

INTEGRASI SISTEM PERENCANAAN PARTISIPATIF, TEKNOKRATIF, DAN POLITIS DALAM PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PROGRAM PEMBERDAYAAN EKONOMI MASYARAKAT KOTA

Oleh

ANDI HENY MULAWATI
Institut Pemerintahan Dalam Negeri
henmulandi@gmail.com

ABSTRACT

An efficient Economic Planning is needed for improving the macroeconomic performance, reducing poverty and unemployment, empowering the powerless. There are some problems concerning with economic planning, i.e; untransparancy in planning process, citizen participation in planning is limited, the planners capability and competency in analyzing the problems, policies, and plans decisions are very low, such problems causing development programs oftentimes disagree with society requirements. As for that needed reconstruct in planning process through integration of participatory, technocracy and politician planning approach, in the effort realizing the development programs which according to the people. Especially, the economic empowerment programs of enable society.

Keywords: *economic planning, integrated planning system, participatory, technocracy, politician, economic empowerment.*

1. Latar Belakang

Perencanaan pembangunan ekonomi daerah merupakan perencanaan untuk mengatur pengalokasian sumberdaya-sumberdaya publik yang tersedia di suatu wilayah dan meningkatkan kapasitas masyarakat dalam menciptakan nilai sumberdaya tersebut secara bertanggungjawab. Pembangunan ekonomi yang efisien memerlukan perencanaan yang seimbang dan cermat mengenai pemanfaatan sumberdaya publik, dengan demikian dalam penyusunan perencanaan tersebut seluruh unsur dalam masyarakat seharusnya turut berperan, sehingga melalui perencanaan pembangunan ekonomi daerah akan tergambar secara menyeluruh kondisi daerah tersebut sebagai suatu unit ekonomi (*economic entity*) yang di dalamnya terdapat berbagai unsur yang berinteraksi satu sama lain.

Beberapa hal mendasar yang menyebabkan pentingnya perencanaan pembangunan ekonomi adalah untuk memperbaiki dan memperkuat mekanisme pasar, mengurangi tingkat pengangguran, mendorong pembangunan bidang pertanian, perindustrian, dan pembentukan overhead sosial ekonomi, mengembangkan perdagangan luar negeri dan domestik secara harmonis, serta menanggulangi kemiskinan.

Selain itu, pemerintah juga berkewajiban untuk melakukan intervensi langsung melalui program dan kegiatan-kegiatan yang dibiayai oleh pemerintah, mencakup kegiatan-kegiatan penyediaan barang dan layanan publik, melaksanakan kegiatan atau prakarsa strategis, pemberdayaan yang tak berdaya (*empowering the powerless*) atau keberpihakan. Semua kegiatan dan program tersebut memerlukan investasi atau alokasi pembiayaan yang besar secara bersamaan, dan hanya dapat dilakukan melalui suatu perencanaan pembangunan ekonomi yang komprehensif dan terintegrasi.

Beberapa permasalahan umum terkait dengan perencanaan pembangunan yaitu: adanya keraguan dari berbagai kalangan terhadap keberadaan dan manfaat tindakan perencanaan untuk dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat; keterkaitan antara berbagai proses perencanaan didalam kegiatan sektor publik dan kegiatan sosial ekonomi yang berlangsung di masyarakat sangat rendah, kegiatan perencanaan dengan proses politik, proses dan produk kegiatan perencanaan kepada publik tidak terbuka; proses interaksi antara organisasi pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat dalam proses kegiatan perencanaan kurang efektif; kapasitas organisasi perencanaan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya baik dalam proses perencanaan, pengelolaan informasi bagi keperluan analisis permasalahan dan kebijakan, serta proses pengambilan keputusan bagi pihak pelaku yang berkepentingan sangat rendah, wawasan dan kemampuan para perencana untuk memahami paradigma, metoda dan proses perencanaan yang baik, dan cara kerja interaktif dengan disiplin lain, pelaku berkepentingan, dan terutama dengan masyarakat, sangat terbatas.

Timbulnya berbagai permasalahan di dalam pembangunan, khususnya kota menengah dan kota besar di Indonesia, terutama disebabkan kurangnya pelibatan masyarakat di dalam proses pembangunan kota tersebut, mulai dari proses awal yaitu tahap perencanaan. Dampaknya, hasil pembangunan di kota menengah dan besar lebih mengarah pada pemenuhan kebutuhan sebagian kecil kelompok masyarakat yang

berpenghasilan tinggi dan menengah. Sedang sebagian besar kelompok masyarakat yang berpenghasilan rendah tidak tertampung kebutuhan dan aspirasinya pada perencanaan pembangunan kota dan perencanaan pembangunan kawasan.

Permasalahan dan kelemahan tersebut di atas menyebabkan diperlukannya inisiatif baru didalam pendekatan proses penyusunan perencanaan pembangunan kota, yang bertujuan untuk mensejahterahkan masyarakat secara luas. Inisiatif baru diorientasikan kepada kegiatan penyusunan perencanaan pembangunan kota, dengan melibatkan masyarakat setempat atau komunitas lokal secara luas. Pemberdayaan dan peningkatan peran serta masyarakat secara luas mulai dari proses penyusunan perencanaan pembangunan merupakan paradigma baru yang seharusnya diimplementasikan secara nyata dan sesungguhnya.

