

## STRATEGI PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA

Sri Hidayati Djoeffan \*

### Abstrak

*Pembangunan yang bersifat top down seringkali tidak berkelanjutan, dan dikenal akan menimbulkan banyak problem. Sebagai pemecahannya dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan yang berbasis partisipasi. Pendekatan ini telah terbukti banyak memberi manfaat pada berbagai negara yang telah melaksanakannya.*

*Pendekatan partisipasi pada awalnya diperuntukan bagi masyarakat di negara yang memiliki problema kemiskinan. Namun kemudian berkembang sampai tidak hanya pada masalah pembangunan masyarakat miskin, tetapi terbukti di era reformasi ini pendekatan partisipatif telah digunakan sebagai konsep dalam kehidupan negara, baik di bidang politik maupun perencanaan pembangunan di berbagai sektor kegiatan, termasuk di Indonesia.*

*Sekalipun di Indonesia, konsep partisipasi sudah dikenal cukup lama dengan berbagai kelemahannya, namun nampaknya konsep pembangunan yang bersifat topdown sudah harus ditinggalkan, dan kini kembali ke konsep pembangunan yang partisipatif yang perlu dirumuskan dalam suatu strategi yang menyeluruh. Gaung partisipasi dalam perencanaan pembangunan tata ruang saat ini telah dilegitimasi antara lain oleh UU No. 4 tahun 1982 pada pasal 5,6, dan 19, UU Tata Ruang No. 24 tahun 1992 pasal 4 dan 5 serta UU Otonomi No. 22 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah (PP) No.25 tahun 2000 . Undang-Undang tersebut telah membuka berbagai peluang penerapan sistem desentralisasi dan otonomi yang akan membuka ruang sekaligus mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan.*

*Kata Kunci : Partisipasi, perencanaan pembangunan.*

---

\* Sri Hidayati Djoeffan, Ir. MT, adalah dosen Fakultas Teknik, Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, UNISBA.

## 1 Pendahuluan

Indonesia dan dunia secara menyeluruh dalam dekade terakhir ini atau tepatnya sepanjang tiga dekade menjelang abad 21 ini sedang dalam era transisi pembangunan ekonomi dan konsolidasi demokrasi. Fase transisi tersebut tidak bisa dibicarakan tanpa melibatkan dua faktor. *Pertama* adalah pembangunan yang terdiri dari faktor pertumbuhan ekonomi seperti pertumbuhan, pemerataan, dan tingkat kesejahteraan. *Kedua*, demokrasi yang sedang menjadi *buzzword* baru sepanjang dekade 1990-an dan secara ironis merupakan jawaban terhadap kegagalan pembangunan selama dasawarsa 1970-an sampai 1990-an.

Sejak tahun 1960 telah dilakukan studi mengenai demokrasi dan pembangunan yang dipelopori oleh Seymour Martin Lipset dan pendekatan *Cross National Comparison Historis Studies* (CHS) yang dimotori oleh Barrington More<sup>1</sup>. Perpektif CHS umumnya meyakini adanya kolerasi antar pembangunan ekonomi dan perkembangan demokrasi. Pengalaman yang telah terjadi adalah bahwa perkembangan industri seperti di Inggris telah melahirkan demokrasi, sedangkan di Korea Selatan demokrasi telah meruntuhkan otoriterisme.

Sistem demokrasi sebenarnya merupakan postulat aspirasi masyarakat atau rakyat yang berkaitan dengan konsensus sah mengenai pengaturan pelayanan yang baik dan menguntungkan bagi semua lapisan masyarakat. Partisipasi yang sebenarnya adalah suatu konsultasi umum (*public consultation*). Seperti pengertian demokrasi yang disampaikan oleh Offe :

*Its legitimacy is base on the postulate of Universal participation in consensus formation and the unbiased opportunity for all classes to utilise the state's services and to benefit from its regulatory acts of intervention* (Offe 1976 dikutip oleh Kaushar dan Gardel 1973 dan Haryo Winarso 2001)<sup>2</sup>.

Dalam pembangunan demokrasi diperlukan adanya pengaturan alokasi sumberdaya yang dikuasai negara secara adil. Ketidakmerataan distribusi sumberdaya dapat mengakibatkan tidak meratanya distribusi sumberdaya sosial. Untuk menghindari terjadinya ketidakmerataan dan ketidakadilan dalam distribusi alokasi sumberdaya tersebut, maka konsep pembangunan,

---

<sup>1</sup> Eric Hiarej, *Kompas*, Senin 26 November 2001, hal.5

<sup>2</sup> Haryo Winarso, *Perencanaan dalam Era Transformasi*, Bandung, 8-9 November 2001, Seminar Nasional  
*Strategi Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Di Indonesia*  
(Sri Hidayati Djoeffan)

terutama pembangunan ekonomi di Indonesia perlu ditekankan pada pertumbuhan dengan pendekatan dan pemerataan atau asas partisipatif.

Dari berbagai pengalaman perencanaan pembangunan di Indonesia, aspirasi masyarakat belum menunjukkan peranserta secara maksimal dalam berbagai proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan peraturan, kebijakan dan program yang ditawarkan oleh negara. Keputusan-keputusan tersebut pada dasarnya harus dapat ditanggapi secara kritis oleh masyarakat. Ketidakterlibatan masyarakat tersebut telah mengakibatkan berbagai dampak seperti munculnya kesenjangan sosial, terciptanya *gap* antara masyarakat dan pemerintah, *gap* antara perencanaan dengan kebutuhan dan kapasitas lokal, penggunaan sumberdaya yang tidak efisien, dan bahkan telah menciptakan opini erosi dan krisis kepercayaan sehingga menimbulkan iklim ketidakpastian dalam berbagai aspek pembangunan.

Banyak faktor yang mempengaruhi terganggunya mekanisme aplikasi pendekatan partisipatif tersebut, antara lain perumusan keputusan yang tidak transparan, kuatnya birokrasi, lemahnya pengawasan dan pengendalian serta rendahnya kualitas sumberdaya manusia. Untuk menumbuhkan kembali iklim perencanaan pembangunan yang berbasis aspirasi masyarakat sudah seyogyanya akan memerlukan suatu strategi penciptaan iklim partisipasi yang kondusif melalui perencanaan yang berlandaskan kepada : potensi, permasalahan, esensi , serta pengalaman positif yang dapat diambil dari berbagai negara yang telah berhasil melaksanakan berbagai pembangunan berlandaskan partisipasi masyarakat.

Berdasarkan paparan pemikiran di atas maka tulisan ini bertujuan untuk

- (a) Menggambarkan secara historis mengenai berkembangnya konsep partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pembangunan.
- (b) Menggambarkan berbagai permasalahan partisipasi yang terjadi di Indonesia.
- (c) Menggambarkan berbagai negara dalam melaksanakan pembangunan berbasis partisipasi masyarakat, termasuk negara Indonesia.
- (d) Merumuskan strategi implementasi konsep partisipasi dalam perencanaan pembangunan untuk meningkatkan peranserta masyarakat Indonesia dalam berpartisipasi.

