

# PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA PASCAORDE BARU: REFLEKSI TENTANG PENGUATAN PARTISIPASI MASYARAKAT

Ahmad Helmy Fuady

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

## ABSTRACT

*The development planning during the New Order period has been criticized because it was centralistic, technocratic and lack of public participation. In the reformatio-nera, many important changes have influenced the development planning system in Indonesia. The changes include changing role of the Bappenas (National Development Planning Agency), decentralization, direct presidential and local head elections, as well as the strengthening roles of the parliament. This paper analyses whether or not these changes open a wider space for public participation in the development policy-making. The discussion shows that public participation has not yet as expected by theory. The mechanism for public participation in the development planning did not change much compared to the situation during the New Order era. Public participation has only fairly achieved and political elites are dominating the policy-making arena.*

**Keywords:** *development planning, democracy, participation.*

## PENGANTAR

Orde Baru (1966–1998) merupakan periode dimulainya sistem perencanaan pembangunan yang dilakukan secara sungguh-sungguh di Indonesia (Saronto dan Wrihatnolo 2009: 5). Dalam periode tersebut, berkembang model perencanaan yang realistis dengan logika-logika ekonomi, yang tidak digunakan dalam periode sebelumnya. Namun, corak perencanaan pembangunan pada masa Orde Baru tersebut dianggap terlalu sentralistis dan teknokratis (Rasyid 2002: 15 dan Hadiz 2004: 701). Terlalu sentralistis karena kuatnya pengaruh pemerintah pusat di Jakarta dan mengabaikan suara pemerintah daerah; terlalu teknokratis karena hanya didominasi segelintir teknokrat di pemerintahan. Dalam sistem perencanaan pembangunan tersebut partisipasi masyarakat sangat terbatas. Padahal, demokrasi mensyaratkan adanya partisipasi. Tanpa partisipasi masyarakat, pembangunan akan dikooptasi oleh kepentingan elite penguasa dan menghasilkan ketidakadilan sosial. Kolusi, korupsi dan

nepotisme (KKN) yang sangat akut<sup>1</sup> dan menjadi sebab jatuhnya Orde Baru tidak bisa dilepaskan dari pendekatan pembangunan yang terlalu sentralistis dan teknokratis tersebut.

Dalam era reformasi, yang dimulai sejak tahun 1998, yang ditandai dengan *lengser keprabon*-nya Suharto dari kursi kepresidenan, perencanaan pembangunan yang terlalu sentralistis dan teknokratis, dianggap tidak lagi bisa diteruskan (Rasyid 2002: 15–17 dan Hadiz 2004: 701). Terdapat tuntutan untuk menguatkan peran masyarakat dalam perencanaan pembangunan yang ada, sehingga pembangunan yang akan dilakukan benar-benar untuk kepentingan rakyat. Ini terlihat, misalnya, dengan semakin kerasnya wacana tentang *good governance* atau pembentukan tata kelola pemerintahan yang baik dalam masyarakat. Bersama dengan transparansi dan akuntabilitas, partisipasi masyarakat merupakan pilar penting bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Untuk menjawab tuntutan tersebut, berbagai perubahan kelembagaan telah dilakukan.

Sejak bergulirnya reformasi, setidaknya, telah terjadi empat perubahan penting yang memengaruhi sistem perencanaan pembangunan di Indonesia. *Pertama*, peran Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) kini lebih dibatasi dibandingkan pada masa Orde Baru. *Kedua*, berlakunya otonomi daerah yang menyebabkan tiap daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) leluasa untuk menentukan rencana pembangunan mereka masing-masing. *Ketiga*, sistem pemilihan presiden langsung dan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. *Keempat*, peran parlemen, baik di tingkat pusat (Dewan Perwakilan Rakyat, DPR) maupun daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPRD), yang semakin kuat, juga turut berperan dalam perubahan perencanaan pembangunan di Indonesia. Namun demikian, apakah perubahan-perubahan tersebut mampu memberikan ruang yang lebih luas untuk partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan?

<sup>1</sup> Pada masa Orde Baru Indonesia dikenal sebagai salah satu negara paling korup di dunia, dan diasosiasikan dengan terminologi, korupsi, kolusi dan nepotisme (King 2000:603–4, Mcleod 2000 dan Robertson-Snape 1999:598). Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang mengukur persepsi korupsi pada sektor publik merupakan salah satu indikator yang cukup baik menggambarkan tingkat korupsi di Indonesia. IPK memakai indeks 0–10, indeks yang lebih tinggi berarti semakin kecil tingkat korupsi. Pada periode 1980–1985 dan 1988–1992, atau masa Orde Baru, IPK Indonesia sebesar 0,2 dan 0,57; sementara pada masa reformasi, IPK Indonesia tahun 2000 dan 2010 adalah 1,7 dan 2,8 (*Internet Center for Corruption Research* 2010 dan *Transparency International* 2010). Ini berarti pada masa reformasi terjadi perbaikan persepsi tentang tingkat korupsi di Indonesia.

Tulisan ini bertujuan untuk melihat perkembangan perencanaan pembangunan yang terjadi sejak jatuhnya rezim Orde Baru dan pengaruhnya terhadap partisipasi masyarakat dalam kondisi yang baru tersebut. Perubahan-perubahan yang terjadi selama masa reformasi seharusnya, secara institusional, memberikan ruang yang lebih luas pada partisipasi masyarakat. Namun, tulisan ini menunjukkan bahwa, alih-alih memberikan ruang yang lebih luas bagi partisipasi masyarakat, dominasi elite politik justru lebih dominan dalam perencanaan yang ada saat ini. Perencanaan pembangunan, setelah 14 tahun reformasi bergulir, tidak bergerak menuju pendekatan yang lebih partisipatif, tetapi menuju pendekatan yang lebih politis. Ini berarti saat ini daya tawar elite politik atau pemangku kepentingan dalam memengaruhi proses perencanaan lebih menentukan arah dan kebijakan pembangunan.

Tulisan ini terdiri atas lima bagian. *Pertama*, tulisan ini secara sekilas menguraikan pengertian dan hubungan antara demokrasi, partisipasi, dan perencanaan pembangunan. *Kedua*, tulisan ini menunjukkan perkembangan sistem perencanaan pembangunan di Indonesia, terutama perubahan peran Bappenas. *Ketiga*, tulisan ini melihat sejauh mana kebijakan desentralisasi memberikan ruang lebih luas bagi peningkatan partisipasi masyarakat. *Keempat*, tulisan ini mendiskusikan pengaruh pemilihan presiden dan kepala daerah secara langsung terhadap mekanisme perencanaan pembangunan. *Kelima*, tulisan ini mendiskusikan hubungan antara penguatan peran parlemen (DPR dan DPRD) dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

#### DEMOKRASI, PARTISIPASI, DAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN

Demokrasi sering dimaknai sebagai pemerintahan “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Dalam terminologi tersebut, rakyat ditempatkan sebagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) utama dalam sistem politik dan pemerintahan. Suara rakyat adalah suara Tuhan yang harus dipenuhi. Dalam sistem demokrasi setiap orang bebas dan berhak mengutarakan pendapat serta terlibat dalam pengambilan keputusan politik dan pemerintahan. Setiap orang mempunyai hak yang sama untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Ini berlawanan dengan sistem monarki yang mensyaratkan adanya kasta dalam sistem politik. Dalam demokrasi, sistem politik justru sengaja dibangun agar pembangunan tidak dikooptasi atau dikuasai oleh segelintir elite saja. Demokrasi dibangun agar terdapat diversifikasi kekuasaan sehingga kesetaraan hak politik rakyat dan hak rakyat untuk bersuara dan berpendapat dapat diperluas (Imawan 2002:47).