2. Tinjauan Literatur

2.1. Konsep dan definisi

Menurut D. Conyers dan Hills (2004) Perencanaan adalah proses yang kontinyu, terdiri dari keputusan atau pilihan dari berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang ada, dengan sasaran untuk mencapai tujuan tertentu di masa mendatang.

MT Todaro (Economic Development, 7 th ed., 2000) menyatakan bahwa Perencanaan Ekonomi adalah upaya pemerintah secara sengaja untuk mengkoordinir pengambilan keputusan ekonom dalam jangka panjang serta mempengaruhi, mengatur dan dalam beberapa hal mengontrol tingkat dan laju pertumbuhan berbagai variable ekonomi yang utama untuk mencapai tujuan pembangunan yang telah ditentukan sebelumnya.

Mark Turner dan David Hulme Mendefinisikan perencanaan pembangunan adalah proses modernisasi perubahan menyeluruh dari masyarakat tradisional atau pra modern ke bentuk penguasaan teknologi dan perubahan organisasi sosial masyarakat dengan ciri meningkatkan kesejahteraan ekonomi, stabilisasi politik seperti dunia barat.

Sedangkan menurut Coralie Bryant dan Louise G. White :

Perencanaan Pembangunan sebagai suatu peningkatan kapasitas untuk mempengaruhi masa depan mempunyai beberapa implikasi. Pertama ; memberikan perhatian terhadap kapasitas, terhadap apa yang perlu dilakukan untuk mengembangkan kemampuan dan tenaga guna membuat perubahan. Kedua ; mencakup keadilan, perhatian yang berat sebelah kepada kelompok tertentu akan memecah belah masyarakat dan mengurangi kapasitasnya. Ketiga ; Penumbuhan kuasa dan wewenang dalam pengertian bahwa hanya jika masyarakat mempunyai kuasa dan wewenang tertentu maka mereka akan menerima manfaat pembangunan.

2.2. Tipe Perencanaan

Menurut Glasson dalam buku Tarigan (2005) menyebutkan tipe-tipe perencanaan terdiri dari; *physical planning and economic planning, allocative and innovative planning, multi or single objective planning* dan *indicative or imperative planning*. Selanjutnya menurut Tarigan (2005) di Indonesia juga dikenal jenis *topdown and bottom-up planning, vertical and horizontal planning*, dan perencanaan yang melibatkan masyarakat secara langsung dan yang tidak melibatkan masyarakat sama sekali. Uraian di atas masing-masing jenis itu dikemukakan sebagai berikut:

Perencanaan Fisik Versus Perencanaan Ekonomi

Pada dasarnya perbedaan ini didasarkan atas isi atau master dari perencanaan. Namun demikian, orang awam terkadang tidak bisa melihat perbedaan antara perencanaan fisik dengan perencanaan ekonomi. Perencanaan fisik (*physical planning*) adalah perencanaan untuk mengubah atau memanfaatkan struktur fisik suatu wilayah misalnya perencanaan tata ruang atau tata guna, perencanaan jalur transportasi/komunikasi, penyediaan fasilitas untuk umum, dan lain-lain.

Perencanaan ekonomi (*economic planning*) berkenaan dengan perubahan struktur ekonomi suatu wilayah dan langkah-langkah untuk memperbaiki tingkat kemakmuran suatu wilayah. Perencanaan ekonomi didasarkan atas mekanisme pasar daripada perencanaan fisik yang lebih didasarkan atas kelayakan teknis. Perlu dicatat bahwa apabila perencanaan itu bersifat terpadu, perencanaan fisik berfungsi

untuk mewujudkan berbagai sasaran yang ditetapkan di dalam perencanaan ekonomi.

Perencanaan alokatif Vs Perencanaan inovatif

Perencanaan alokatif menyukseskan rencana umum yang telah disusun. Perencanaan inovatif dimungkinkan adanya kebebasan.

Perencanaan bertujuan jamak Vs perencanaan bertujuan tunggal

Perencanaan jamak bila tujuan dan sasaran bersifat jamak. Perencanaan tunggal bila tujuan dan sasrannya bersifat tunggal.

Perencanaan indikatif Vs perencanaan imperatif

Perencanaan indikatif mempunyai output indikasi (tidak tegas) sedangkan imperatif sudah diatur dengan tegas dan jelas dalam pelaksanaan di lapangan.

Top Down Vs Bottom up planning

Top down adalah perencanaan yang langsung dari atas (pemerintah) ke bawah (masyarakat). Bottom up adalah perencanaan yang mendengarkan aspirasi rakyat dan kemudian menjadi pemikiran dalam perencanaan oleh pemerintah.

Vertical Vs Horizontal Planning

Vertical mengutamakan koordinasi antar berbagai jenjang pada sektor yang sama. Horizontal menekankan keterpaduan program antar berbagai sektor pada level yang sama.