## **2 Latar Belakang Historis dan Makna Partisipasi Masyarakat**

Bekerjanya pembangunan yang berbasis partisipatori telah berjalan sejak tahun 1960 oleh pelopornya Korten, Cornea dan Uphoff yang

mengeksplorasi pekerjaan pembangunan komunitas (*community development* dan *capacity building* dalam perspektif organisasi akar rumput (*grass root*) dalam menerapkan intervensi pembangunan. Paulo Freire mengatakan bahwa interpretasi dari partisipasi adalah suatu cara untuk menekankan pencapaian keadilan sosial (Blackburn James : 1998:2).

Praktek partisipasi di India dan Kenya dimulai pada tahun 1980. Kemudian meluas ke berbagai negara lainnya dalam skala nasional dan regional, dalam bentuk penyusunan kebijakan keputusan yang berpengaruh terhadap strategi pengambilan keputusan badan pemberi dana/donor di negara berkembang. Konsep pembangunan yang partisipatif merupakan suatu tema sentral dalam pembangunan pada waktu itu, karena Bank Dunia sebagai penyandang dana, telah menjadikan adanya proyek partisipatif selain sebagai alat untuk mengucurkan dananya bila ditandai oleh, juga berfungsi dan sebagai alat untuk memonitor pembangunan. Partisipasi dapat berfungsi untuk mengontrol secara langsung yang dapat menggambarkan tingkat ketajaman intelektualitas penggunaan materi sumberdaya yang dipergunakan dalam pembangunan.

Dalam pelaksanaannya pembangunan yang partisipatif dapat dilakukan oleh pihak yang bersifat multilateral atau bilateral seperti NGO (*Non Government Organization*). Dan di dalam pembangunan yang layak, arti partisipasi akan ditemukan dalam bentuk adanya fasilitas komunikasi perumusan dan pertukaran idea, pendapat, perilaku dan evolusi suatu konsensus, perumusan kebijakan dalam suatu situasi, serta terbentuknya kepercayaan antar partisipan (Fagance Michael, 1997 : 271). Penggunaan partisipasi akan berkaitan dengan metodologi dan akar rumput (*grassroot*) di mana aktor utama sebagai pemeran partisipasi harus terdiri dari berbagai keahlian yang berbeda dalam level dan hirarki, berbagai peneliti, yang kesemuanya akan menghasilkan berbagai kebijakan, program dan proyek yang dibutuhkan dalam pelaksanaan konsep yang berkelanjutan.

Partisipasi adalah suatu cara pandang dunia yang menciptakan suatu komitmen untuk membangun kondisi pemimpin yang dapat menciptakan suatu pemberdayaan yang ada pada saat sekarang, yang kurang diawasi dan tidak terkendali. Partisipatori secara tak langsung tidak hanya merumuskan bagaimana cara mengimplementasikan suatu proyek, tapi juga prosedur dan proses dimana perubahan institusi terjadi. Proses ini meliputi pembentukan rasa simpati, antipati, pemahaman, ketidakpahaman, penundaan, frustasi, tantangan, tanggapan, emosi dan lain-lainnya (Fagance Michael, 1977:20).

Produk Partisipatori secara garis besar akan mencakup pembuatan keputusan suatu rencana pembangunan (Fagance Michael, 1977:273), alokasi

*Strategi Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Di Indonesia*  
(Sri Hidayati Djoeffan)

sumberdaya dan perumusan kebijakan. Manfaat partisipasi adalah untuk membantu mengimplementasikan kebijakan desentralisasi yang merupakan perluasan demokratisasi di masa depan, dimana demokrasi kini berkembang hampir di seluruh di dunia.

Alasan mendasar dibutuhkannya partisipasi adalah biaya akan lebih efisien dan efektif (Fagance Michael, 1977:272), dengan partisipasi orang daerah dapat bertindak lebih banyak, sasaran lebih mudah tercapai dan lebih berkelanjutan (*sustainable*). Kadang kala dalam pelaksanaan pembangunan dengan pendekatan partisipasi di berbagai negara akan ditemui adanya perubahan yang disebabkan adanya *gap* antar kebutuhan dan realitas. Perubahan tersebut merupakan akibat adanya perbedaan dalam kebudayaan, prosedur, perangsang (*incentive*), ganjaran/hadiah (*rewards*), kebijakan *recruitment*, dan kualitas dan kuantitas anggota donor NGO.

Kita dapat mengambil manfaat terhadap keberhasilan pelaksanaan partisipatif di berbagai negara sebagaimana disebutkan di atas. Metode ini berkembang secara *eksponensial* dari tahun 1980 – 1990 di lebih 100 negara yang melangsungkan pembangunan baik di desa maupun di kota. Pendekatan partisipatif telah dilakukan oleh sejumlah NGO dan pemerintah/birokrat. Partisipasi pada dasarnya diutamakan dalam pembuatan kebijakan (Blackburn James, 1998:2) yang lebih sensitif terhadap kebutuhan orang miskin (masyarakat bawah).

### **3 Permasalahan Partisipasi di Indonesia**

Pelibatan aspirasi masyarakat di Indonesia yang selayaknya diawali oleh adanya proses perencanaan sebagai awal dari alokasi dan distribusi pembangunan, pengambilan keputusan, pelayanan publik, pengelolaan sumberdaya, pengawasan serta pengendalian pembangunan, nampak masih belum terealisasi dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari berbagai permasalahan pembangunan yang muncul dan berakar pada permasalahan sebagai berikut di bawah ini.

#### **3.1 Alokasi dan Penguasaan Sumberdaya yang Tidak Merata**

Masalah pembangunan pada dasarnya tidak akan terlepas dari masalah ekonomi sebab ekonomi dalam pengertian sumber investasi akan menciptakan pembangunan dan membuka lapangan pekerjaan. Indonesia dimasa kini dapat dikatakan menganut sistem ekonomi yang bersifat liberal dan monopolistis. Kondisi Indonesia sebelum era transformasi yang

dihasilkan oleh masa pemerintahan Orde Baru yang bertahan selama 32 tahun, telah mencerminkan penguasaan alokasi sumberdaya pada kelompok tertentu. Hal ini telah menunjukkan perkembangan ekonomi yang semu karena tidak menerapkan sistem pendistribusian kekayaan yang adil dan merata, sehingga terdapat polarisasi yang tajam antara sebagian kecil orang yang menguasai akses kapital dengan sebagian besar rakyat yang terpuruk dalam kesulitan ekonomi, yang saat ini 21 % atau sejumlah 42 juta rakyat Indonesia menderita kemiskinan<sup>3</sup>. Dalam era tersebut pengambilan keputusan dalam penentuan prioritas pembangunan banyak diintervensi oleh berbagai kepentingan dan kekuasaan yang tidak memperhatikan masyarakat dan fase operasional yang menimbulkan dampak yang kompleks dan telah menimbulkan kekecewaan masyarakat.

