka harus ada mekanisme jelas mengenai sejauhmana pemerintah memberi peluang kegiatan partisipasi tersebut dan dalam tataran implementasinya, sejauh mana masyarakat sungguh-sungguh terlibat dalam kegiatan atau program pemerintah, khususnya dalam hal ini adalah program perencanaan pembangunan.

Tata nilai demokrasi mensyaratkan secara mutlak keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan kekuasaan Negara secara proporsional, artinya jika masyarakat tidak ikut serta dalam penentuan kebijakan-kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah, maka hal itu bisa berarti telah terjadi kesalahan tata kelola pemerintahan yang baik, sebagai mana yang dihendaki oleh prinsip-prinsip good governance. Sinergi pemerintah dan masyarakat akan memberi jaminan secara efektif terhadap terwujudnya proses tata pemerintahan yang baik tersebut. Dalam hal perencanaan pembangunan, yang logikanya harus memuat keinginan,

⁶ M. Solly Lubis, 1996. *Dimensi-dimensi Manajemen Pembangunan*, Mandar Maju, Bandung

⁷ Soedjono Abripraja, 2002. *Perencanaan Pembangunan di Indonesia*, Airlangga University Press, Surabaya.

kebutuhan dan aspirasi masyarakat, namun jika masyarakat tidak memiliki akses terhadap proses penyusunannya maka dapat dipastikan program pembangunan yang dilaksanakan akan menimbulkan permasalahan-permasalahan tersendiri dalam kehidupan masyarakat, termasuk dalam tata pemerintahan itu sendiri.

Di era reformasi ini, terdapat beberapa kebijakan normatif menyangkut perencanaan pembanguannasional, yakni Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang kemudian UU ini ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaannya, yakni (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 tahun 2006 Tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional, (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, dan (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Berikut ini akan diteliti dalam instrumen hukum tersebut yang berkenaan dengan partisipasi masyarakat:

Pada UU No. 25/2004 tersebut, mengenai partisipasi, disebutkan pada pasal 2 ayat 4 (d) yang menyebutkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk mengoptimalkan *partisipasi masyarakat*; pasal 5 ayat 3, bahwa RKPDP merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong *partisipasi masyarakat*. Pasal 11 ayat 1, bahwa Musrenbang diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJP dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dengan *mengikutsertakan masyarakat*.

Pada Peraturan pemerintah No. 40/2006 tersebut: pasal 4 ayat 2, bahwa pemikiran visioner dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperoleh dari unsur penyelenggara Negara dan/atau *masyarakat*. Pasal 5 ayat 2 bahwa musrenbang jangka panjang nasional diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dengan *mengikutsertakan masyarakat*, dan ayat (3) bahwa Musrenbang Jangka Panjang Nasional didahului dengan sosialisasi Rancangan Awal RPJP Nasional, konsultasi publik, dan *penjaringan aspirasi masyarakat*. Pasal 10 ayat 3 (b) bahwa rancangan rencana pembangunan secara teknokratik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi kerangka ekonomi makro, rencana pembangunan sektoral dan kewilayahan dihimpun dari : *aspekasi masyarakat*. Pasal 23 ayat 3, bahwa Penyelenggaraan Musrenbang Tahunan Provinsi diikuti oleh unsur-unsur pemerintah daerah provinsi; perwakilan dari Bappeda masing-masing

kabupaten/kota yang ada dalam provinsi yang bersangkutan, wakil dari Kementerian/Lembaga yang terkait, serta *mengikutsertakan masyarakat*.

Pada peraturan Pemerintah No. 39/2006 tersebut, pada pasal demi pasal dalam PP tersebut tidak ditemukan kata partisipasi ataupun keikutsertaan dan atau peran serta masyarakat, hanya pada bagian penjelasan atas PP tersebut pada bagian mengenai Pelaporan, dijelaskan bahwa : ..., pelaporan juga harus dilakukan *kepada masyarakat* baik dilakukan secara aktif maupun pasif. Pelaporan secara aktif dimaksudkan agar setiap unit organisasi menyebarluaskan informasi *kepada masyarakat* luas melalui media cetak/elektronik. Sedangkan pelaporan secara pasif dimaksudkan agar setiap organisasi perlu mengembangkan media penyebaran informasi melalui situs informasi sehingga dapat diakses oleh *masyarakat luas*.