Perencanaan Partisipatif Vs Non partisipatif

Perencanaan partisipatif menggunakan masyarakat sebagai subjek dan objek dalam perencanaan.

2.3 Teori Perencanaan

Teori Fungsional

Teori yang dikembangkan lebih berdasar pada pemikiran si perencana dengan orientasi lebih pada target *oriented planning* atas dasari dugaan-dugaan, sehingga produk perencanaannya pada umumnya lebih bersifat instrumental atau *top-down*.

Teori Perilaku

Merupakan teori yang dikembangkan dengan lebih memperhatikan fenomena *behavioural* melalui gejala-gejala empiris dan lebih berpikir pada trend oriented planning serta hasil perencanaannya pada umumnya lebih bersifat komunikatif atau bottom up.

Teori Perencanaan Sinoptik \ Rasional

Perencanaan sinoptik melihat perencanaan sebagai suatu yang ilmiah rasional dan politis. Rasional ilmiah menunjuk pada metode yang dipergunakan yang mendasarkan pada pemilihan cara yang terbaik untuk mencapai tujuan dengan memilih jawaban yang benar yang mendasar pada kajian dari konsekuensi dari alternatif solusi. Perencanaan sinoptik juga disebut sebagai perencanaan yang menyeluruh yang ditandai dengan tujuan yang jelas, evaluasi yang eksplisit dan jangkauan yang komprehensif. Model ini melihat perencanaan sebagai sebuah proses pengambilan keputusan yang rasional berkaitan dengan tujuan-tujuan dan cara-cara yang berdasarkan pada sumber sumber yang tersedia.

Model ini juga menunjukkan bahwa tujuan kebijakan dirumuskan secara jelas. Karenanya proses perumusan kebijakan dan pilihan kebijakan didasarkan terutama pada masalah teknis. Model perencanaan rasional dieksplorasi terutama dari ilmu matematik dan teori sistem. Perencanaan sinoptik mampu menerjemahkan sesuatu yang kompleks ke dalam sesuatu yang simpel. Realitas diekspresikan ke dalam model matematis dan teknis perencanaan model ini akan mudah dimengerti dan nampak feasible.

Perencanaan Incremental

Pendekatan inkremental berpendapat bahwa dalam kenyataan pengambilan keputusan dilakukan dalam langkah-langkah inkremental. Jika perencanaan sinoptik memerlukan pengambilan keputusan dengan mengembangkan semua kemungkinan alternatif, pendekatan inkremental menuntut pengambilan keputusan dengan hanya mengembangkan beberapa strategi yang paling mungkin. Menurut Lindblom dalam artikelnya yang berjudul “*the science of muddling through*”, kebijakan tidak dibuat satu kali untuk semua atau seluruhnya tetapi dibuat dan di *up-date* terus menerus. Pembuatan kebijakan merupakan suatu proses untuk mencapai sesuatu

yang terus menerus berubah dan perlu dipertimbangkan. Perencanaan inkremental ditujukan untuk mengimplementasikan hanya bagian dari sistem yang menyeluruh.

Perencanaan Transtaktif dan Pembelajaran Sosial

Inti dari gagasan perencanaan transaktif dan pembelajaran sosial adalah evolusi dari desentralisasi yang membantu orang-orang untuk memperoleh akses yang lebih dalam pengambilan keputusan Hudson (1979). Perencanaan bukan sesuatu yang terpisah dari bentuk-bentuk tindakan sosial (*social action*) tetapi merupakan proses yang terkait di dalam evolusi yang terus menerus dari gagasan melalui tindakan.

Dalam konteks ini, perencanaan harus dilakukan melalui kontak langsung dengan masyarakat yang terpengaruh melalui dialog personal.

Hal ini merupakan proses pembelajaran yang timbal balik yang merupakan aspek penting dari proses perencanaan. Para penganut teori ini percaya bahwa melalui dialog, perencanaan dapat menjembatani teori dengan praktek untuk membawa perubahan sosial.

Burchell (1988;5) pendekatan transaktif merupakan suatu media untuk mengeliminasi kontradiksi antara apa yang kita ketahui dengan bagaimana kita harus melakukan.

Menurut Friedman (1973;1) perencanaan transaktif dimaksudkan sebagai upaya untuk menjembatani *communication gap* antara pengetahuan teknik dari para perencana dengan pengetahuan keseharian dari masyarakat.

Jarak antara perencanaan yang memiliki pengetahuan yang telah dikodifikasi (*processed knowledge*) dan masyarakat (*clients*) yang berdasarkan pada pengalaman keseharian semakin dekat.

Penciptaan bentuk komunikasi yang baik bukan hanya persoalan menterjemahkan bahasa simbolik dan abstrak ke dalam bahasa yang sederhana.

Perencanaan transaktif, menurut Friedman adalah metode yang paling cocok untuk memadukan antara pengetahuan ilmiah dan teknis dengan pengetahuan personal/ keseharian. Dalam proses interaksi ini, perencana dapat bertindak sebagai guru atau pendidik, dapat menyederhanakan perencanaan dan pengetahuan teknis dalam bahasa masyarakat.