Partisipasi merupakan kata kunci untuk menjamin berlakunya demokrasi dalam sebuah masyarakat atau bangsa. Menurut Rauf dkk. (2011: 25), selain kebebasan sipil (*civil liberty*) seperti kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan kebebasan berkeyakinan/beribadah, pilar dasar dalam demokrasi adalah terjaminnya hak-hak politik (*political rights*). Hak politik di sini adalah hak untuk memilih dan dipilih untuk mengisi jabatan publik, serta hak untuk terlibat dalam pengambilan kebijakan pembangunan dan pengawasannya. Partisipasi rakyat untuk berkontribusi dan menikmati pembangunan bahkan telah diakui sebagai bagian dari hak asasi manusia yang harus dipenuhi oleh negara (Sikki, Muchtar, dan Hartini 2009: 10). Partisipasi berarti adanya peran aktif dari masyarakat dalam setiap keputusan politik atau pembangunan. Akan tetapi, dalam wacana politik dan demokrasi (terutama demokrasi perwakilan), partisipasi seringkali dianggap tuntas jika masyarakat telah menggunakan haknya untuk memilih presiden, kepala daerah, atau parlemen (pusat dan daerah). Padahal, proses politik tidak berhenti ketika pemilu usai. Lebih penting dari sekadar memilih anggota parlemen, presiden, atau kepala daerah adalah keterlibatan aktif masyarakat dalam menentukan prioritas pembangunan.

Partisipasi masyarakat akan mendorong terwujudnya pemerintahan yang responsif dan bertanggung jawab, meningkatkan kualitas pelayanan terhadap masyarakat, dan membantu konsolidasi demokrasi (Speer 2012). Tanpa keterlibatan aktif masyarakat, pembangunan hanya akan menguntungkan kelompok elite tertentu dan bukan untuk kepentingan masyarakat secara lebih luas. Namun, perlu diingat bahwa tiap kelompok atau elemen masyarakat memiliki daya tawar berbeda-beda, yang bisa memengaruhi tingkat partisipasi. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme yang menjamin setiap elemen masyarakat dapat berpartisipasi secara adil dalam perencanaan pembangunan.

Perencanaan pembangunan merupakan sebuah arena kontestasi dari para pemangku kepentingan. Selain pemilihan umum, perencanaan pembangunan harus dilihat sebagai mekanisme penting dalam pemenuhan hak politik, yang merupakan pilar penting demokrasi. Dalam perencanaan ini ditentukan tujuan dan prioritas serta program-program pembangunan, dengan ketersediaan sumber daya yang terbatas. Mekanisme atau kelembagaan dalam perencanaan pembangunan sangat menentukan bagaimana para pemangku kepentingan menentukan arah pembangunan, termasuk penggunaan sumber daya yang ada. Partisipasi masyarakat akan mengurangi kemungkinan kelompok pemangku kepentingan mengarahkan penggunaan sumber daya yang ada bagi

kepentingan mereka sendiri. Namun, perencanaan pembangunan terlalu diasosiasikan dengan peran sentral negara, karena asumsi dasar perencanaan adalah untuk mengatasi kegagalan pasar, demi tercapainya kesejahteraan rakyat.

Dalam sejarahnya, perencanaan pembangunan memang tidak bisa dipisahkan dengan peran negara dalam pembangunan. Keynes, misalnya, mengkritisi paradigma *laissez-faire* dan mengutarakan pentingnya intervensi pemerintah ketika terjadi kegagalan pasar (Chibber 2002: 954, Marcuzzo 2008). Contohnya, pada 1930-an, untuk mengatasi penganggur dan depresi dilakukan penurunan suku bunga dan peningkatan pengeluaran pemerintah untuk pembangunan infrastruktur. Selain itu, Kalu (1996: 238), merujuk pada Gernschenkorn (1962), menyatakan peran pemerintah ini terutama juga diperlukan oleh negara-negara sedang berkembang, khususnya ketika pihak swasta tidak tertarik untuk berinvestasi.

Pengalaman negara-negara Asia juga menunjukkan pentingnya peran negara dalam pembangunan. Menurut Bank Dunia (1993:6), intervensi pemerintah menghasilkan tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi dan lebih merata. Peran pemerintah dalam pembangunan, yang dalam praktiknya di Asia dikenal sebagai *developmental state* ini merupakan kritik terhadap paradigma ekonomi neoklasik. Kelompok neoklasik beranggapan bahwa proteksi terhadap suatu industri akan menurunkan daya saing internasional. Lebih jauh, intervensi pemerintah hanya akan menghasilkan perilaku *rent-seeking* sehingga mengarahkan sumber daya ekonomi pada sektor-sektor yang tidak produktif.

Berbeda dengan pandangan ekonomi neoklasik yang menganggap bahwa distorsi harga yang muncul karena adanya intervensi pemerintah bisa menimbulkan inefisiensi sumber daya, praktik-praktik ekonomi di Asia menganggap bahwa distorsi harga akan meningkatkan investasi di sektor strategis yang diinginkan pemerintah (Onis 1991: 12). Dengan distorsi harga, pemerintah dapat mengarahkan investasi pada sektor-sektor yang dianggap perlu dalam pembangunan.

Praktik pembangunan dan perencanaan pembangunan di Indonesia dalam periode Orde Baru tidak terlepas dari pengaruh Keynes dan *developmental state* ala Asia. Sebagaimana praktik di negara-negara Asia, pembangunan di Indonesia pada masa Orde Baru mengikuti model *developmental state*. Model ini tidak mempunyai komitmen pada rezim dengan tipe tertentu, apakah itu otoritarian ataupun demokratis. Berbeda dengan konsep *good governance*,

yang berkembang sejak era 1990-an, dengan komitmen normatif terhadap demokrasi dan upaya untuk memperkuat peranan demokrasi, *developmental state* tidak memiliki komitmen seperti itu (Fritz dan Menochal 2007: 539). Selanjutnya, berbeda dengan *good governance* yang mementingkan aspek transparansi dan akuntabilitas, aspek utama dalam *developmental state* adalah kapasitas negara. Selain itu, harus ada *embedded autonomy*, yaitu bahwa negara harus melekat dalam masyarakat dan memenuhi keinginan masyarakat, tetapi birokrasi harus rasional, profesional, dan dilindungi dari tekanan-tekanan politik dan kelompok-kelompok pencari rente (Fritz dan Menochal 2007: 535).

Adanya sistem politik yang memberikan perlindungan terhadap birokrasi dari tekanan politik ini diperlukan agar birokrasi memiliki ruang yang cukup untuk mengambil inisiatif dan efektif dalam mengimplementasikannya. Dalam konteks inilah peran teknokrat diperlukan dalam pembangunan. Namun, adanya perlindungan terhadap teknokrat atau birokrat di sisi lain telah meminggirkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Dengan dalih efektivitas, efisiensi, dan masalah keahlian, suara-suara masyarakat dipinggirkan. Birokrat atau teknokrat yang dianggap memiliki tingkat pengetahuan dan kepakaran yang memadai saja yang diakomodasi dalam pengambilan kebijakan.

Peminggiran suara masyarakat dalam sistem teknokratik ala *developmental state* ini telah memunculkan pendekatan-pendekatan baru dalam perencanaan pembangunan, seperti *Rural Rapid Appraisal* (RRA) yang kemudian berkembang menjadi *Participatory Rural Appraisal* (PRA) pada tanggal 1980–1990-an (Chambers 1994). Dalam pendekatan baru itu ada tuntutan untuk pemberdayaan dan memberikan ruang yang lebih besar bagi partisipasi masyarakat.

Perkembangan pemikiran tentang pendekatan pembangunan yang lebih berorientasi pada kepentingan dan suara masyarakat ini sangat jelas terjadi di Indonesia. Bagian selanjutnya dari tulisan ini menguraikan perubahan lingkungan perencanaan pembangunan di Indonesia seiring dengan perkembangan pemikiran tersebut.