Kondisi perekonomian Indonesia masih dalam kondisi defisit (sedang mengalami krisis moneter yang telah berjalan selama empat tahun) yang ditunjukkan oleh posisi utang dalam negeri pemerintah per 5 November 2001 telah mencapai Rp 674.6 triliun<sup>4</sup> dan pada tahun 2004 – 2009 diperkirakan akan melonjak tajam dari jatuh tempo utang pokok obligasi. Bila tidak terjadi penyeimbangan struktur utang, diperkirakan akan memberikan dampak terhadap perekonomian Nasional. Dalam Tahun 2004 jatuh tempo utang pokok dalam negeri sekitar Rp 70 triliun, tahun 2005 sekitar Rp 80 triliun dan tahun 2006 berkisar antara Rp 88 sampai Rp 89 triliun, tahun 2005 sekitar Rp 80 triliun dan tahun 2006 berkisar antara Rp 88 sampai Rp 89 triliun, tahun 2007 sebesar Rp 98 triliun, dan tahun 2008 sekitar Rp 90 triliun dan tahun 2009 sebesar Rp 89 triliun. Krisis perekonomian nasional yang diakibatkan oleh adanya keterbatasan kemampuan pemerintah dalam mengelola aspek finansial, telah memberikan dampak negatif terhadap iklim usaha yang tidak mendukung di berbagai sektor ekonomi, ditambah lagi dengan prospek perdagangan dunia yang kurang baik serta perbankan yang belum sehat. Sasaran akan meliputi berbagai lapisan masyarakat pengusaha besar dan kecil, baik di kota maupun di desa. Dampak tersebut dapat mengancam ketidakstabilan ekonomi dengan larinya investasi yang diakibatkan oleh tutupnya berbagai kegiatan ekonomi, khususnya di sektor industri yang telah menciptakan angka pengangguran, menciptakan urbanisasi, spekulasi, dan peningkatan harga-harga yang selanjutnya telah mengakibatkan penurunan daya beli masyarakat dan meningkatnya masyarakat miskin. Pelarian modal selama periode 1997

---

<sup>3</sup> Harian Umum Pikiran Rakyat, 23 Oktober 2001, hal 1.

<sup>4</sup> Harian Umum Pikiran Rakyat, 15 November 2001, hal 7, disampaikan oleh Kepala Pusat Manajemen Obligasi Negara (PMON) Depkeu.

sampai 2001 telah mencapai 40 Miliar dolar AS<sup>5</sup>. Setiap tahun modal yang dilarikan ke luar negeri sebesar 10 miliar dolar AS. Hal ini masih berlanjut sampai sekarang.

Berkaitan dengan masalah alokasi dana yang diperbaharui lewat UU No. 22 tahun 1999 dan No. 25 tahun 1999, kiranya masih belum dapat mewujudkan pemerataan pembangunan dalam waktu dekat ini, sebab kondisi pembangunan saat ini masih sangat dipengaruhi oleh prioritas kewajiban pembayaran utang luar negeri dan pelarian arus investasi yang kini masih menghawatirkan serta tingginya angka pengangguran. Hal tersebut di atas telah menyebabkan perlunya merencanakan pembangunan yang benar-benar efisien dan memenuhi harapan masyarakat banyak dan pembangunan yang harus benar-benar berdasarkan aspirasi masyarakat bukan kehendak dan dikuasi oleh sekelompok masyarakat minoritas.

### **3.2 Kelemahan Pengawasan dan Pengendalian**

Pada saat ini negara menghadapi masa transisi kritis kearah masyarakat yang lebih demokratis setelah melewati 32 tahun berkuasanya pemerintah Orde Baru sebagai aparat pengambil keputusan yang sarat dengan “KKN” dan menunjukkan kekuatan moral yang rapuh sehingga menimbulkan krisis ketidakpercayaan rakyat Indonesia. Kekuatan Orde Baru tersebut telah ditumbangkan oleh Gerakan Reformasi di tahun 1998. Pemerintahan kini diarahkan kepada pemerintahan sipil yang demokratis yang dibentuk oleh partisipasi publik yang akan memberikan konsekuensi dibentuknya instuisi kredibel dan dipercaya oleh masyarakat. Krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia sejak empat tahun silam pada dasarnya ingin mengubah kehidupan dalam semua aspek, sekaligus ingin mengangkat asas demokratisasi dan otonomi daerah yang mampu mengakomodasi partisipasi masyarakat.

Pemerintah Orde Baru ternyata telah membuahkan suburnya KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) yang telah mengakibatkan Indonesia sebagai negara korupsi nomor tiga di dunia, dan sebagai salah satu negara termiskin di dunia. Orang yang memiliki akses dekat dengan keuangan, kekuasaan dan politik saja yang dapat menjadi orang yang menikmati hasil pembangunan di Indonesia. Perangkat hukum undang-undang yang tidak konsisten, *overlapping* serta lambatnya pembangunan hukum. Perilaku elit politik yang bertindak hanya untuk kepentingan kelompoknya dan tidak

---

<sup>5</sup> Harian Umum Republika, 15 November 2001, hal. 2

adanya panutan. Contohnya lambatnya penanganan korupsi menghadapi berbagai kendala dan kesulitan baik untuk penyelidikan, penuntutan maupun pemeriksaan pelaku. Bahkan sampai saat ini masih tetap berlangsung dan berkembang bagaikan penyakit *cancer* yang sulit disembuhkan. Ini menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat. Korupsi yang terjadi selama ini terjadi secara sistemik dan meluas tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga merupakan pelanggaran hak sosial dan ekonomi masyarakat. Terbentuknya Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi saat ini diharapkan berfungsi secara intensif, efektif, efisien, profesional, independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Upaya protes masyarakat yang dilakukan kini telah baik lewat media cetak, elektronik sampai saat ini belum membuahkan hasilnya. Kini saatnya berbagai aspirasi masyarakat perlu dikelola dengan terarah melalui pendekatan partisipasi dalam pembangunan.

### **3.3 Kekuatan akar birokrasi dalam proses pengambilan keputusan yang tidak transparan**

Beberapa permasalahan pemahaman partisipasi pembangunan yang bersumber kepada masalah perencanaan dan pengambilan keputusan yang ditinjau dari proses maupun hasil pembangunan yang selama ini terjadi di era desentralisasi adalah sebagai berikut<sup>6</sup>:

- (a) tidak adanya transparansi atas usulan masyarakat yang masuk atau yang sedang didiskusikan, sehingga telah mematikan partisipasi masyarakat dalam menjaga usulannya agar dapat diperhatikan. Pada akhirnya intervensi sektoral tidak dapat dicegah, karena masing-masing instansi pemerintah dan para penguasa ingin memperoleh keuntungan dari perencanaan yang tidak terintegrasi. Mekanisme dialogis yang terbuka dan demokratis antar instansi pemerintah, dan antar pemerintah dengan masyarakat (seluruh *stake holder*) belum menjadi bagian dalam proses perencanaan pembangunan.
- (b) Perumus/penyusun perencanaan pembangunan daerah terbatas hanya pada instansi-instansi pemerintah saja. Proses perencanaan yang selama ini berlaku, cenderung dilakukan secara tertutup tidak memberikan kesempatan kepada pelaku pembangunan non pemerintah atau swasta untuk terlibat turut berpartisipasi. Perencanaan dimaksud untuk mendistribusikan kebijakan, program, maupun pelayanan yang berasal

---

<sup>6</sup> Mohamad Najib M.A, *GTZ dan Clean Urban 2000*, disampaikan pada Seminar Nasional “Pemikiran dalam era Transformasi”, Departemen Planologi ITB, 8-9 November 2001 di ITB oleh  
*Strategi Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Di Indonesia*  
(Sri Hidayati Djoeffan)



dari pemerintah saja dan tidak diupayakan untuk memobilisasi potensi yang ada di masyarakat. Monopoli pemerintah dalam proses perencanaan pembangunan telah menjadi alat untuk memperluas dominasinya terhadap kehidupan sosial, ekonomi dan politik masyarakat.