Menurut Lawrence Susskind (1984:5), tanggung jawab dari perencana sebagai teknisi telah diperluas termasuk mengkaji konsekuensi dari adanya berbagai

alternatif perencanaan. Pengambilan keputusan disektor publik pada umumnya ditentukan oleh lembaga legislatif atau eksekutif. Sangat sering keputusan yang dibuat tidak mampu mengakomodasi berbagai kepentingan dan kebutuhan masyarakat..

Perencanaan transaktif dapat didayagunakan sebagai media dimana perencana dapat bertindak sebagai mediator. Fungsi mediator adalah memfasilitasi berbagai pihak yang berkepentingan dengan berdasarkan pada interest termasuk interest dari masyarakat. Pencapaian kesepakatan melalui forum mediasi (perundingan) merupakan strategi yang baik karena akan membuahkan hasil yang win-win.

Kesepakatan akan ditaati oleh para pihak karena mereka merasa menjadi bagian dalam perundingan. Forum perundingan pada umumnya didayagunakan dalam penyelesaian sengketa lingkungan yang lazim disebut Alternative Dispute Resolution (ADR). ADR merupakan media penyelesaian konflik yang mendasarkan pada interest (kepentingan) bukan power (kekuatan, kekuasaan) atau righ base (benar salah) melalui jalur pengadilan.

Perencanaan Advokasi

Menurut Davidoff (1965:332), perencana seharusnya mampu untuk terlibat dalam proses politik sebagai advokat dari kepentingan pemerintah maupun berbagai kelompok atau individu yang memiliki kepentingan terhadap kebijakan yang diajukan. Hal ini dimaksudkan untuk menumbuhkan demokrasi dimana warga negara menggunakan haknya untuk berperan dalam proses pengambilan keputusan.

Kebijakan yang tepat dalam sebuah demokrasi, menurut pendekatan advokasi ditentukan melalui debat politik. Perencanaan advokasi merupakan respon terhadap krisis perkotaan pada tahun 1960an (Heskin.). Pada saat itu nampak ego profesional. Di samping itu juga ada kecenderungan kearah perencanaan yang ilmiah yang populernya peran serta masyarakat. Tujuan utama dari pendekatan advokasi adalah untuk mengikut sertakan masyarakat dalam proses perencanaan dengan mengakomodasi gagasan, kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Proses dari advokasi juga berarti bahwa warga masyarakat akan selalu mendapat informasi yang akurat berkenaan dengan perencanaan yang diajukan dan mampu merespon umpan balik dari masyarakat dalam bahasa teknis.

Dalam perannya sebagai advokat, perencana akan bertindak sebagai penyaji informasi, analisis dari situasi sekarang, pendorong kearah masa depan dan juga pemrakarsa akan solusi yang spesifik. Pendekatan advokasi hanya memiliki pengaruh yang kecil pada struktur yang sedang berjalan. Pendekatan ini tidak dapat menawarkan strategi yang potensial yang mungkin dapat menimbulkan perubahan.

Salah seorang penganut strategi ini, Richard Hatch, bahkan mengkritik perencanaan advokasi dengan mengatakan bahwa penduduk miskin tidak memiliki kekuasaan untuk mengontrol tindakan. Para perencana advokat sering bertindak atas nama masyarakat dan bukan dengan masyarakat .

2.4. Kekuatan Politik dalam Perencanaan

Kondisi politik menentukan arah penyusunan dan aplikasi perencanaan. Perencanaan kota dan wilayah erat kaitannya dengan politik. Hal itu disebabkan oleh:

- a. Perencanaan senantiasa melibatkan hal yang menyangkut emosi masyarakat miskin.
- b. Keputusan perencanaan adalah terlihat nyata sehingga kalau terjadi kesalahan keputusan tidak dapat disembunyikan dan mudah menjadi isu politik.
- c. Proses perencanaan harus melibatkan masyarakat secara langsung karena menyangkut kepentingan sehari-hari masyarakat banyak.
- d. Masyarakat merasa mempunyai keahlian dan kedudukan yang sejajar dengan perencana.
- e. Keputusan perencana mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat pemilik tanah, terutama dampak ekonomis terhadap nilai tanah dan pemanfaatannya.

Berikut beberapa masalah politik yang menyebabkan perencanaan bermasalah.

- a. Sistem politik yang tidak demokratis

Kondisi politik yang otokratis, sentralistis, atau fanatisme akan menghasilkan perencanaan yang tidak demokratis.

- b. Stabilitas politik

Arah politik yang berubah-ubah akan mengakibatkan perencanaan yang berubah-ubah pula. Perencanaan yang berubah-ubah mengakibatkan pemborosan sumber daya dan tidak terjadinya kesinambungan pembangunan.