#### PERUBAHAN LINGKUNGAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA

Satu hal yang sangat menonjol dalam masa Orde Baru adalah perencanaan pembangunan yang sangat terpusat di Jakarta. Pada masa itu, Bappenas memegang peranan sentral dalam perencanaan pembangunan di Indonesia. Tidak saja



berperan dalam menentukan arah pembangunan Indonesia, seperti penyusunan dokumen-dokumen Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), Bappenas juga turut menentukan apa dan berapa biaya proyek yang akan dikerjakan dalam pembangunan Indonesia.

Sewaktu Orde Baru, Bappenas sangat berkuasa mengatur besaran proyek ke tiap departemen. Intinya, Bappenas jadi pemegang tampuk atau koordinator penyusunan kebijakan fiskal, pembuatan kebijakan makro ekonomi serta berperan merancang anggaran negara atau APBN. Bahkan, semua hal penting yang menyangkut negeri ini, boleh dibilang, harus melalui penggodokan di markas besarnya yang berada di Taman Suropati (Yusron, Rahardjo, dan Rubiyantoro 2006).

Keberadaan “buku biru” (yang seakan menjadi cetak biru pembangunan Indonesia) di Bappenas menunjukkan besarnya otoritas yang dimiliki oleh lembaga tersebut. Proyek-proyek pembangunan yang akan dilaksanakan harus dicatat dalam buku tersebut. Ini berarti setiap kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan harus atas persetujuan Bappenas.



Keberadaan badan perencana pembangunan di Indonesia sebenarnya bukan sebuah hal yang baru dimulai pada masa Orde Baru. Bappenas sejatinya merupakan perkembangan dari lembaga yang sudah ada sejak awal kemerdekaan sebagaimana diungkapkan oleh Bratakusumah (2003: 3–5). Dimulai pada tahun 1947, telah terbentuk Panitia Pemikir Siasat Ekonomi yang diketuai Mohammad Hatta. Pada 1952, dibentuk Biro Perancang Negara, di bawah koordinasi Djuanda yang mengepalai Kementerian Negara Urusan Pembangunan. Setelah Dekrit Presiden 1959, dibentuklah Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang diketuai oleh Mr. Muhammad Yamin. Selanjutnya, dengan Penetapan Presiden No. 12 Tahun 1963 (Penpres 12/1963), Depernas diubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Namun, Bappenas baru memperoleh peran yang sangat besar sejak Orde Baru.



Kuatnya peran Bappenas dalam masa Orde Baru tidak bisa dilepaskan dari peranan Widjojo Nitisastro, yang sering disebut sebagai “lurah”<sup>2</sup> oleh para ekonom-teknokrat Orde Baru. Widjojo, Kepala Bappenas dan Menteri Koordinator Ekonomi dan Pembangunan, “lurah” para ekonom-teknokrat Orde Baru ini dikenal sangat cerdas dan paling berpengaruh di antara mereka. Oleh karena itu

<sup>2</sup> Widjojo Nitisastro disebut sebagai “lurah”, yang di Jawa berarti kepala desa, karena dianggap sebagai orang yang mengepalai atau mengkoordinasikan para ekonom-teknokrat.



“superioritas” Bappenas atas kementerian-kementerian ekonomi lainnya tidak dipersoalkan oleh para teknokrat yang lain. Ali Wardhana, menteri keuangan pada periode tersebut, bahkan telah terbiasa “pusing” mencarikan dana untuk kegiatan pembangunan yang didesain oleh Bappenas. Widjojo memilih berada di Bappenas karena dia percaya bahwa perekonomian Indonesia harus didasarkan atas perencanaan yang kuat. Pembuatan dokumen Repelita, yang merupakan acuan utama perencanaan pembangunan di Indonesia, menunjukkan kepercayaan Widjojo bahwa perekonomian tidak dapat sepenuhnya diserahkan pada pasar dan perlu ada peran negara untuk memperkecil kegagalan pasar.

Pidato pengukuhan dua guru besar ekonomi Universitas Indonesia, yang merupakan arsitek utama ekonomi Indonesia pada masa Orde Baru, menunjukkan besarnya perhatian terhadap perencanaan pembangunan di Indonesia. Pada 1963 Prof. Widjojo Nitisastro, menyampaikan orasinya yang berjudul *Analisa Ekonomi dan Perencanaan Pembangunan*. Dalam uraiannya, Widjojo menekankan pentingnya perencanaan yang didasari oleh analisis ekonomi. Menurut Widjojo, peran penting analisis ekonomi dalam perencanaan pembangunan adalah pada “logika proses pengambilan keputusan yang rasional di antara pilihan alternatif yang tersedia” (Nitisastro 2010: 27). Tiga belas tahun kemudian, Prof. Emil Salim, yang menjadi wakil kepala Bappenas pada tahun 1969-1973, dalam orasinya sebagai guru besar di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (FE-UI) pada 14 Februari 1976, menyampaikan *Perencanaan Pembangunan dan Perataan Pembangunan*. Menurutnya, pembangunan harus memperhatikan masyarakat paling miskin sehingga dapat mengatasi masalah kesenjangan ekonomi yang makin melebar di masyarakat. Ini hanya dapat dimulai jika sejak perencanaan pembangunan telah ada perhatian terhadap permasalahan tersebut.

Besarnya perhatian para ekonom UI tersebut terhadap perencanaan pembangunan tidak terlepas dari peran guru mereka, Profesor Soemitro Djojohadikusumo yang ingin membangun *Jakarta School of Economics*, dengan harapan agar ilmu ekonomi dari Barat dapat disesuaikan dengan kondisi yang ada di negara berkembang seperti Indonesia (Salim 1997: 52). Widjojo Nitisastro, Ali Wardhana, dan Emil Salim yang semenjak mudanya mendapat pengaruh yang kuat dari pemikiran Keynes (lihat Ransom 1975), semakin menguatkan pemikiran mereka ketika diutus sang guru, Profesor Soemitro Djojohadikusumo, untuk meneruskan studi pascasarjana ke University of California, Berkeley. Ketika mereka kembali ke Indonesia, berkembanglah pemikiran “Keynes ala Indonesia” dari markas Bappenas di Taman Suropati.



Superioritas Bappenas ini bertahan hingga berakhirnya Orde Baru. Bappenas yang menjadi jantung perencanaan ekonomi Orde Baru dianggap bertanggung jawab atas “kegagalan” perekonomian Indonesia (Yusron dkk. 2006). Terpusatnya perencanaan dan otoritasnya dalam distribusi kegiatan dan dana pembangunan di lembaga tersebut dianggap tidak sehat. Oleh karena itu, tugas dan wewenangnya pun dikurangi. Fungsi alokasi anggaran untuk kegiatan pembangunan menjadi lebih banyak ditangani Kementerian Keuangan bersama dengan DPR. Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, kini kekuasaan atas penyusunan dan pengelolaan fiskal berada di tangan Menteri Keuangan, bukan lagi di Bappenas. Kepala Bappenas kini hanya mempunyai peran konsultasi dalam penyusunan anggaran negara. Padahal, menurut Santoso (2011: 75), perencanaan yang utuh seharusnya disusun secara terpadu sampai disahkan menjadi anggaran pembangunan dan belanja negara (APBN). Dengan penyusunan dan pengesahan anggaran (APBN) yang kini berada di Menteri Keuangan dan DPR, fungsi penganggaran yang merupakan fungsi paling riil dalam perencanaan belum tentu dapat disinkronkan dengan rencana pembangunan yang disusun oleh Bappenas.