- (c) Prioritas pembangunan daerah seringkali tidak mencakup rencana strategis jangka panjang sebagaimana mestinya, tapi dapat berubah berdasarkan prioritas yang ditetapkan oleh kepala daerah (atau bersama DPRD) tanpa melibatkan partisipasi aparat daerah. Adanya ketertutupan dalam proses perencanaan, telah membuat masyarakat tidak memiliki kesempatan terlibat untuk berpartisipasi dalam mengimplementasikan agenda-agendanya.
- (d) Pendekatan perencanaan partisipatif di tingkat desa/kelurahan tidak berkelanjutan dan tidak bersambung ke tingkat perencanaan pembangunan di atasnya (kabupaten/kota). Meski ada beberapa upaya untuk memperbaiki perencanaan partisipatif di tingkat desa/kelurahan seperti dengan metoda P3MD, namun minimnya kemauan politik (*political will*) dan ketiadapaduan yang jelas serta tidak transparannya cakupan kebijaksanaan pemerintah, telah menyebabkan perencanaan di tingkat desa/kelurahan lebih menghasilkan daftar keinginan (*wish list*) dibandingkan dengan daftar kebutuhan (*needs list*). Masyarakat tidak berminat untuk berpartisipasi dalam perencanaan. Hal ini telah mengakibatkan arena musyawarah pembangunan desa (*musbangdes*) bukan arena yang dijadikan favorit bagi masyarakat. Masyarakat tidak lagi percaya kepada proses tersebut, karena realisasi dari upaya keterlibatan mereka pun sangat berbeda dengan apa yang mereka usulkan dan akhirnya para elit desa/kelurahan mendominasi masukan untuk perencanaan pada tingkat yang lebih tinggi. Pada era sentralisasi memang sangat sulit menghasilkan perencanaan pembangunan daerah karena selain tidak adanya keterlibatan masyarakat juga karena dominasi sektoral pada tingkat pusat yang menetapkan dan mengalokasikan program beserta penganggarnya sampai pada tingkat daerah sangat kuat.

### 3.4 Ketidakmampuan Sumberdaya Manusia

Desentralisasi telah memberikan status sosial baru yang lebih terhormat bagi para anggota legislatif dibandingkan dengan zaman sentralisasi. Terlepas dari kapasitas dan komitmen mereka, para anggota legislatif di daerah berusaha untuk terlibat dalam proses perencanaan dengan ikut mengunjungi wilayah dimana konstituennya berada. Tetapi dikarenakan

tidak ada penguasaan yang baik terhadap pedoman dan mekanisme yang disepakati antar pihak eksekutif dan legislatif dalam perencanaan pembangunan, maka keterlibatan mereka cenderung tidak memperhatikan suatu proses yang terkelola dengan baik. Pemerintah, DPRD, dan tidak ketinggalan para konsultan pun menganggap bahwa masyarakat belum atau tidak memiliki kapasitas untuk terlibat secara aktif dalam keseluruhan proses perencanaan pembangunan. Pagar birokrasi demikian sulit untuk ditembus oleh masyarakat yang semakin menjauhkan perencanaan dari masyarakat. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia tersebut telah menempatkan bahwa masyarakat hanya sebagai obyek dan bukan subyek pembangunan.

Permasalahan di atas telah menggambarkan bagaimana kondisi masyarakat Indonesia secara umum, yang sekarang ada dalam kemelut krisis ekonomi, politik, dan krisis kepercayaan yang berkepanjangan yang telah menciptakan berbagai permasalahan, termasuk tidak tertampungnya aspirasi masyarakat yang telah berakibat fatal dalam pembangunan dan telah banyak mengecewakan harapan rakyat. Masalah tak tertampungnya aspirasi tersebut didapatkan dalam berbagai proses yang meliputi proses perencanaan sebagai awal alokasi dan distribusi pembangunan, pengambilan keputusan, pelayanan publik, bahkan selanjutnya dalam pengelolaan sumberdaya, pengawasan serta pengendalian pembangunan.

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut di atas, maka sudah selayaknya bahwa pendekatan partisipasi dalam pembangunan harus mendapat perhatian kembali secara konsekuen dan konsisten, sehingga masyarakat punya peran baik sebagai subyek maupun obyek pembangunan. Masyarakat memiliki hak yang kuat dalam menentukan, mengawasi, mengendalikan serta menikmati pembangunan yang diperlukan untuk generasi masa kini dan generasi mendatang.

### **3.5 Peluang Partisipasi di Indonesia**

Secara hipotesis bahwa mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, dan khususnya dalam perencanaan tata ruang di Indonesia berpedoman pada beberapa peraturan yang berlaku yakni :

- 1) UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
- 2) PP No. 69/1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peranserta Masyarakat dalam Penataan Ruang
- 3) Permendagri No. 9/1998 tentang Tata Cara Peranserta Masyarakat dalam Proses Penataan Ruang di Daerah.

- 4) UU Otonomi No. 22 Tahun 1999, yang berisi bahwa semua urusan harus didesentralisasikan kepada Kabupaten atau kota
- 5) Peraturan Pemerintah (PP) No.25 tahun 2000 yang menyatakan bahwa penetapan tata ruang nasional berdasarkan tata ruang Kabupaten/Kota.

Merujuk pada peraturan-peraturan yang sudah ada tersebut di atas, sebetulnya sudah sangat memungkinkan bagi pihak pemerintah secara efektif melaksanakan semua proses perencanaan pembangunan dilakukan dengan pendekatan konsep partisipatif, dimana seluruh pelaku pembangunan (*stake holder*) terlibat di dalamnya untuk mengambil keputusan bersama. persoalannya sekarang adalah mau mulai dari mana?, dan bagaimana strategi penerapan pendekatan konsep partisipatif yang betul-betul dapat efektif bagi semua pihak? Untuk itu, ada baiknya kita menelaah dengan studi banding terhadap beberapa negara yang pernah melaksanakan pembangunan yang partisipatif, sebagaimana diuraikan di bawah ini.

#### **4 Praktek Pembangunan Partisipatif di Berbagai Negara**

Beberapa contoh praktek pembangunan dengan pendekatan partisipasi dari berbagai negara di dunia dapat digambarkan sebagai berikut.