- c. Dominasi sistem politik

Sistem politik yang terlalu mendominasi perencanaan akan mengalahkan pertimbangan teknis, ekonomis, maupun legalitas. Hasil keputusan menjadi kurang objektif, hanya menguntungkan kelompok tertentu dan kurang berkeadilan.

d. Kesadaran berpolitik masyarakat yang rendah, antara lain:

tidak dapat menerima perbedaan pendapat, emosional, tidak rasional, tidak mau mengalah tidak dapat menerima kekalahan dalam persaingan yang sehat fanatik. Dengan kesadaran berpolitik yang rendah maka dalam proses negosiasi di dalam perencanaan akan sulit mencapai kesepakatan. Keputusan yang telah diambil tidak dapat dijalankan karena tidak didukung oleh pihak yang tidak setuju walau telah terlibat dalam proses pengambilan keputusan tersebut.

e. Dominasi masyarakat awam

Keterlibatan masyarakat awam yang terlalu dominan dapat mengalahkan pertimbangan teknis perencanaan. Akibatnya, rencana kurang dijamin keilmuannya.

f. Money politics

Keputusan rencana yang dipengaruhi oleh uang akan bersifat tidak adil karena hanya akan menguntungkan pihak penyuap. Di samping itu, keadaan tersebut akan menimbulkan frustrasi pihak yang dirugikan atau yang memegang prinsip-prinsip idealisme.

2.5. Peran perencana dalam sebuah proses politik sebagai berikut

a. Sebagai teknokrat dan engineer

Peran ini dimainkan dengan mengambil posisi sebagai advisor bagi para pengambil kebijakan dengan berporos kepada rasionalitas dan pertimbangan ilmiah. Informasi dimanfaatkan sebagai sebuah landasan dalam membangun kekuasaan dan kepentingan.

b. Sebagai birokrat

Perencana sebagai seorang birokrat memiliki fungsi menjaga stabilitas organisasi dan jalannya roda pemerintahan. Informasi dimanfaatkan sebagai sebuah alat dalam menjaga kepentingan dan keberlangsungan organisasi. Peran ini biasanya disertai oleh kekuasaan yang datang secara formal dan legal kepada perencana.

c. Sebagai Advokat dan Aktivis

Fungsi ini merupakan sebuah manifestasi dari usaha menjembatani masyarakat terhadap hal-hal yang bersifat teknis dari sebuah produk rencana. Selain itu terdapat peran dalam melakukan mobilisasi kekuatan dan potensi masyarakat untuk melakukan

perlawanan terhadap dominasi Pemerintah. Informasi dan proses komunikasi diperlakukan sebagai usaha membangun pemahaman masyarakat dan counter-opinion terhadap kebijakan yang merugikan masyarakat.

d. Sebagai Politikus

Politikus identik dengan tujuan pragmatis dan komunalis, sehingga perencana tidak diharapkan untuk bergabung dengan dunia politik. Maksud dari peran ini adalah seorang perencana tidak bisa lepas dari kepentingan dan dalam memperjuangkan kepentingannya, perencana dituntut memiliki perspektif seorang politisi. Seorang politikus memiliki insting dalam berkomunikasi dengan kelompok yang memiliki kepentingan yang berbeda lebih baik.

Keempat peran diatas merupakan refleksi dari posisi perencana dalam proses politik. Proses politik yang terjadi mendesak perubahan paradigma pada dunia perencanaan di Indonesia. Tantangan dan perubahan paradigma di dunia perencana, menuntut perencana untuk dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan.

Dominasi pemerintah terhadap masyarakat hanya melahirkan sebuah sikap apatis dari masyarakat terhadap pemerintah dan produk perencanaan. Sikap apatis yang melahirkan ketidakefisienan dari pelaksanaan perencanaan karena tidak ada dukungan dari masyarakat terhadap produk perencanaan.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Perencanaan Partisipatif dan Peningkatan Pelibatan Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan

Pemberdayaan dan peningkatan peran serta masyarakat di dalam proses pembangunan, khususnya di daerah perkotaan, tidak hanya sekedar paradigma, tetapi sudah merupakan filosofi ilmu perencanaan pembangunan kota (*city planning phylosophy*). Pemberdayaan dan peningkatan peran serta masyarakat di dalam proses pembangunan sebagai suatu sistem yang dipadukan dengan visi kota-kota besar dan menengah dalam sistem globalisasi yang seluruhnya bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di perkotaan.

Berdasarkan definisi luas planning yang dikemukakan oleh Jhon Friedman dapat disimpulkan bahwa filosofi peran serta masyarakat dalam perencanaan mengalami suatu pergeseran, dari *for people* sebagai sifat perencanaan *social reform* menjadi *by people* sebagai sifat perencanaan dalam sosial. Ada dua rational kunci bagi peran serta masyarakat, yaitu:

Etika, yaitu bahwa di dalam masyarakat demokratik, mereka yang kehidupan, lingkungan dan penghidupannya dipertaruhkan sudah seharusnya dikonsultasikan dan dilibatkan dalam keputusan-keputusan yang akan mempengaruhi mereka secara langsung. **Pragmatis**, yaitu atas program dan kebijakan seringkali tergantung kepada kesediaan orang membantu kesuksesan program atau kebijakan terlaksana.

Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.