Menurunnya fungsi Bappenas ini mendapat perlawanan yang cukup keras sehingga keluarlah Undang-undang No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menjadi landasan hukum perencanaan pembangunan hingga sekarang (Yusron dkk. 2006). Dalam undang-undang tersebut, yang disahkan ketika Kwik Kian Gie menjabat sebagai Kepala Bappenas pada masa Megawati Soekarnoputri menjadi presiden, Bappenas diposisikan sebagai *think-tank* dalam penyusunan rencana pembangunan nasional. Sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut, Bappenas bertugas untuk membantu dalam hal penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RKP merupakan rencana kerja tahunan yang digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara (APBN). Di sini terlihat bagaimana Bappenas berusaha kembali dilibatkan dalam penyusunan anggaran sehingga terdapat kesan perebutan atau tumpang tindih kewenangan antara Bappenas dan Kementerian Keuangan (Booth 2005: 212).

Bagian ini telah menguraikan perkembangan lingkungan perencanaan pembangunan di Indonesia. Uraian tersebut memperlihatkan Bappenas, yang memegang peran kunci dalam perencanaan pembangunan, telah banyak kehilangan perannya dibanding pada masa Orde Baru, agar pendekatan teknokratis tidak

lagi terlalu kuat dalam perencanaan pembangunan. Namun, berkurangnya peran Bappenas tersebut di sisi lain juga telah menyulitkan berjalannya perencanaan pembangunan secara utuh. Bagian selanjutnya dari tulisan ini menyoroti kebijakan desentralisasi yang juga telah menyebabkan fragmentasi dan sulitnya koordinasi perencanaan pembangunan. Namun, bahasan akan lebih diarahkan pada pengaruh kebijakan desentralisasi terhadap partisipasi masyarakat.

### DESENTRALISASI TANPA PARTISIPASI

Desentralisasi atau otonomi daerah merupakan produk penting yang merupakan pilar utama dari proses reformasi dan demokratisasi di Indonesia (Imawan 2002: 43). Dengan keluarnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004, maka daerah memiliki hampir semua kewenangan atas pelayanan kepada masyarakat, kecuali dalam beberapa bidang yang merupakan wewenang pemerintah pusat, seperti pertahanan, politik luar negeri, keuangan, yudisial, agama, dan urusan lain.

Besarnya kewenangan daerah, terutama kewenangan kabupaten dan kota, seringkali menjadikan sulitnya koordinasi antar daerah. Keluhan gubernur tentang banyaknya bupati dan wali kota yang berjalan dengan agenda pembangunan mereka masing-masing, misalnya, bukan hal yang jarang terdengar. Namun, tulisan ini tidak akan membahas pengaruh kebijakan desentralisasi terhadap persoalan koordinasi pembangunan. Bagian ini lebih melihat peran desentralisasi dalam membuka ruang partisipasi.

Sebagaimana diungkapkan oleh Antlov (2002: 44), kebijakan desentralisasi diharapkan memberi ruang politik yang lebih luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan pembangunan. Dalam kenyataannya, partisipasi masyarakat belum sepenuhnya bisa dilaksanakan. Memang pemerintah telah mulai melibatkan masyarakat dalam beberapa aspek perencanaan, implementasi, dan pengawasan program pembangunan. Namun, di banyak tempat para pengambil kebijakan hanya menginformasikan kepada masyarakat ketika keputusan telah dibuat. Akibatnya, seringkali partisipasi yang dilakukan masyarakat hanyalah berupa protes atau demonstrasi atas kebijakan yang dinilai tidak sesuai dengan keinginan masyarakat atau ketika terjadi penyelewengan dalam pelaksanaannya (The Asia Foundation 2002). Partisipasi yang ada belum merupakan alternatif usulan kebijakan yang secara kritis mengarahkan optimalisasi sumber daya (Fernandez 2002: 74).

Masih minimnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan juga ditunjukkan oleh Governance Indeks yang disusun oleh Kemitraan pada Tahun 2008<sup>3</sup>. Indeks ini disusun dengan skala 0 sampai dengan 10, dengan kategori sangat kurang, kurang, cukup, baik, dan sangat baik. Dari *Partnership Governance Index* (PGI), terlihat bahwa rata-rata indeks prinsip partisipasi masyarakat dalam arena pemerintah hanya sebesar 5,04, atau sekadar cukup, tetapi cenderung kurang (Tabel 1). Pemerintah di sini didefinisikan sebagai lembaga pembuat kebijakan (*policy-making body*) di tingkat provinsi, yang merujuk pada gubernur dan DPRD Provinsi, yang berwenang dalam pembuatan peraturan, koordinasi pembangunan, dan alokasi anggaran. Tabel 1 menunjukkan hanya Provinsi Jawa Timur yang masuk dalam kategori baik dengan indeks partisipasi sebesar 6,99.<sup>4</sup> Dengan demikian, masih banyak pekerjaan rumah yang harus dilakukan untuk meningkatkan partisipasi ini.

**Tabel 1.**  
**Indeks Prinsip Partisipasi dalam Arena Pemerintah (2008)**

Provinsi	Indeks	Provinsi	Indeks
Nanggroe Aceh Darussalam	5,91	Kalimantan Timur	3,71
Sumatera Barat	6,30	Kalimantan Barat	5,91
Sumatera Utara	4,66	Kalimantan Tengah	6,30
Sumatera Selatan	5,91	Nusa Tenggara Barat	5,09
Jambi	3,71	Nusa Tenggara Timur	4,26
Riau	5,50	Bali	4,66
Kepulauan Riau	5,49	Sulawesi Selatan	5,07
Bangka Belitung	4,11	Sulawesi Tengah	5,06
Bengkulu	4,19	Sulawesi Barat	4,65
Lampung	6,30	Sulawesi Utara	4,11
DKI Jakarta	4,25	Sulawesi Tenggara	3,78
Banten	3,92	Gorontalo	5,49
Jawa Barat	4,99	Maluku	5,91
Jawa Tengah	5,91	Maluku Utara	2,50
DI Yogyakarta	5,91	Papua	5,28
Jawa Timur	6,99	Papua Barat	5,50
Kalimantan Selatan	5,06	<b>Rata-rata Provinsi</b>	<b>5,04</b>

**Sumber:** Partnership (2009)

<sup>3</sup> *Governance Index* yang disusun oleh Kemitraan ini adalah indeks tata kelola pemerintahan yang cukup komprehensif, mencakup berbagai aspek pemerintahan di semua provinsi di Indonesia. Sayangnya, setelah 2008, belum ada data terbaru yang diterbitkan hingga 2012.

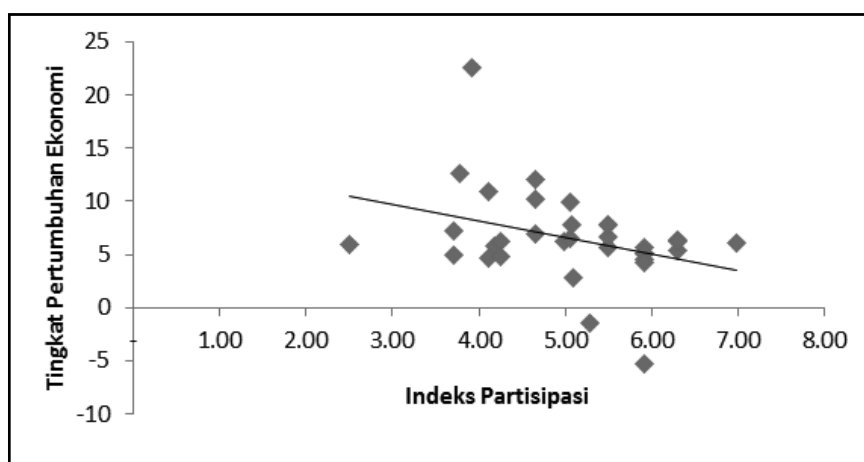
<sup>4</sup> Jawa Timur mendapat indeks partisipasi yang tinggi terutama karena koordinasi pembangunan antara gubernur dan bupati, wali kota, dan pemangku kepentingan lain yang berjalan secara reguler (Partnership 2009).