Jika dikuantifikasi jumlah pasal-pasal yang menempatkan kata *masyarakat* dan *partisipasi* dalam instrumen hukum tersebut dapat disebutkan sebagai berikut: pada UU No. 25/2004 disebutkan hanya dalam 6 jumlah pasal, pada PP No. 40/2006 disebutkan dalam 6 jumlah pasal, sementara pada PP No. 39/2006 tidak disebutkan sama sekali dalam klausul pasal-pasalnya, disebutkan hanya pada bagian penjelasan pada nomor 4 tentang pelaporan. Berikut tabel pasal-pasal yang berkaitan dengan prinsip partisipasi dalam perundang-undangan sistem perencanaan pembangunan nasional :

| NO | INSTRUMEN HUKUM | MATERI MUATAN |
|----|--|--------------------|
| 1 | UU No. 25/2004 TENTANG SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL | Pasal 2 (4 - d) |
| 2 | | Pasal 5 (3) |
| 3 | | Pasal 6 (2) |
| 4 | | Pasal 7 (2) |
| 5 | | Pasal 11(1) |

| | | | |
|------|---|---|---|
| 6 | | Pasal 16 (2) | Musrenbang Jangka Menengah diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat |
| Jml | 6 Pasal | | |
| | PP No. 40/2006 | | |
| 1 | TENTANG TATA CARA | Pasal 4 (2) | Pemikiran visioner dan evaluasi diperoleh dari unsur masyarakat |
| 2 | PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN NASIONAL | Pasal 5 (2, 3) | Musrenbang Jangka Panjang Nasional diikuti dengan mengikutsertakan masyarakat Musrenbang Jangka Panjang Nasional didahului dengan penjaringan aspirasi masyarakat |
| 3 | | Pasal 10 (3 - b) | Rancangan rencana pembangunan secara teknokratik dihimpun dari : aspirasi masyarakat |
| 4 | | Pasal 12 (2 - b) | Dalam rangka penyusunan rancangan teknokratik, menghimpun: aspirasi masyarakat |
| 5 | | Pasal 15 (2, 3) | Musrenbang Jangka Menengah mengikutsertakan masyarakat Musrenbang Jangka Menengah didahului kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat |
| 6 | | Pasal 23 (3) | Penyelenggaraan Musrenbang Tahunan Provinsi mengikutsertakan masyarakat |
| Jml. | 6 pasal | | |
| 1 | PP No. 39/2006 TENTANG TATA CARA PENGENDALIAN DAN EVALUASI PELAKSANAAN RENCANA PEMBANGUNAN | Pada bagian Penjeksan No. 4 tentang Pelaporan | Pekporan hams dilakukan kepada masyarakat Pekporan secara pasif dimaksudkan agar dapat diakses oleh masyarakat luas |
| Jml. | 1 (penjelasan) | | |

Tabel: Identifikasi Jumlah Pasal dalam Instrumen Hukum Sistem Perencanaan Pembangunan Berkenaan Partisipasi Masyarakat

Gambaran tersebut dapat memberikan penjelasan bahwa minimnya penyebutan partisipasi atau keterlibatan masyarakat dalam instrumen hukum tersebut menunjukkan motif pemerintah belum maksimal dalam penerapan

semangat Good Governance dalam perencanaan pembangunan nasional. Meskipun bahwa dapat dipahami penempatan prinsip partisipasi itu terdapat pada bagian klausul-klausul yang urgen dalam proses perencanaan pembangunan nasional. Kita juga tidak bisa memperoleh pengetahuan yang jelas mengenai batas-batas normatif yang bisa menjadi ukuran mengenai sejauhmana *dapat/tidaknyaketerlibatan* masyarakat pada proses perencanaan pembangunan. Dari data yang ada, keterlibatan normatif masyarakat hanya pada bagian yang bersifat umum seperti musrenbang (nasional/daerah), penyusunan RKPD, penyusunan rancangan teknokratik.