Dalam era reformasi beberapa tahun ini telah dilakukan berbagai upaya untuk memperluas pelibatan masyarakat dalam pembangunan kota, guna mendukung implementasinya telah diterbitkan cukup banyak undang-undang yang pada prinsipnya mengurangi peran pemerintah (pusat) dan menghilangkan sistem sentralistik. Hal ini berpengaruh secara signifikan terhadap pembangunan kota dan kemampuan atau ketidakmampuan untuk berkembang. Potensi mengambil keputusan akan berdampak tidak terbatas hanya kepada pemerintah atau pihak tertentu saja, namun meluas hingga ke masyarakat dan melampaui batas waktu dan tempat. Oleh karena itu harus diupayakan agar rakyat mampu ikut memutuskan dan bertanggung jawab atas hasil dan akibat yang timbul oleh pembangunan.

Agar hal tersebut dapat terlaksana dengan baik diperlukan platform yang dapat menjadi wadah dialog dan diskusi antar warga masyarakat (horisontal) dan dengan pihak pemerintahan (vertikal) dalam merumuskan pola pembangunan yang diperlukan. Wadah ini menjalankan proses pemberdayaan oleh, dari dan bagi rakyat sebagai *prerequisite* dari pelaksanaan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat.

Pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan sudah terlaksana melalui mekanisme Musrenbang akan tetapi sejauh ini masih belum dapat dikatakan optimal

karena partisipatif dalam perencanaan pembangunan pada umumnya hanya bersifat formalitas, dalam arti sebagian besar usulan perencanaan yang diajukan oleh masyarakat tidak terakomodir di dalam Rencana Kegiatan Pemerintah (RKP) dan RAPBD, hanya sebatas dibahas pada forum Musrenbang saja. Hal tersebut menyebabkan timbulnya rasa pesimis masyarakat dalam pelibatan proses perencanaan. Selama bertahun-tahun perencanaan program dan kegiatan yang diusulkan tidak pernah atau sangat jarang yang berhasil terealisasi.

Permasalahan tersebut disebabkan oleh rendahnya kualitas perencanaan yang diajukan oleh masyarakat atau perencanaan partisipatif serta tidak berdasarkan data yang akurat, sehingga Rencana Kegiatan Pemerintah atau RAPBD lebih didominasi oleh perencanaan teknokratik dan politis.

3.2 .Program Pemberdayaan Ekonomi Sebagai Upaya Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat

Pemberdayaan ekonomi masyarakat merupakan sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat “*people-centered, participatory, empowering, and sustainable*” (Chamber, 1995). Konsep ini lebih luas dari hanya untuk memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) semata atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (*safety net*), konsep yang berkembang dari upaya para ahli dan praktisi untuk mencari apa yang antara lain oleh Friedman (1992) disebut *alternative development* yang menghendaki “*inclusive democracy, appropriate economic growth, gender equality and intergenerational equity*”.

Teori-teori ekonomi makro umumnya bersandar pada peran pasar dalam alokasi sumber daya, dengan anggapan bahwa kebijaksanaan ekonomi makro yang tepat akan menguntungkan semua lapisan masyarakat, dalam kenyataannya tidak dapat menghasilkan jawaban yang memuaskan bagi masalah kesenjangan. Kekuatan sosial yang tidak berimbang menyebabkan kegagalan pasar untuk mewujudkan harapan itu (Brown, 1995). Oleh karena itu, diperlukan intervensi yang tepat, agar kebijaksanaan pada tingkat makro mendukung upaya mengatasi kesenjangan yang harus dilakukan dengan kegiatan yang bersifat mikro dan langsung ditujukan pada lapisan masyarakat terbawah.

Pemberdayaan masyarakat dapat dipandang sebagai jembatan bagi konsep-konsep pembangunan makro dan mikro.

Guna memperkuat kedudukan dan peran ekonomi rakyat dalam perekonomian nasional diupayakan untuk mendorong percepatan perubahan struktural (*Structural adjustment atau structural transformation*). Transformasi struktural ini meliputi proses perubahan dari ekonomi tradisional ke ekonomi modern, dari ekonomi lemah ke ekonomi yang tangguh, dari ekonomi subsistem ke ekonomi pasar, dari ketergantungan kepada kemandirian, perubahan tersebut dapat diwujudkan melalui upaya pemberdayaan.

Dalam kerangka pemikiran tersebut berbagai input seperti dana, prasarana dan sarana yang dialokasikan kepada masyarakat melalui berbagai program pembangunan harus ditempatkan sebagai rangsangan untuk memacu percepatan kegiatan sosial ekonomi masyarakat. Proses ini diarahkan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat (*capacity building*) melalui pemupukan modal yang bersumber dari surplus yang dihasilkan dan pada gilirannya dapat menciptakan pendapatan yang dinikmati oleh rakyat.

Walaupun konsep pemberdayaan ekonomi masyarakat telah dianggap sebagai suatu konsep yang cukup ideal dalam upaya memacu perkembangan perekonomian rakyat, akan tetapi untuk mengimplementasikannya sebagai program prioritas dalam pembangunan daerah/kota bukan sesuatu yang mudah, karena berbagai faktor yang mempengaruhi baik dalam proses penyusunan perencanaan maupun ketika keputusan penetapan program prioritas dilakukan oleh pihak eksekutif dan legislative, sehingga berbagai program pemberdayaan ekonomi masyarakat atau program pengembangan ekonomi kerakyatan yang menjadi program unggulan dalam rumusan visi dan misi para calon pemimpin daerah, yang kemudian dijabarkan secara eksplisit dalam RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah), namun bila mereka terpilih, tidak sepenuhnya dapat terimplementasi dengan baik dalam APBD kota.