Rendahnya partisipasi masyarakat ini disebabkan, salah satunya, oleh transparansi kebijakan yang masih lemah. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara menjamin hak masyarakat untuk memperoleh informasi mengenai kebijakan pemerintah (Fernandez 2002: 64). Namun, aparatur pemerintahan, baik yang berada di lembaga eksekutif maupun legislatif, masih enggan berbagi informasi tentang rencana pembangunan. Terutama di tingkat daerah, bukan hal yang mudah untuk bisa mendapatkan dokumen rencana APBD. Ada kekhawatiran dari para pembuat kebijakan bahwa keterbukaan informasi hanya akan mengganggu proses perencanaan dan hanya menimbulkan gejolak di masyarakat. Padahal, tidak mungkin membangun partisipasi jika masyarakat tidak mengetahui rencana pembangunan yang masih dibahas. Selain itu, banyak kebijakan yang diambil secara tertutup, tanpa konsultasi publik, dan bersifat politik transaksional (Fernandez 2002: 68).

Aspek partisipasi masyarakat yang dapat secara efektif mendorong kinerja perekonomian daerah adalah hal lain yang perlu dipikirkan. Selain tingkat partisipasi yang masih rendah, kualitas partisipasi yang ada juga masih lemah. Maksudnya, partisipasi masyarakat belum mampu menunjang tingkat perekonomian daerah. Grafik 1 justru menunjukkan kecenderungan bahwa indeks partisipasi berhubungan terbalik dengan tingkat pertumbuhan ekonomi di 33 provinsi di Indonesia pada tahun 2008. Tingkat partisipasi yang tinggi justru terjadi pada provinsi-provinsi dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang rendah. Sebaliknya, provinsi dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, memiliki indeks partisipasi yang rendah. Ini seakan menguatkan argumen tentang adanya jebakan partisipasi, yang berupa populisme<sup>5</sup> kebijakan; alokasi sumber daya diarahkan pada kebijakan atau program-program yang bersifat populis yang bisa jadi tidak efektif dalam mengurai masalah dalam masyarakat. Seperti ditulis Okamoto (2009: 148), program-program populis seperti skema kredit bagi usaha kecil dan petani, pelayanan kesehatan dan pendidikan murah atau gratis, telah banyak ditawarkan oleh politisi lokal untuk memenangi pemilihan kepala daerah. Program-program tersebut memang penting untuk dijalankan, tetapi jika pemerintah hanya mengandalkan program-program populis yang bersifat distributif, dan mengabaikan sektor produktif guna peningkatan pendapatan masyarakat, keberlanjutan program-program tersebut diragukan.

<sup>5</sup> Populisme dan demokrasi menunjukkan dua sisi dari koin yang sama; keduanya menekankan pentingnya “rakyat”. Jika demokrasi sering dilihat dari sisi yang positif, populisme sering digunakan untuk memperlihatkan penyalahgunaannya (Mizuno dan Phongpaichit 2009:16).

**Grafik 1.**  
**Indeks Prinsip Partisipasi dan Tingkat  
 Pertumbuhan Ekonomi Provinsi (2008)**



Sumber: BPS (2012) dan Partnership (2009)

Bagian ini telah menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi sebagai produk reformasi dan demokratisasi belum berhasil mendorong tingkat partisipasi yang lebih tinggi dari masyarakat. Selanjutnya, tulisan ini akan membahas produk reformasi dan demokratisasi yang lain, yaitu pemilihan presiden dan kepala daerah secara langsung. Pemilihan presiden dan kepala daerah secara langsung memberi konsekuensi bahwa visi/misi kandidat yang terpilih akan menjadi dasar rencana pembangunan yang akan dilakukan. Padahal, penyusunan visi/misi tersebut merupakan mekanisme dan memiliki aktor yang berbeda dari mekanisme perencanaan pembangunan yang ada sebelumnya. Dalam bagian selanjutnya akan dibahas pengaruh mekanisme perencanaan pembangunan yang baru tersebut terhadap peningkatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.

#### PEMILIHAN PRESIDEN DAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG: MENGHARAP RUANG BAGI PARTISIPASI MASYARAKAT

Era reformasi telah menuntut perubahan yang mendasar terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sejak 1999 Indonesia telah melakukan empat kali amandemen terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang sebelumnya berlaku secara terus-menerus sejak Dekrit Presiden 1959. Amandemen-aman-

demen tersebut secara substansial telah mengubah struktur kelembagaan yang ada. Berkaitan dengan perencanaan pembangunan nasional, setidaknya ada dua hal dalam UUD yang berubah sejak amandemen ketiga pada November 2001.

UUD 1945 dalam Pasal 3 Ayat 1 menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dapat menetapkan UUD dan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dengan amandemen ketiga UUD, berdasarkan pasal 3 ayat 1, MPR kini hanya berwenang mengubah dan menetapkan UUD, tidak lagi berwenang menetapkan GBHN. Dulu memang muncul kritik bahwa GBHN hanya merupakan jargon di atas kertas. Namun, ketiadaan dokumen yang merupakan visi pembangunan jangka panjang dua puluh lima tahunan ini juga menunjukkan tidak adanya visi jangka panjang pembangunan Indonesia. Selain itu, menurut Bratakusumah (2003), ada juga anggapan jika visi bangsa ataupun kontrak sosial dalam berbangsa sudah tercantum dalam konstitusi sehingga tidak lagi diperlukan adanya GBHN. Dengan dihapuskannya kewenangan MPR ini, GBHN yang memuat dasar filosofi, arah, dan tujuan pembangunan kini tidak lagi ada dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika banyak muncul kritik yang menyebutkan bahwa tanpa GBHN, kini Indonesia berjalan tanpa arah yang jelas.

Hilangnya GBHN dalam UUD juga merupakan konsekuensi logis dari adanya amandemen terkait dengan pemilihan presiden (Bratakusumah 2003). Pasal 6A Ayat 1 UUD hasil amandemen ketiga pada November 2001 menetapkan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.” Ini berarti visi/misi presiden dan wakil presiden terpilihlah yang digunakan sebagai arahan pembangunan dalam periode lima tahun. Visi/misi presiden dan wakil presiden inilah yang kemudian diturunkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), menggantikan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang ada semasa Orde Baru.

Karena presiden dan wakil presiden hanya dipilih untuk periode lima tahun, visi/misi presiden dan wakil presiden tetap dianggap tidak mampu memberikan arah pembangunan jangka panjang Indonesia. Untuk menjawab kritik tentang arah pembangunan tersebut dan untuk mengisi ruang kosong karena hilangnya GBHN akibat amandemen UUD, UU 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional memberi mandat pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP). RPJP merupakan dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan yang merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan negara Indonesia.

Rancangan RPJP disiapkan oleh Bappenas, dimusyawarahkan bersama unsur-unsur penyelenggara negara dengan mengikutsertakan masyarakat melalui mekanisme Musrenbang Jangka Panjang Nasional, dan setelah itu disusun dan ditetapkan sebagai undang-undang. Sebagai pelaksanaannya, ditetapkan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Tahun 2005–2025. Sebenarnya, patut dipertanyakan juga efektivitas keberadaan RPJP dalam memberikan arah pembangunan karena sifatnya yang cenderung normatif. Selain itu, walaupun harus berpedoman pada RPJP, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) pada praktiknya lebih menggunakan pendekatan politik, merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program presiden dan wakil presiden terpilih, sebagaimana dinyatakan dalam UU tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Jika kita kaitkan dengan pertanyaan awal tulisan ini, apakah perubahan dalam UUD tentang pemilihan presiden secara langsung membuat perencanaan pembangunan kini memberi ruang yang lebih luas terhadap partisipasi masyarakat dalam menentukan kebijakan pembangunan? Jawabnya adalah tidak. Visi/misi calon presiden dan wakil presiden, yang kemudian diturunkan dalam RPJM, dibuat oleh tim ahli atau tim sukses mereka. Dalam pembuatan visi/misi tersebut sama sekali tidak ada mekanisme yang menunjukkan adanya partisipasi masyarakat. Tim ahli atau tim sukses ini bisa berasal dari partai politik pengusung, akademisi, pengusaha, atau siapa pun yang ditunjuk. Oleh karena itu, patut dipertanyakan keberpihakan mereka pada masyarakat.