Paling mendasar masalahnya adalah tidak adanya ruang keterlibatan masyarakat pada tahapan evaluasi perencanaan pembangunan, kecuali hanya diberi kesempatan untuk mengakses laporan hasil evaluasi yang diselenggarakan oleh penyelenggara Negara. Hal ini bisa bermakna semangat demokratisasi dan partisipasi publik yang ingin dikembangkan sistem perencanaan pembangunan nasional nampaknya setengah hati. Menurut Indiawan Prasetyo,⁸ ada kesan kuat munculnya neobirokratisasi dalam sistem perencanaan tersebut, salah satu cirinya kuatnya peran Bappenas dan Bappeda, termasuk kesan elitis karena hukum hanya menunjuk lembaga formal untuk proses perencanaan.

Atmosfir desentralisasi yang mewarnai banyak perubahan sosial dewasa ini, seringkali tidak terlalu mendapat tempat banyak tempat dalam regulasi pemerintah, seperti yang tampak pada normativisme sistem perencanaan pembangunan nasional tersebut. Watak sentralisasi pemerintah masih nampak dominan yang, pada gilirannya mengeliminasi peranan masyarakat tidak hanya secara pragmatis, tapi juga secara substansial.

D. Partisipasi Simbolik dan Substantif

Bukan rahasia lagi bahwa di negara kita ini pertimbangan ekonomis, stabilitas, dan *security* sering mengalahkan pertimbangan-pertimbangan mengenai aspirasi masyarakat dan hak asasi mereka sebagai warga Negara. Bahwa partisipasi dibutuhkan dalam memperkuat demokrasi, meningkatkan kualitas dan efektivitas layanan publik, dalam mewujudkan kerangka yang cocok bagi partisipasi, perlu dipertimbangkan beberapa aspek, yaitu:

⁸ Indiawan Prasetyo, 2009. *Tinjauan Kritis Yuridis Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Di Daerah Pada Era Desentralisasi*, Doha,.

1. partisipasi melalui institusi konstitusional dan jaringan *civil society*
2. partisipasi individu dalam proses pengambikn keputusan, *civil society* sebagai *service provider*
3. lokal kultur pemerintah (misalnya *Neighborhood Service Department* di USA, atau *Better Management Transparent Budget* di New Zeland) faktor-faktor lainnya, seperti transparansi, substansi proses terbuka dan konsentrasi pada kompetisi. Partisipasi adalah prinsip bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan disetiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.⁹

Proses partisipasi masyarakat dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, seperti yang nampak, baik secara normatif maupun dalam implementasinya pada tingkat riil, masih mengandung tanda tanya besar dalam konteks semangat Good Governance khususnya dalam prinsip partisipasi itu sendiri. Pertimbangan yang terlalu birokratis oleh pemerintah seringkali menimbulkan dampak sangat merugikan hak-hak kewarganegaraan yang secara yuridis telah diatursangat memadai dalam konstitusi, dan bahkan regulasi-regulasi yuridis yang bersifat khusus. Namun kecenderungan politik dari kekuasaan negara masih belum sepenuhnya mampu bergeser dari politik 'stabilitas' dan 'sekuritas' mengakibatkan banyak kebijakan publik melawan arus perubahan yang bergerak dalam masyarakat sendiri.

Sehingga partisipasi yang nampak pada sistem perencanaan pembagunan nasional dewasa ini masih sebatas simbolitas semata, bahwa keikutsertaan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan yang diselenggaran baik ditingkat pusat dan daerah 'dinyatakan' paling tidak telah mencerminkan semangat tata kelola pemerintahan yang baik, bahwa prinsip transparansi itu telah dimasukkan sebagai muatan dalam UU tentang Sistem Perencanaan Nasiona secara umum, sebagai tuntutan perubahan zaman.