##### **4.1 Mashvingo di Zimbabwe**

Pembangunan partisipasi di Mashvingo dilakukan dengan membentuk institusionalisasi antar berbagai pihak yang terlibat dengan kegiatan baik dalam fase operasional proyek maupun dalam bentuk struktur organisasi proyek. Hal ini didasarkan pada perlunya suatu usaha mengintegrasikan pendekatan partisipatori antar berbagai pihak. Proses integrasi memerlukan waktu selama dua tahun, dan proyek ini dimulai pada tahun 1994. Siklus kegiatan mencakup training dan pelaksanaan program yang diikuti dengan pembukaan lapangan kerja. Sekalipun cukup banyak kendala yang dihadapi pada proses pembentukan institusionalisasi yang lebih partisipatif, namun potensi partisipasi telah meningkatkan efisiensi dan putusan aktivitas kerja di daerah perdesaan, dan ternyata pendekatan partisipasi pada proyek memberikan dampak positif sebagai berikut:

- 1) Partisipasi petani dapat merangsang pembangunan yang inovatif
- 2) Peningkatan dan pertumbuhan teknologi dan inovasi yang telah diaplikasikan dapat didokumentasikan dengan baik. Kelak dapat digunakan sebagai rujukan dalam proyek yang sejenis.
- 3) Pengorganisasian target dan pelaksanaannya dibuat sesuai dengan

kepasitas komunitas. Di beberapa area, 80% warga terlibat dalam pengembangan dan penelitian tanah (soil) dan konservasi air yang diidentifikasi secara luas sebagai suatu riset partisipatoris.

Penerapan partisipatori membutuhkan suatu perubahan perilaku (*attitude*). Dari studi kasus telah memperlihatkan suatu perubahan perilaku para anggota kelompok petani yang terbatas, yang kelak akan merupakan kunci yang menentukan keberhasilan pendekatan. Dalam suatu struktur hirarki sosial, hirarki sangat didasarkan kepada pendidikan formal. Akan tetapi anggota yang berpendidikan formal mengalami kesukaran untuk mengubah petani tradisional. Perubahan perilaku tak dapat diubah oleh metode partisipatori belaka. Untuk terjadi proses perubahan perilaku, selain membutuhkan waktu, juga membutuhkan suatu kerangka kerja dan filosofi yang cukup dapat menciptakan kondisi yang kondusif. Untuk ini perlu dibiasakan adanya dialog dengan cara fikir yang demokratis

Kemampuan untuk membangun partisipasi sangat tergantung kepada individu yang terlibat di dalam suatu kegiatan (proyek). Staf profesional di sini harus dapat bersosialisasi untuk suatu kondisi tertentu dalam mengubah aturan kolonial pendekatan *top down* menjadi *bottom up* bagi penciptaan kehidupan yang lebih baik. Bentuk pelatihan dalam pendekatan partisipatori harus bersifat kontinyu dan dalam jangka waktu menengah – panjang, bukan untuk waktu hari ini atau masa lalu. Pelatihan yang intensif dan kontinyu tersebut harus dapat menjamin pembangunan berkelanjutan.

Perlu membangun *system staff* lebih efektif. Berbagai tingkat keanggotaan harus dapat melakukan “*pulling out*” (mengajak) petani untuk menggali keinginannya dan dapat mengetahui kelemahannya. Untuk menghindari kegagalan, disamping pelatihan yang biasa dilakukan, juga perlu melakukan penilaian yang bertujuan untuk mengetahui kriteria kinerja (*performance*) yang telah dibangun. Hal ini akan membuat pendekatan partisipatif lebih efektif untuk diimplementasikan.

## 4.2 Vietnam

Penyelenggarakan partisipasi masyarakat dalam pembangunan difokuskan untuk membangun pertanian melalui pembentukan Program Koperasi Kebutuhan yang didanai oleh *SIDA Funded Forestry Cooperation Program*. Program ini dibuat sehubungan dengan telah terkurasnya sumberdaya produktif di Vietnam yang digunakan sebagai penyokong perang, termasuk kepentingan pembangunan infrastrukturnya yang rusak akibat perang yang berlangsung cukup lama. Obyek pelaksanaan meliputi 350 kampung. Metode dilaksanakan dilakukan dengan pendekatan konsep

partisipasi dalam pertanian, meliputi pelatihan, pembentukan koperasi yang beranggotakan rumah tangga, dengan menggunakan thema “*live with people and learn to the people*” (Blackburn, James: 1998:19), serta pelaporan yang menuturkan pengalaman pelaksanaannya. Pelaksanaan cukup stabil, hal ini dikarenakan kontrol pemerintah yang baik dan ketat.

Keberhasilan pembangunan berbasis partisipatori dilaksanakan melalui metode penyusunan institusional koperasi. Program partisipasi dipersiapkan untuk mengelola dan menyusun perubahan perilaku organisasi proyek dan struktur administrasinya. Di sini pendekatan konsep partisipasi digunakan selain sebagai alat perencanaan dan katalis untuk pembangunan partisipasi, juga sebagai suatu momentum pemberdayaan perubahan perilaku masyarakat dalam tempat dan waktu yang sama, serta tanggap terhadap kebutuhan khusus masyarakat. Pendekatan ini mengandung arti bahwa partisipasi akan berguna sebagai sarana pengumpulan data dan pembuatan analisa ekonomi untuk pengembangan program pembangunan selanjutnya.

### 4.3 Bolivia

Konsep partisipasi di Bolivia dikatakan sebagai suatu revolusi, lebih disosialisasikan selain sebagai alat mobilisasi masyarakat miskin untuk mencapai perubahan politik di bidang hukum di tahun 1994, juga merupakan sarana transformasi yang berarti agar suara rakyat Bolivia dapat didengar. Partisipasi di Bolivia telah dapat mengubah prosedur atau cara kewenangan pemerintah pusat dalam mentransfer penyebaran hasil pajak ke 311 buah kota. Dalam pelaksanaannya, diperlukan peran institusi lokal untuk memberdayakan suatu perencanaan, mengelolanya dan mengaudit aktivitas pada tingkat kotamadya dan bagaimana perencanaan partisipasi mampu mengartikulasikan perencanaan pembangunan negara yang konvensional dan bersifat *top down*. Dengan itu, hukum di Bolivia telah dapat menawarkan suatu ruang penyebaran partisipatori.

Sifat penyebaran melalui politik akan memberikan konsekuensi terhadap lingkungan sebagai wadah penyebaran yang sah. Partisipasi sebagai alat untuk memberdayakan politik dalam konteks penegakan hukum, dalam pelaksanaannya sangat dtekan kepada metodologinya. Metodologi yang dilaksanakan adalah sebagai berikut : *Pertama*, memperkuat potensi politik dari institusi lokal yang baru dan mempopulerkannya secara luas. *Kedua*, memperkuat institusi lokal untuk mereformulasi bentuk yang baru dan prosedur perencanaan pembangunan yang bersifat non konvensional. *Ketiga*, mengizinkan NGO yang ahli dalam metodologi partisipatori memberikan pelatihan yang akan memberikan pengaruh besar terhadap semua level

pembangunan. Partisipatori bergerak dari skala mikro ke makro.

Program pelaksanaan dilakukan melalui reformasi restrukturisasi program yang meliputi privatisasi, edukasi, pembentukan kembali dan desentralisasi administratif. Hasil revolusi hukum (bulan Mei 1994) telah menjadikan Bolivia sebagai negara terkenal di dunia, karena telah berhasil merestrukturisasi hukum dengan pendekatan partisipasi. Hukum dibutuhkan oleh 311 pemerintah kota untuk mengikat penduduk dalam perencanaan dan mengelola keadaan sosial dalam lingkup yang luas dalam bentuk proyek infrastruktur yang dananya dijamin oleh pemerintah pusat. Pendekatan ini merupakan suatu strategi bagaimana cara menentang historis dan belenggu perencanaan yang bersifat sentralistis -- yang berlebihan dan sangat sedikit melakukan dukungan terhadap kota-kota kecil sekitarnya -- khususnya daerah perdesaan yang terisolir.