Partisipasi masyarakat yang ada dalam visi/misi calon presiden dan wakil presiden hanyalah sebatas memberikan legitimasi melalui suara yang mereka berikan dalam pemilihan umum. Logikanya, calon terpilih adalah calon yang visi/misinya paling diinginkan oleh rakyat. Namun, pada kenyataannya keterpilihan seorang menjadi presiden atau wakil presiden bukanlah sekadar dari visi/misi yang diusungnya. Banyak hal lain yang dipertimbangkan pemilih, seperti ideologi, integritas, rekam jejak (*track-record*), popularitas, dan elektabilitas. Dalam praktik politik di Indonesia, pemilih lebih melihat figur sang kandidat (Setiawan 2009: 53-57). Oleh karena itu, belum tentu visi/misi calon terpilih adalah visi/misi yang diinginkan oleh rakyat.

Selanjutnya, ketika presiden dan wakil presiden telah terpilih, pemerintah harus menyusun RPJM. RPJM yang berlaku untuk masa lima tahun disusun oleh instansi perencana (Bappenas) bersama dengan tim ahli presiden. Mekanisme pembuatan RPJM tidak jauh berbeda dengan proses pembuatan Rencana

Pembangunan Lima Tahun (Repelita) pada masa Orde Baru dulu. Dalam tahapan ini bisa dikatakan sangat minim partisipasi masyarakat. Memang dalam penyusunan RPJM ini terdapat Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang harus melibatkan masyarakat. Namun, peran para teknokrat atau orang-orang yang dianggap ahli jauh lebih berperan dibandingkan dengan suara-suara masyarakat dari bawah. Pola penyusunan RPJM ini bisa dikatakan lebih bercorak teknokratis dan *top-down*.

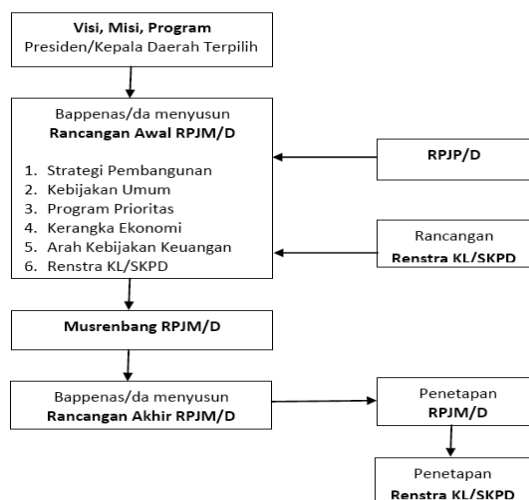
Sebagaimana penyusunan RPJM, penyusunan RKP yang merupakan program kerja tahunan pemerintah sebenarnya juga tidak berbeda dengan pola yang diterapkan pada Orde Baru. Pola *bottom-up* yang diterapkan, yang berusaha menjangkau aspirasi rakyat, dari Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes), Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tingkat Kecamatan, Musrenbang Kabupaten/Kota, Musrenbang Provinsi, hingga koordinasi perencanaan pembangunan tingkat pusat, tidaklah berbeda dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru. Mekanisme musrenbang ini sering didominasi oleh para teknokrat dan kepentingan masing-masing kementerian atau lembaga di tingkat pusat, atau satuan kerja perangkat daerah (SKPD) di tingkat daerah. Selain itu, sinkronisasi yang dilakukan pada tingkat yang lebih tinggi seringkali memangkas apa yang diinginkan oleh masyarakat pada tingkat sebelumnya. Oleh karena itu, banyak yang menganggap musrenbang hanya merupakan alat untuk melegitimasi bahwa kebijakan yang diambil sudah mempertimbangkan kepentingan masyarakat dan dibuat dengan persetujuan mereka.

Pada tingkat daerah, UU No. 32 Tahun 2004 juga mensyaratkan adanya sistem pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung. Ini selanjutnya juga diatur dalam UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, dengan pilkada berganti nama menjadi pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (pemilukada). Dengan terbitnya UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, pemilihan kepala daerah ini kemudian berganti nama menjadi pemilihan gubernur, pemilihan bupati, dan pemilihan wali kota (Iqbal 2012). Pilkada secara langsung yang telah berlaku sejak 2005 ini secara signifikan memengaruhi perencanaan pembangunan di tingkat lokal/daerah (Hidayat dan Erman 2009). Sebagaimana logika perencanaan pembangunan yang berubah karena sistem pemilihan presiden secara langsung, perencanaan pembangunan daerah, terutama RJPMD, juga lebih bergantung pada visi/misi kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih (Hidayat 2009: 2).



Dalam penyusunan visi/misi tersebut bisa dikatakan tidak ada keterlibatan masyarakat. Seperti halnya visi/misi presiden dan wakil presiden, visi/misi kepada daerah dan wakilnya juga disusun oleh tim sukses atau tim ahli mereka. Sebagaimana diungkapkan oleh Erman (2009 dan 2010), tim sukses ini bisa terdiri dari orang-orang partai politik, akademisi, konsultan politik, pengusaha, dan lembaga swadaya masyarakat (LSM), dengan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai intinya.

**Gambar 1.**  
**Mekanisme Penyusunan RPJM/D**



Sumber: UU Nomor 25 Tahun 2004

Sebagaimana pada tingkat nasional, dalam mengonversi visi/misi menjadi RPJMD harus dilakukan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (musrenbang) yang mengikutsertakan masyarakat selain penyelenggara negara, sebagaimana disyaratkan oleh Undang-Undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Namun, dalam pelaksanaannya di daerah, masyarakat tidak terlibat secara optimal. Kecuali ada pendampingan dari LSM, hampir dipastikan tidak ada kelompok masyarakat yang akan terlibat dalam prosesnya. Demikian juga pada musrenbang untuk penyusunan RKPD, yang merupakan acuan dalam penyusunan APBD, keterlibatan masyarakat masih minim.

Bagian ini telah menunjukkan bahwa pemilihan presiden dan kepala daerah secara langsung ternyata juga tidak memberi ruang yang lebih luas bagi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Mekanisme bagi

partisipasi masyarakat ternyata tidak jauh berbeda dengan mekanisme yang ada pada masa Orde Baru.

### PENGUATAN PARLEMEN DAN KOOPTASI ELITE POLITIK

Pada masa Orde Baru, DPR ataupun DPRD hanya berfungsi sebagai pemberi stempel untuk legalisasi kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Dominasi anggota-anggota DPR dari Golongan Karya (Golkar) dan militer ABRI di parlemen, yang dikontrol oleh Suharto, menjadi jaminan bahwa apa yang diusulkan pemerintah akan disetujui oleh parlemen. Tidak ada kekhawatiran bahwa kebijakan pembangunan yang direncanakan pemerintah akan mendapat resistensi dari parlemen. Ketika sebuah rencana anggaran pembangunan diajukan, misalnya, hampir bisa dipastikan tidak ada perubahan berarti akibat penolakan dari DPR. Mungkin ada satu atau dua suara yang mencoba mengkritisi rencana yang diajukan pemerintah, tetapi pada akhirnya anggota parlemen, seperti lirik lagu *Wakil Rakyat* Iwan Fals, “hanya tahu nyanyian lagu setuju.”