Dalam kenyataannya, memang bahwa ada masyarakat dan kelompok masyarakat seperti NGO terlibat dalam proses perencanaan, untuk memberikan masukan, harapan dan keinginan-keinginannya pada level musrenbang, namun faktanya banyak dari apa yang mereka telah berikan sebagai masukan, oleh pihak pemerintah tidak dimasukkan dalam matari perencanaan sepenuhnya, keputusan akhir tetap berada ditangan birokrat penyelengara perencanaan.

⁹ Loina Lalolo Krina P. *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi* (Bappenas : Jakarta, 2003)

Berkaitan dengan ini Mahmuddin Muslim mengutip hasil survey *Public Integrity Index* menemukan bahwa permasalahan kita bukan pada rendahnya kualitas dan kuantitas tingkat partisipasi masyarakat, tetapi terletak pada ketertutupan mekanisme politik bagi keterlibatan warga negara dalam menuntut akuntabilitas dan keterbukaan.¹⁰ Hambatan utama dalam mengupayakan pemerintah yang terbuka dan akuntabel justru terletak pada institusi-institusi (peraturan perundangan) yang cenderung memiliki kepentingan sendiri yang berbeda dengan kepentingan publik dan praktek pemerintahan yang tidak peka terhadap desakan kepentingan publik.

Artinya bahwa peranan masyarakat masih ditempatkan pada level 'sombolisasi' belum menyentuh keterlibatan masyarakat secara substansial. Secara politik negara sendiri berperan menyuburkan arus pelawanan terhadap desakan atmosfer penerapan tata pemerintahan yang baik di Indonesia dalam bentuk regulasi-regulasi yang dilahirkannya. Praktek demokratisasi pada tataran yang membumi belum sepenuhnya kita capai dalam tata keola pemerintahan ditanah air. Adakah mungkin kekawatiran pihak pemerintah, jika memberi peluang seluas-luasnya, dalam pengertian sesungguhnya, partisipasi masyarakat dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, akan berdampak pada melemahnya 'posisi' politik kekuasaan negara, sehingga kecenderungannya adalah 'kendali' atas prinsip dan mekanisme partisipasi tersebut.

Mengapa pelibatan masyarakat dalam perencanaan kebijakan pembangunan penting dilakukan, karena pelibatan masyarakat dalam membuat kebijakan merupakan faktor utama dalam *good governance* yang memberikan manfaat besar terhadap kepentingan publik, diantaranya meningkatkan kualitas kebijakan yang dibuat dan sebagai sumber bahan masukan terhadap pemerintah sebelum memutuskan kebijakan. Bagi pendukung partisipasi, keunggulan partisipasi adalah menjamin ketercapaian tujuan, menjamin keberlanjutan, menjamin terakomodasinya suara kelompok marjinal.¹¹ Partisipasi simbolik masyarakat dalam sistem perencanaan pembangunan telah mendangkalkan semangat ideal yang menjadi jiwa dari UU No. 25/2004, akibat karena dalam dua peraturan pelaksanaannya tidak mengatur secara terang mengenai mekanisme dan ruang lingkup partisipasi masyarakat dalam sistem perencanaan, tetapi hanya ditempatkan sebagai klausul umum yang sifatnya sangat generalis bahkan cendeung abstrak. Akibatnya masyarakat tidak ada pengetahuan yang memadai

¹⁰ Tjipto Atmoko. *Partisipasi Publik Dan Birokratisme Pembangunan*, artikel, 2001

¹¹ Tjipto Atmoko, *Ibid*

mengenai siapa, apa dan bagaimana terlibat dalam sistem tersebut, dampaknya adalah praktek proses perencanaan pembangunan yang diikuti masyarakat hanya secara simbolik semata, hampir pasti, pada gilirannya mempengaruhi 'kualitas' perencanaan tersebut dalam konteks semangat demokratisasi.