Peran baru institusi lokal di 311 kota adalah : *Pertama*, institusi lokal memiliki hak ikut dalam aktivitas perencanaan dan menentukan serta mengeluarkan sumberdaya aktivitas perencanaan yang baru. *Kedua*, institusi lokal memiliki hak ikut beraktivitas dalam manajemen proyek pembangunan yang dikembangkan oleh perencanaan partisipasi. *Ketiga*, institusi lokal memiliki hak untuk ikut dalam aktivitas auditing. Pemerintah kota punya kewenangan untuk menciptakan berbagai penetapan/pedoman yang dapat mengadministrasikan pengeluaran secara cermat, teliti dan transparan.

Peran lainnya dari partisipasi masyarakat telah dimanfaatkan dalam memilih pengawas manajemen kota. Kandidat pengawas kota dipilih dari partai politik. Tentunya partai harus dapat memelihara janji, sumpah, dan mandat agar tidak mengecewakan masyarakat sebagai subyek partisipatori. Secara garis besar tujuan dari konsep ini adalah pemerintah kota/lokal dapat memonitor dan memanagen sumberdaya. Sejak April 1994, perencanaan pembangunan sosial dan ekonomi telah mewarnai program pembangunan lingkungan yang berkelanjutan. Pelaksanaan partisipatori dalam hukum ini didukung oleh berbagai Badan Internasional seperti oleh Bank Dunia, dan *FAO*, bilateral *GIZ* dan *DANIDA*, *NGO* Internasional serta *CARE*.

#### **4.4 Lichtenstein**

Istilah “*kecil itu masih indah*” digunakan oleh Leopold Kohr, seorang pemenang hadiah Livelihood 1983 (Seabrookk, 1998 : 103) dalam menerapkan konsep pemberdayaan rakyat/komunitas kecil yang mempunyai suatu keterikatan yang menyala-nyala di tempat itu. Hal ini telah dipraktikkan

oleh Jose Lutzenberger di Provinsi Grande do Sul, Bill Mollison di Desa Tasmania, Desa Leopold Kohr di Salzburg sebagai suatu negara kecil<sup>7</sup>.

Prinsip yang dianutnya adalah bahwa sekalipun daerah itu kecil, tetapi dapat diidentifikasi memiliki kemampuan untuk berdiri sendiri. Kohr sangat menentang keberadaan pasar global yang merupakan monumen *gigantisme*. Kohr menyatakan bahwa ukuran kecil dapat membangun partisipasi yang nyata, dapat menciptakan rasa memiliki diantara penduduknya yang lama kelamaan akan membentuk kekuatan partisipasi nyata yang besar sebagai suatu kesatuan yang kompak. Perlu kebangkitan kreativitas dan kemampuan rakyat secara kritis. Jangan cepat hilang semangat oleh sebab runtuhnya teknologi yang telah mengakibatkan meningkatnya pengangguran dan kemiskinan. Tumbuhkan dan ciptakan visi hemat energi, lindungi ekologi dan produk-produk yang bermanfaat bagi manusia. Tumbuhkan gerakan pembangunan yang berbasis pada teknologi *antroposentrik* yaitu teknologi yang meningkatkan keterampilan masyarakat dan berbasis teknologi tepat guna, bukan menghilangkannya.

#### 4.5 Amerika Serikat

Amory Lovins dan Hunter Lovins, pemenang hadiah Livelihood tahun 1983 (Seabrook, 1988 : 103) keduanya mendirikan suatu Yayasan Pendidikan *nirlaba* bernama Institut Rocky Mountain di Amerika Serikat yang berusaha meningkatkan penggunaan sumber-sumber energi secara efisien dan berkelanjutan sebagai upaya menumbuhkan kembali masyarakat setempat. Programnya antara lain dilakukan dengan melalui<sup>8</sup> : *Pertama*, pendidikan alternatif dengan memperkenalkan kegiatan produktif dalam kegiatan sekolah, untuk meningkatkan dan mengembangkan keterampilan para pekerja di kota dan produsen di perdesaan. *Kedua*, mendirikan koperasi produsen dengan program pendidikan dan latihan yang memadai yang dapat memperkuat kemampuan mereka dalam mengelola dan mengendalikan usaha mereka.

#### 4.6 India

Di India, pendekatan partisipasi dilakukan melalui pemberdayaan kesatuan kaum intelektual dengan para aktivis. Lokayan, pemenang hadiah

---

<sup>7</sup> Seabrook, 1998, *Para Perintis perubahan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal.204

<sup>8</sup> Seabrook, 1998, *Para Perintis Perubahan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. 204.

Livelihood 1985 (Seabrokk, 1988 : 241), melakukan usaha penelitian dan pendokumentasian, lalu membentuk forum komunikasi para aktivis non partai dengan melakukan kegiatan dialog, lokakarya, ceramah dan kelompok kerja. Kegiatan ini meliputi jaringan yang luas yang terdiri dari kaum intelektual yang berminat, para aktivis, dan para pembuat opini. Melalui kegiatan ini Lokayan telah mengembangkan suatu kritik yang sistematis terhadap model-model pembangunan dan mempromosikan tindakan politis menuju sebuah kristalisasi ideologi baru yang cocok dengan kebutuhan dan harapan rakyat.

Dengan memanfaatkan berbagai macam usaha-usaha kecil guna mencapai masyarakat yang adil, Lokayan mendidik untuk membangun suatu kumpulan pengetahuan, pendapat, dan menyusun strategi campur tangan pada tingkat makro yang akan memajukan suatu tatanan demokratis yang terdesentralisasi, meningkatkan rasa hormat terhadap keanekaragaman budaya dan sosial, termasuk orang yang paling terpinggirkan, dan memberdayakan mereka untuk berpartisipasi dalam gerakan perubahan sosial yang lebih luas.

Gerakan ini memberikan dasar-dasar bagi sebuah alternatif. Ia mengartikulasikan hal-hal yang menjadi kritik kental dan matang terhadap model-model pembangunan yang telah mapan, dan menjadi kerangka tindakan demi perubahan. Ia mengadakan penelitian terhadap serangkaian permasalahan ketegangan di masyarakat yang dibahas bersama para kaum akademisi, praktisi bahkan dengan orang-orang yang terkena langsung olehnya. Gerakan ini menciptakan proses transformasi sosial yang simultan yang dirintis oleh kemitraan kaum intelektual dan kelompok akar rumput. Gerakan ini dipraktikkan di Bhopal, India tahun 1989<sup>9</sup> ketika terjadi korban pembangunan yang mengakibatkan terjadinya pergusuran permukiman rakyat yang mengakibatkan terancamnya sumberdaya alam mereka yang menjadi mata pencahariannya.