Sebagai buah reformasi, saat ini telah terjadi penguatan parlemen, baik di tingkat pusat maupun daerah. Anggota DPR dan DPRD tidak lagi sekadar difungsikan sebagai pemberi persetujuan terhadap usulan-usulan atau rencana pembangunan pemerintah. Mereka telah menjadi sebuah kekuatan riil yang bisa difungsikan sebagai pengimbang kekuasaan eksekutif. Dengan meningkatnya peran DPR, eksekutif tidak lagi bisa memonopoli kebijakan publik dan rencana-rencana pembangunan. Namun, sayangnya parlemen belum mampu mewujudkan keterwakilan politik rakyat, parlemen lebih mewakili partai politik daripada mewakili rakyat (Salang 2006: 2 dan Mudhoffir 2006: 121).

Dalam mekanisme pembahasan APBN, misalnya, DPR kini berperan besar untuk menentukan besaran alokasi dana yang menunjukkan prioritas pembangunan dan komitmen pemerintah. Namun, peran DPR yang semakin besar dalam alokasi anggaran di satu sisi juga telah menjadikan mekanisme anggaran sebagai arena politik baru. Jika dulu Bappenas dikritik karena monopoli anggaran, kini komisi anggaran di DPR banyak disorot masyarakat karena banyaknya kasus korupsi yang ditengarai melibatkan para wakil rakyat di DPR, seperti dalam kasus dana penyesuaian pembangunan infrastruktur daerah (DPID), kasus impor daging sapi, dan kasus pembangunan sarana olah raga di Hambalang. Alokasi anggaran yang seharusnya dilakukan secara rasional

untuk menjamin efisiensi dan efektivitas anggaran, kini berubah menjadi arena politik transaksional, terutama bagi para elite partai politik di DPR.

Di tingkat daerah, peran DPRD juga telah dikuatkan sejak keluarnya UU No. 22 Tahun 1999, sehingga diharapkan mampu secara optimal berfungsi sebagai lembaga pendorong demokrasi, penyalur aspirasi rakyat (Koswara 2000: 49). Dalam kaitannya dengan pembuatan peraturan daerah, termasuk di dalamnya pengesahan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) yang merupakan dokumen perencanaan pembangunan paling riil, DPRD memiliki kewenangan yang paling besar. Ini terlihat nyata dalam mekanisme usulan rancangan peraturan daerah (raperda), baik dari DPRD maupun kepala daerah, yang setiap tahapnya menuntut persetujuan DPRD. Seperti halnya di tingkat pusat, fungsi legislasi dan penganggaran yang bertumpuk di DPRD membuat lembaga tersebut menjadi lembaga “super”. Terlebih lagi jika kita perhatikan bahwa pengambilan keputusan dalam rapat paripurna selalu didahului oleh pendapat dari tiap-tiap fraksi yang ada. Padahal, pendapat fraksi tersebut sangat ditentukan oleh proses yang terjadi dalam partai politik. Dengan alokasi yang harus melalui pembahasan dan disahkan oleh DPRD, sementara keterbukaan masih terbilang minim, membuka peluang kolusi antara DPRD dan dinas atau instansi terkait (Fuady dkk. 2002: 58).

## PENUTUP

Lemahnya fungsi perencanaan pada masa reformasi bisa dikatakan sebagai salah satu bentuk kegagalan reformasi dibandingkan periode sebelumnya. Perencanaan pembangunan pada masa Orde Baru memang kurang memberikan ruang partisipasi karena coraknya yang terlalu teknokratis dan sentralistis. Namun, pada saat itu koordinasi dalam perencanaan pembangunan merupakan salah satu kunci utama “sukses” ekonomi Indonesia. Widjojo Nitisastro, sang arsitek ekonomi masa itu, merupakan seorang yang sangat percaya terhadap perencanaan pembangunan. Menurut Widjojo, perencanaan pembangunan merupakan “syarat mutlak bagi realisasi usaha pembangunan” (Nitisastro 2010: 11).

Kritik atas minimnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan juga belum bisa terjawab dengan berbagai perubahan struktur sosial dan kelembagaan yang ada. Memang terdapat perubahan aktor dan peran mereka dalam perencanaan pembangunan. Namun, partisipasi masyarakat tetaplah minim karena ruang partisipasi belum sepenuhnya dibuka. Diskusi dalam

tulisan ini menunjukkan bahwa pembatasan peran Bappenas dalam perencanaan pembangunan, tidak mengubah pendekatan yang teknokratis menjadi partisipatif. Perencanaan pembangunan tersebut, dalam kenyataannya, justru bergeser lebih kepada pendekatan politis. Ini terutama karena semakin kuatnya parlemen, yang lebih banyak disetir oleh kepentingan politik partainya. Dalam melaksanakan fungsi anggaran, misalnya, baik DPR maupun DPRD lebih berpedoman pada logika politik daripada rasionalitas kebijakan ataupun aspirasi masyarakat. Para elite, dengan politik transaksional mereka, telah membajak agenda peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Otonomi daerah yang semula diharapkan mendekatkan pembangunan kepada masyarakat, dalam kenyataannya juga hanya menjadi “pepesan kosong” bagi penguatan partisipasi. Pemerintah daerah masih enggan untuk mengomunikasikan kebijakan dan rencana pembangunan secara terbuka terhadap masyarakat. Akibatnya, masyarakat tidak tahu dan tidak bisa memberikan masukan terhadap rencana dan kebijakan pemerintahnya. Maraknya demonstrasi terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan menunjukkan bahwa mekanisme formal bagi partisipasi masyarakat masih buntu. Memang tingkat partisipasi masyarakat tidak bisa secara langsung meningkatkan tingkat pertumbuhan ekonomi, yang selama ini menjadi indikator utama pembangunan. Apalagi, jika partisipasi masyarakat hanya berujung pada populisme kebijakan untuk meraih simpati rakyat. Sayangnya, selain tingkatnya masih rendah, partisipasi yang ada juga baru sebatas jargon untuk mendapat legitimasi dari rakyat.

Pemilihan secara langsung presiden dan wakil presiden, atau kepala daerah dan wakilnya, juga tidak memberikan ruang yang lebih luas bagi partisipasi masyarakat. Visi/misi calon kepala pemerintahan terpilih yang mendasari rencana pembangunan pemerintah hanya disusun oleh segelintir elite. Sementara itu, mekanisme bagi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan baru sebatas forum musrenbang, yang sangat mudah diabaikan oleh para politisi dan birokrat, seperti ketika zaman Orde Baru. Dengan minimnya saluran partisipasi ini, masyarakat akhirnya lebih memilih berdemonstrasi jika kepentingan mereka tidak terwadahi.

Hal itu masih ditambah lagi dengan peran parlemen, baik di tingkat pusat maupun daerah, yang semakin kuat. Penguatan peran parlemen ini menjanjikan mekanisme *check and balance* yang berjalan semakin baik dalam era reformasi ini. Namun, penguatan parlemen ini ternyata dimanfaatkan oleh para elite politik untuk membajak agenda pembangunan. Kekuasaan yang mereka miliki

dalam penentuan anggaran, baik itu APBN maupun APBD, tidak berorientasi pada kepentingan rakyat.

Secara institusional, belum ada mekanisme yang secara riil memberikan ruang lebih besar bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan pembangunan. Mekanisme yang ada dan berkembang saat ini baru memberikan ruang yang lebih besar bagi elite-elite, terutama dari partai politik. Jika pada Orde Baru perencanaan pembangunan bercorak teknokratis, pada masa reformasi sekarang, perencanaan pembangunan lebih bercorak politis, bukan partisipatif.