3.3 Integrasi Sistem Perencanaan Partisipatif, Teknokratif dan Politis dalam Upaya Mewujudkan Program Pembangunan Ekonomi yang Pro Rakyat

Sebuah dokumen perencanaan merupakan dokumen politik yang berisikan pilihan publik, sehingga sifatnya tidak bebas nilai karena disusun melalui proses politik, dimana lembaga politik yang ada belum sepenuhnya dapat mengartikulasikan aspirasi masyarakat. Untuk itu, agar terhindar dari anggapan bahwa pilihan publik palsu, maka diperlukan proses partisipatif yang melibatkan masyarakat secara langsung, selanjutnya agar perencanaan pembangunan memiliki perspektif visioner dari realistis, maka diperlukan proses teknokratik.

Skema perencanaan dan penganggaran mensyaratkan integrasi sistem perencanaan antara pendekatan teknokrasi, politik dan partisipasi. Kaitan antar pendekatan tersebut merupakan konstruksi demokratisasi kebijakan. Akan tetapi, kecenderungan modus perencanaan dan penganggaran daerah masih bersifat terlalu teknokratis-politis, tidak diimbangi dengan aspek partisipasi yang nyata. Sebagai indikator, bahwa setiap hasil Musrenbang yang diolah pada tingkat SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) selalu mengalami pemangkasan di lintasan eksekutif. Demikian pula, pada fase penganggaran, senantiasa luput dari pantuan dan pelibatan warga. Tahap krusial yang harus diperhatikan, karena merupakan titik strategis penentu perencanaan, adalah pada tahap perumusan program dan Kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang dikoordinasi Bappedda.

Proses dan rute perencanaan dari bawah (*bottom up*), tergantung pada sejauh mana pembahasan masuk dalam sistematisasi dan rasionalisasi dalam tinjauan dan analisa SKPD yang didalamnya terjadi “Interaksi sekaligus” pertarungan antar sektoral. Dalam arena ini, sebagian besar memiliki modus yang sama yaitu kecenderungan para kepala SKPD untuk memperjuangkan seluruh usulan program masing-masing berbasis keinginannya. Dalam hal ini terjadi kontradiksi antara kepentingan dengan nalar teknokratik, dan proses selanjutnya seringkali mengabaikan semua dokumen usulan dari hasil Musrenbang. Selain itu, produk perencanaan teknokratik tersebut banyak yang meninggalkan koherensinya dengan RPJMD, Renstra (Rencana Strategi), maupun Renja (Rencana Kerja) SKPD. Hal tersebut terjadi karena mekanisme perencanaan pembangunan telah terjatuh dalam perangkap kepentingan birokrasi.

Bilamana perangkat kelembagaan dan mekanisme perencanaan telah memasuki wilayah kabupaten/kota, maka daftar usulan dari hasil Musrenbang mengalami penyusutan secara sistematis, dan tergantikan oleh berbagai skema program yang berasal dari dinas-dinas (SKPD).

Hal ini memicu terjadinya *gap* (kesenjangan), antara model perencanaan dari bawah berbasis spasial (desa/kelurahan), yang menggunakan pendekatan partisipasi, berhadapan dengan model perencanaan berbasis sektoral (daerah/kabupaten), yang mencerminkan teknokratisasi. Salah satu akar penyebab kesenjangan sebagaimana dikemukakan banyak kalangan, bahwa jika perencanaan dari bawah itu masih melekat dalam perencanaan daerah, sebagaimana diatur dalam tata kelembagaan Musrenbang, maka kemungkinan dominasi kabupaten akan terus berlangsung. Secara hipotesis dapat dikatakan, *set up* tata kelembagaan perencanaan pembangunan daerah, senantiasa menjadi perangkat formalisasi partisipasi dan hanya memperkuat dominasi SKPD.

Logikanya, bila konsep peran serta masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan kota telah diimplementasikan dengan baik sesuai dengan amanat undang-undang dan peraturan yang berlaku, maka sudah dapat dipastikan bahwa program dan kegiatan pembangunan kota diantaranya pembangunan ekonomi masyarakat kota akan menyentuh seluruh lapisan masyarakat tanpa membedakan kelas dan golongan. Akan tetapi hal tersebut belum terwujud, sebagaimana terlihat pada kehidupan masyarakat kota yang sebagian besar masih berada pada kondisi ketidak berdayaan atau miskin dengan tingkat pendapatan sangat rendah dan tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar yang layak sebagai manusia bermartabat.