#### **4.7 Indonesia**

Implementasi pendekatan pembangunan yang partisipatif di Indonesia sebenarnya sudah berlangsung cukup lama, yaitu selama satu dekade dan dilaksanakan di 60.000 kampung. Tujuan utama penyelenggaraan partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Indonesia adalah untuk memperbaiki kualitas pembangunan manusia (*human development*) yang difokuskan untuk meningkatkan kesehatan wanita dan anak-anak,

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hal 244

*Strategi Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Di Indonesia*  
(Sri Hidayati Djoeffan)



dikarenakan tingginya angka kematian ibu. Wujud pelaksanaan dilakukan lewat Program PKK (pendidikan kesejahteraan keluarga) yang merupakan kolaborasi antara NGO dan organisasi yang berpengalaman dalam pelaksanaan partisipatori yakni Yayasan Agro Ekonomika dan Studio Drya Medias serta World Education and Konsultan GTZ. Pembuatan keputusan didasarkan pada analisis yang tajam yang mencerminkan masalah lokal. Metodologi proses perencanaan dan pengetesan lapangan dibantu oleh konsultan ZOPP (*Zieloriente Project Planning*). Proyek yang dialokasikan di kedua puluh tujuh propinsi ini disebut P3MD (Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa) yang lahir bulan Oktober 1995.

Pengalaman menunjukkan cukup banyak kelemahan dalam pelaksanaannya. *Pertama*, pengalaman para pelatih (*trainer*) yang kurang. *Kedua*, biaya, waktu, dan kendala yang tidak realistis. *Ketiga*, terlalu kuatnya budaya kolaborasi antara pemerintah dengan tim representatif. *Keempat*, kuatnya budaya perencanaan pembangunan yang bersifat *top down* (Blackburn, James, 1998 : 23). Pelaksanaan pendekatan partisipasi di daerah dalam skala nasional pada kegiatan perencanaan pembangunan di desa berkembang dengan cepat. Hal ini telah menimbulkan kesukaran dalam pengontrolan yang diakibatkan oleh hambatan yang diciptakan oleh birokrasi pemerintah dalam skala luas, dan dalam bentuk manipulasi dan kompromi yang negatif.

Pengalaman berbagai proyek pembangunan yang berlandaskan partisipasi yang berhasil (Hasan Poerbo :1995 ) diantaranya adalah : konservasi lahan kritis di Ciamis, proyek pembangunan berkelanjutan melalui pembentukan koperasi masyarakat di Jasinga-Leuwiliang, proyek pembangunan berkelanjutan di Rawasragi, sistem manajemen industri pengolahan sampah, peremajaan pusat kota di Samarinda berbasis partisipasi masyarakat yang dikenal dengan nama proyek Peremajaan Kota Citra Niaga, Kondsolidasi lahan di Gang Manggis Jakarta, proyek perbaikan kampung di Surabaya. Selain itu telah muncul suatu pendekatan pembangunan perumahan yang bertumpu pada masyarakat (P2BPK) yang telah dilaksanakan di Bandung, Semarang dengan kelompok sasaran masyarakat berpenghasilan rendah. Keberhasilan proyek ini sangat dibantu oleh keterlibatan NGO (organisasi non pemerintah) sebagai katalis dalam pembangunan organisasi masyarakat, perbaikan fisik, manusia dan penciptaan sumberdana melalui koperasi. Pelaksanaan perencanaan pembangunan berlandaskan partisipasi terkini, telah dilakukan pada proyek perancangan Kota Banjaran dan Perencanaan Kawasan Pendidikan Tinggi di Jatinangor, Kabupaten Sumedang. Namun sayang, pelaksanaan program

partisipasi di Indonesia masih bersifat parsial dan tidak berkelanjutan (bersifat proyek sesaat), sehingga belum mampu merupakan suatu kegiatan pembangunan yang partisipatoris yang terintegrasi, baik dalam konteks kebijakan pembangunan, kebijakan ruang, maupun dalam pelaksanaan operasionalnya.

## 5 Peran Partisipasi Dalam Perencanaan Pembangunan

Dari berbagai gambaran historis dan pengalaman pelaksanaan partisipasi tersebut di atas dapat dirumuskan bahwa peran partisipasi meliputi tujuh unsur sebagai berikut :

- (a) Forum partisipasi masyarakat akan mempunyai pengaruh yang potensial bagi para perencana untuk menciptakan berbagai kebijakan dan perencanaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan masyarakat. Perumusan keputusan pembangunan akan yang lebih akurat (terpercaya), sah ( valid ) secara hukum, dan sesuai dengan kenyataan (reliable).
- (b) Partisipasi masyarakat pada akhirnya dapat berfungsi sebagai agen peubah struktur pembangunan politik dan pembangunan ekonomi dengan mengutamakan kepentingan kompok masyarakat banyak (*grass root*) dalam suatu negara. Atau dengan kata lain partisipasi masyarakat akan membawa pengaruh potensial bagi para perencana pembangunan untuk memicu perubahan sosial masyarakat dan sebaliknya.
- (c) Partisipasi dapat meningkatkan kualitas sumberdaya masyarakat melalui perubahan perilaku yang positif, seperti perubahan etos kerja dan perbaikan moral yang sesuai dengan hukum, norma, dan religi .
- (d) Partisipasi dapat berperan untuk menciptakan perencanaan pembangunan yang *comprehensive*. Semakin banyak macam *interest* di bidang partisipasi yang disajikan, semakin banyak *inovasi* yang akan diajukan. Semakin deras arus desentralisasi, semakin banyak inovasi yang dapat diangkat serta semakin *comprehensive* perencanaan pembangunan yang diciptakan.
- (e) Partisipasi dapat berperan untuk menciptakan badan pembuat keputusan yang obyektif. Perencanaan lokal akan lebih tergambar selaras dan sesuai dengan keinginan masyarakat jika didiskusikan secara luas melalui kelompok partisipasi.
- (f) Partisipasi dapat berperan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap fungsi perencanaan pembangunan sebagai suatu kekuatan demokrasi dan kekuatan komunitas lingkungan, dan

- (g) Partisipasi masyarakat dapat berperan untuk mengartikulasikan kritik model pembangunan yang telah mapan.

## 6 Strategi Implementasi Partisipasi Dalam Pembangunan

Berdasarkan paparan gambaran historis, permasalahan, peluang dan pengalaman dari berbagai negara dalam melaksanakan partisipasi sebagai metode pendekatan/alat pembangunan, maka rumusan strategi pelaksanaan pembangunan partisipasi di Indonesia dapat dilakukan sebagai berikut.

### (1) Prasyarat Pelaksanaan Partisipasi

Prasyarat merupakan landasan atau persyaratan utama yang bertujuan untuk menciptakan wadah dan iklim yang kondusif melalui :

1. Pembentukan Kelompok Pakar, merupakan wahana pemberdayaan kesatuan kaum intelektual dengan para aktivis yang bertujuan untuk mendidik dan membangun suatu kumpulan pengetahuan, pendapat, dan strategi yang dapat memajukan suatu tatanan demokrasi yang terdesentralisasi, serta menghormati keanekaragaman budaya dan sosial, termasuk orang yang paling terpinggirkan, dan memberdayakan mereka untuk berpartisipasi dalam gerakan perubahan sosial yang lebih luas.

Institusi bertanggung jawab terhadap kematangan/pendewasaan sistem dalam jangka waktu yang lama. Untuk ini diperlukan orang-orang yang mempunyai (a) keahlian teknik (*technical skill*), (b) keahlian komunikasi yang berperilaku yang baik, (c) memiliki motivasi tepat pada tempatnya, serta (d) orang yang dapat menggunakan alat (*software* dan *hardware*) dengan baik.