PENUTUP

Dari analisis tersebut dapat ditarik uraian kesimpulan, bahwa sejarah ketatanegaraan Indonesia, telah menerapkan dua model perencanaan pembangunan nasional, yakni model GBHN dan PRJP Nasional. Yang disebut pertama diformulasi dalam Ketetapan MPR sementara yang kedua dilegalisasi dalam format UU. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang berlaku sekarang diatur dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dengan dua Peraturan Pemerintah sebagai Peraturan pelaksanaannya, yakni PP No. 40 tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional dan yang kedua PP No. 39 tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Nasional.

Proses penyusunan rencana pembangunan nasional, belum sepenuhnya dapat dikatakan bahwa telah terjadi pelibatan masyarakat secara substansial. Hal ini dapat dilihat pada tataran normativismenya yang menepatkan prinsip partisipasi ini secara generalis, padahal sejogyanya, dalam tataran substansial penerapan prinsip partisipasi tersebut, dua PP yang dibuat sebagai acuan pelaksanaan memuat secara rinci limitasi yang profesional dan proposional dalam semangat demokratisasi mengenai sejauh mana dan ruang lingkup keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan tersebut, namun hal tersebut tidak diatur sama sekali.

Kekawatiran paling jauh dengan tidak diterapkannya prinsip partisipasi masyarakat secara substansial dalam proses perencanaan pembangunan, hanya sebatas simbolik belaka, adalah rendahnya mutu dan kualitas perencanaan pembangunan nasional, karena seluruh muatannya ditentukan secara subyektif oleh institusi formal sebagai penyelenggara perencanaan, yang akan berimplikasi pada semakin jauhnya jarak antara kebutuhan, kehendak, dan aspirasi masyarakat dengan program-program pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah. Masyarakat secara umum merasa tidak 'terwakili' dan 'memiliki' kegiatan-kegiatan pembangunan yang diselenggarakan di wilayahnya, seolah itu hanya kebutuhan dan milik pemerintah dan pihak swasta.

Dalam konteks ini, kita dapat mengatakan pemerintah gagal melakukan praktek tata kelola pemerintahan yang baik ditanah air, meskipun prinsip-prinsip itu telah ditanamkan dalam aturan-aturan hukum. Kegagalan itu masih tercerminnya dominasi watak sentralistik pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi keperemintaannya. Masyarakat hanya dihibur dan dibuai dengan promosi Good Governance yang gencar dalam beragam bentuk, termasuk dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- A.Mappadjantji Amien. 2005. *Kemanditian Lokal: Konsepsi Pembangunan, Organisasi dan Pendidikan dari Perspektif Sains Baru*. Jakarta : Gramedia
- Gunawan Sumodiningrat, 1999. *Pemeberdayaan Masyarakat dan Jating Pengaman Sosial*. Jakarta : Gramedia
- Henk Addink et. all (editor). 2010. *Source Book Human Rights & Good Governance*. Utrecht.
- Indiawan Prasetyo. 2009. *Tinjauan Kritis Yuridis Tefhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Di Daerab Pada Era Desentralisasi*. Daha,.
- M. Solly Lubis. 1996.*Dimensi-dimensi Manajemen Pembangunan*. Bandung : Mandar Maju
- Loina Lalolo Krina P. 2003. *Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi*. Jakarta : Bappenas
- Radi A. Gany. 2002. *Menyongsong Abad Baru dengan Pendekatan Pembangunan Berbasis Kemandirian Lokal*. Makassar : Hasanuddin University Press
- Syamsiah Badruddin. 2009. *Teori dan Indikator Pembangunan*, [www: profsyamskh.wordpress.com](http://www.profsyamskh.wordpress.com), diakses 20 Juli 2012
- Soedjono Abripraja. 2002. *Perencanaan Pembangunan di Indonesia*. Surabaya : Airlangga University Press
- Tjipto Atmoko. 2001. *Partisipasi Publik Dan Birokratisme Pembangunan*. artikel UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional.
- Peraturan Pemerintah No. 39 tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pekksanaan Rencana Pembangunan Nasional.