Selama ini kebijakan perencanaan dan penganggaran pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah kota belum memuat program dan kegiatan yang diorientasikan pada pemberdayaan ekonomi masyarakat. Permasalahannya terletak pada perencanaan sebagai aktor utama dalam perencanaan, atau terletak pada integrasi sistem perencanaan yang belum terimplementasikan dengan baik. Seers dan Faber, (1972) dalam Baiquni (1993), mengidentifikasi ada tiga pihak yang terkait dengan erat dalam perencanaan, yaitu politisi, perencana dan administrator yang masing-masing memiliki karakter dan argumentasi dalam mengelola tugas dan fungsinya. Dalam proses perencanaan dan implementasinya seringkali ketiga pelaku tersebut berbeda pendapat

atau kurang komunikasi dan koordinasi. Ketiganya memiliki persepsi yang berbeda baik dalam proses maupun hasil perencanaan.

Berbagai fenomena yang berkembang dalam era otonomi yaitu intervensi yang terlalu jauh telah dilakukan para politisi dalam mengarahkan perencanaan pembangunan. Seringkali program dan kegiatan yang disetujui adalah yang selaras dengan kepentingannya untuk kelompok tertentu dan kantong-kantong konstituentnya. Dengan demikian dapat diduga bahwa implementasi program pembangunan dalam APBD Kota akan sarat dengan kepentingan politik. Dalam perencanaan, obyektivitas ilmiah memang diperlukan melalui serangkaian riset yang dilakukan para ahli, namun tidak dapat dikesampingkan peran masyarakat yang dapat disebut subyektivitas kolektif melalui proses partisipasi. Sebagaimana Forester (1989) mengemukakan bahwa perencanaan tidak saja disusun berdasarkan fakta dan kecenderungan yang terjadi, tetapi oleh suatu keyakinan dan harapan masyarakat mengenai masa depannya. Proses perencanaan yang demikian memerlukan waktu panjang dan usaha besar dalam memenuhi partisipasi masyarakat.

4. Penutup

Konsep pemberdayaan ekonomi masyarakat telah dianggap sebagai suatu konsep yang cukup ideal dalam upaya memacu perkembangan perekonomian rakyat, akan tetapi untuk mengimplementasikannya sebagai program prioritas dalam pembangunan daerah/kota bukan sesuatu yang mudah, karena berbagai faktor yang mempengaruhi baik dalam proses penyusunan perencanaan maupun ketika keputusan penetapan program prioritas dilakukan oleh pihak eksekutif dan legislatif, sehingga berbagai program pemberdayaan ekonomi kerakyatan yang menjadi program unggulan dalam rumusan visi dan misi para calon pemimpin daerah, yang kemudian dijabarkan secara eksplisit dalam RPJMD, namun bila mereka terpilih, tidak sepenuhnya dapat terimplementasi dengan baik dalam APBD Kota.

Integrasi sistem perencanaan teknokratis, politik dan partisipasi merupakan hal penting yang harus diimplementasikan dalam pelaksanaan perencanaan dan penganggaran program pembangunan, sehingga program-program yang muncul dalam APBD merupakan program prioritas yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan keberdayaan masyarakat kecil.

Idelanya, program-program pembangunan yang berpihak ke rakyat kecil merupakan hasil rumusan perencanaan politik harus dapat dipadukan dengan perencanaan teknokratif dan perencanaan partisipatif dari masyarakat, dengan demikian Visi dan Misi yang tertuang dalam RPJMN berkoherensi positif dengan program-program yang akan dilaksanakan oleh SKPD dan berorientasi pada upaya pencapaian visi dan misi yang menjadi komitmen awal pemimpin daerah yaitu memajukan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Daftar Pustaka

- Awan Diga Aristo, “*Sebuah Tahapan Awal dalam Pembentukan Kultur Masyarakat Partisipatif*” Seminar Tahunan ASPI (Asosiasi Sekolah Perencanaan Indonesia) Universitas Brawijaya, Malang, Juli 2004.
- Bosworth, Barry P. and Gur Ofer. “*Reforming Planned Economics in and Integrating World Economy*”. Washington D.C.: The Brooking Institution. 1995.
- Christopher J Webster, *Analytical Public Choice Planning Theory*, Submitted to TPR September 23rd 1997.
- E.R. Alexander, *Why Planning Vs. Markets is An Oxymoron: Asking The Right Question, Planning & Markets*, University of Southern California, Los Angeles, 2000.
- Friedmann, Jhon (1987), *Planning in The Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton-New Jersey.
- Goulet, D (1986), *Three Rationalities in Development Decision-Making*, Development.
- King, David N., 1984, *Fiscal Tiers: The Economics of Multilevel Government*, George Allen & Unwin, London
- Kraushar, R and Gardels, N., 1983, *Towards an Understanding of Crisis and Transition Planning in an Era of Limits*, in Paris, Critical Reading in Planning Theory, Pergamon Press, New York.
- Osterfeld, David., *Prosperity Versus Planning: How Government Stifles Economics Growth*. New York: Oxford University Press, 1992.
- Sjahrir, 1986, *Pelayanan dan Jasa-Jasa Publik: Telaah Ekonomi serta Implikasi Sosial Politik*, Prisma, no. 12.
- Yuna Farhan, *Kerangka Kebijakan Partisipasi Masyarakat dalam Penganggaran*, (Makalah draft buku sumber, Prakasa, 2007.)