## PUSTAKA ACUAN

### Buku:

- Erman, Erwiza. 2010. “Visi/Misi, Kepentingan Pemenangan Pilkada dan Kesenambungan Dinasti Tuan Besar”, dalam Hidayat, Syarif dan Adi, Wijaya (eds). *Pilkada dan Pergeseran Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah: Studi Kasus di Provinsi Banten*. Jakarta: LIPI Press.
- Fuady, A.H., D. Fatimah, R. Andriano, dan W. W. Basjir, 2002. *Memahami Anggaran Publik*. Yogyakarta: IDEA Press.
- Hidayat, Syarif dan Erman, Erwiza (eds). 2009. *Pilkada dan Pergeseran Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah: Studi Kasus di Kabupaten Bandung dan Kota Bogor*. Jakarta: LIPI Press.
- Imawan, Riswandha. 2002. “Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*”, dalam Samsuddin Haris (ed.). *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: AIPI.
- Mizuno, K. dan P. Phongpaichit. 2009. “Introduction”, dalam K. Mizuno, dan P. Phongpaichit (eds.). *Populism in Asia*. Singapura: NUS Press.
- Okamoto, M. 2009. “Populism under Decentralisation in Post-Suharto Indonesia”, dalam K. Mizuno dan P. Phongpaichit (eds.). *Populism in Asia*. Singapura: NUS Press.
- Rasyid, M. R. 2002. “Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan”, dalam Samsuddin Haris (ed.). *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: AIPI.
- Rauf, M., S. Hidayat, A.M. Gisma, S.M. Mulia, dan A. Parengkuan, 2011. *Menakar Demokrasi di Indonesia: Indeks Demokrasi Indonesia 2009*. Jakarta: United Nations Development Programme.
- Sikki, N., Y. Muchtar, dan T. Hartini, (eds). 2009. *Belajar dari 10 Propinsi di Indonesia: Upaya Pencapaian MDG's Melalui Inisiatif Multi Pihak*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

The Asia Foundation. 2002. *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA): Second Report*. Jakarta: The Asia Foundation.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.

### Jurnal

Antlov, Hans. 2002. "Mewujudkan Demokrasi Lokal Melalui Forum Warga", dalam *Jurnal PSPK*, III (Juni-Juli), hlm. 40–53.

Booth, Anne. 2005. "The Evolving Role of the Central Government in Economic Planning and Policy Making in Indonesia", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 41(2), 197–219.

Chambers, Robert. 1994. "The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal", dalam *World Development*, 22(7), 953–969.

Chibber, V. 2002. "Bureaucratic Rationality and the Developmental State", dalam *American Journal of Sociology* 107(4): 951–989.

Fernandez, Joe. 2002. "Membangun Partisipasi Melalui Transparansi Anggaran", dalam *Jurnal Analisis Sosial*, 7(2), 63–75.

Fritz, V. and A. R. Menochal, 2007. "Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda", dalam *Development Policy Review* 25(5): 531–552.

Hadiz, Vedi R. 2004. "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives", dalam *Development and Change* 35(4): 697–718.

Kalu, K. A. 1996. "Political Economy in Nigeria: The Military, Ethnic Politics and Development", dalam *International Journal of Politics, Culture and Society*, 10(2): 229–247.

King, D. Y. 2000. "Corruption in Indonesia: A Curable Cancer?", dalam *Journal of International Affairs*, 53(2), 603–624.

Koswara, E. 2000. "Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 Suatu Telaahan Menyangkut Kebijakan, Pelaksanaan dan Kompleksitasnya", dalam *Analisis CSIS*, XXIX(1), 36–53.

McLeod, R. H. 2000. "Soeharto's Indonesia: A Better Class of Corruption", dalam *Agenda*, 7(2), 99–112.

Mudhoffir, A. M. 2006. "Partai Politik dan Pemilih: Antara Komunikasi Politik vs. Komoditas Politik," dalam *Jurnal Konstitusi*, 3(4): 90-120, diunduh 25/02/2013 dari [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/pdfjurnal/BOOK\\_Volume3nomor-4Des2006.pdf#page=7](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/pdfjurnal/BOOK_Volume3nomor-4Des2006.pdf#page=7).

Öniş, Z. 1991. "The Logic of the Developmental State", dalam *Comparative Politics* 24(1): 109–126.

Robertson-Snape, F. 1999. "Corruption, Collusion and Nepotism in Indonesia", dalam *Third World Quality*, 20(3), 589–602.

Salang, Sebastian. 2006. "Parlemen: Antara Kepentingan Politik vs. Aspirasi Rakyat", dalam *Jurnal Konstitusi*, 3(4): 90-120, diunduh 25/02/2013 dari <http://www>.

mahkamahkonstitusi. [go.id/pdfjurnal/BOOK\\_Volume3nomor4Des2006.pdf#page=7](http://go.id/pdfjurnal/BOOK_Volume3nomor4Des2006.pdf#page=7).

Salim, Emil. 1997. "Recollection of My Career", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 33(1), 45-74.

Santoso, B. 2011. "Koordinasi Perencanaan Pembangunan Terpadu", dalam *Perencanaan Pembangunan*, 2(XVII), 75-80.

Setiawan, H. 2009. "Memetakan Perilaku Pemilih Tahun 2009", dalam *Jurnal Konstitusi* 2(1):45-59, diunduh 25/02/2013 dari [http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/pdfjurnal/ejurnal\\_Jurnal%20Konstitusi%20UNS%20Vol%202%20no%201.pdf#page=46](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/pdfjurnal/ejurnal_Jurnal%20Konstitusi%20UNS%20Vol%202%20no%201.pdf#page=46).

Speer, J. 2012. "Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?" dalam *World Development* (dalam percetakan), diunduh 24/06/2012 dari <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.05.034>.

### Website

Bratakusumah, Deddy Supriady. 2003. "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional", <http://www.bappenas.go.id/node/48/2295/implikasi-perubahan-uud-1945-terhadap-sistem-perencanaan-pembangunan-nasional---oleh-deddy-supriady-bratakusumah-/>, diunduh 24 Juni 2012.

Internet Center for Corruption Research. 2010. "Corruption Perceptions Index", dari <http://www.icgg.org/corruption.index.html>, diunduh 8 Juni 2012.

Iqbal, M. 2012. "Dulu Pilkada, Lalu Pemilukada, Kini Pilgub", *detikNews* (10/07/2012), <http://news.detik.com/read/2012/07/10/093845/1961693/10/dulu-pilkada-lalu-pemilukada-kini-pilgub>, diunduh 30 Juli 2012.

Marcuzzo, M. C. 2008. *Keynes and the Welfare State*, [http://www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/texto\\_02\\_12.pdf](http://www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/texto_02_12.pdf), diunduh 10 maret 2008.

Partnership. 2009. "Annual Governance Assessment: Partnership Governance Index", <http://www.kemitraan.or.id/govindex/index.php>, diunduh 28 Juli 2012.

Ransom, David. 1975. "Ford Country: Building and Elite for Indonesia", diunduh <http://www.cia-on-campus.org/internat/indo.html>, diunduh 28 Juli 2012.

Saronto, M. dan Wrihatnolo, R. 2009. "Rekonseptualisasi Perencanaan Pembangunan : Suatu Pemikiran", <http://www.bappenas.go.id/node/48/2327/rekonseptualisasi-perencanaan-pembangunan--suatu-pemikiran---oleh-mahatmi-saronto-dan-r-wrihatnolo-/>, diunduh Juni 2012.

Transparency International. 2010. "Corruption Perception Index 2010", [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results), diunduh 8 Juni 2011.

### Surat Kabar

Yusron, U. N., S. Rahardjo, ., dan Y. Rubiyantoro, 2006. "Mengembalikan Kedigdayaan Bappenas", *KONTAN*, 2 Januari.