2. Membuat berbagai penelitian : Untuk membuat proses perubahan yang optimal akan dibutuhkan berbagai penelitian yang bertujuan untuk dapat mengetahui berbagai permasalahan yang ada di masyarakat sebagai masukan untuk menciptakan proses transformasi sosial yang dirintis oleh kemitraan kaum intelektual dan kelompok akar rumput. Mempelajari kebudayaan masyarakat setempat, prosedur, perangsang (*incentive*), ganjaran/hadiah (*rewards*), kebijakan *recruitment* yang berlaku, dan anggota donor NGO.
3. Pembentukan Institusi : adanya ketidakpastian status institusi dapat menciptakan demoralisasi. Untuk menghindarinya, maka perlu dilakukan rekrutmen staf dalam beberapa tahun. Organisasi lokal yang kuat dibutuhkan untuk dukung penggunaan partai, dan proses yang dilaksanakan akan berhasil bila

didukung oleh pemimpin lokal yang dapat membina kekompakan. Institusi ini terdiri dari berbagai organisasi pelaku pembangunan yang mencakup empat sektor :

- (a) Sektor Pemerintah. Mewakili unsur-unsur pemerintah pusat, daerah maupun Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN dan atau BUMD).
- (b) Sektor swasta. Mewakili unsur-unsur usaha swasta baik di bidang produksi maupun jasa.
- (c) Sektor Kelompok Masyarakat. Mewakili kelompok kelompok kepentingan bersama.
- (d) Sektor individu. Mewakili individu-individu baik sebagai anggota kelompok maupun anggota masyarakat lepas, diantaranya institusi pendidikan yang berfungsi sebagai konsultan pembangunan (Hasan Poerbo : 1995), kelompok pakar, aktivis, NGO, dan pembentuk opini.

(2) Melakukan Pelatihan (*training*)

Training bertujuan selain untuk memobilisasi partisipasi masyarakat juga bertujuan untuk mengubah perilaku dan sikap, serta meningkatkan kualitas sumberdaya manusia. Bagaimana kita secara simpatik dapat membantu terciptanya interaksi awal yang baik. Pelatihan tersebut meliputi usaha sebagai berikut :

- a. Mengubah perilaku, artinya bagaimana menumbuhkan iklim agar orang dapat berinteraksi, antara lain dengan cara mencegah dominasi dalam partisipasi. Perilaku demokrasi membutuhkan perubahan perilaku;
- b. Membuat batas lingkup dan skala proyek;
- c. Merumuskan masalah dan potensi;
- d. Merumuskan tujuan;
- e. Menyusun perencanaan;
- f. Menjabarkan perencanaan menjadi berbagai program.

(3) Memasyarakatkan pendekatan Perencanaan Berkelanjutan Berwawasan Lingkungan (PBBL) sebagai suatu pembelajaran masyarakat bagi semua aktor pembangunan yang direpresentasikan oleh adanya resolusi konflik antara pembangunan yang bersifat *top down* dan *bottom up*.

(4) Mengidentifikasi teknologi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau teknologi tepat guna.

- (5) Mengidentifikasi sumber kapital yang dapat digali dan dimobilisasi dalam masyarakat.
- (6) Mengidentifikasi berbagai indikator yang dapat difungsikan sebagai alat evaluasi dan monitoring. Keseluruhan proses pembangunan diawali dari tingkat/hirarki terendah.
- (7) Merumuskan berbagai pengambilan keputusan hendaknya didasarkan kepada beberapa prinsip, yaitu : desentralisasi, demokrasi yang direpresentasikan pada semua level perencanaan, memberdayakan peran pemerintah dan NGO atau institusi Perguruan Tinggi. Informasi dan komunikasi dijadikan sebagai suatu alat yang penting untuk meningkatkan pengambilan keputusan yang rasional.
- (8) Penciptaan budaya institusi/budaya kelembagaan melalui perwujudan pemerintahan yang baik (*good governance*) meliputi penyelenggaraan dari berbagai kewenangan ekonomi, administrasi, dan politik secara berwibawa (*legitimate*), partisipatif, transparan, efektif, bertanggung jawab, dan mengedepankan supremasi hukum (Jacob 2000).
- (9) Menanamkan pemahaman bahwa partisipasi adalah suatu proses  
Partisipasi tidak langsung dapat berupa suatu produk, melainkan melalui proses. Sebagai proses partisipasi didahului oleh adanya tukar pendapat, perumusan pendapat, analisis, perencanaan tindak, monitoring dan pelaksanaan evaluasi. Produk partisipatori secara garis besar akan mencakup pembuatan keputusan pembangunan, alokasi sumberdaya dan perumusan kebijakan. Manfaat partisipasi adalah untuk membantu mengimplementasikan kebijakan desentralisasi yang merupakan perluasan demokratisasi dimasa depan, dimana demokrasi berkembang di hampir seluruh negara di dunia.
- (10) Membentuk lembaga praktisi yang berfungsi memberikan kontribusi terhadap penelitian tindak partisipasi, proses dokumentasi, monitoring, evaluasi partisipasi serta refleksi kritik, serta upaya untuk menukar pengalaman dan membuka wawasan tanpa batas dalam tanya jawab, penulisan, melalui diagram, video, publikasi, dan networking.

## 7 Kesimpulan

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa peran partisipasi dalam pembangunan akan mencakupi hal-hal sebagai berikut :

*Pertama*, perencana partisipatif merupakan salah satu upaya dalam mewujudkan desentralisasi yang demokratis, karena dapat mengurangi berbagai hambatan yang memisahkan antar masyarakat dan pemerintahnya, atau dengan kata lain mengubah hubungan dari politik oposisi ke dialog dan pembagian kewenangan yang bermanfaat bagi kedua belah pihak.

Pendekatan *top down* akan sangat bertentangan dengan perencanaan yang bersifat partisipatif. Berdasarkan berbagai kelemahan yang telah diuraikan di atas, maka diperlukan suatu rumusan yang tidak saja berupa berbagai kebijakan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas lokal, tetapi kebijakan atau keputusan tersebut harus mampu memfasilitasi koordinasi dan integrasi perencanaan berbagai sektor, meningkatkan kecepatan dan fleksibilitas, dan mampu mengambil keputusan pelaksanaan untuk mensejahterakan masyarakat.

*Kedua*, mengimplementasikan kebijakan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat akan sangat tergantung kepada siapa yang menentukannya, bagaimana proses penentuannya, siapa yang dapat mempengaruhinya dan bagaimana diimplementasikannya. Dalam sistem negara yang demokratis, masyarakat yang berdaulat (punya kekuasaan), bukan negara. Oleh karena itu, setiap peraturan, kebijakan dan program yang ditawarkan oleh negara harus ditanggapi secara kritis oleh masyarakat sipil. Maka untuk menciptakan suatu opini yang menunjukkan keberpihakan kepada masyarakat sebagai *stakeholder* perlu penciptaan ruang mekanisme bagi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam proses pengambilan keputusan. Atas dasar hal tersebut, rumusan perencanaan di era desentralisasi dapat dilakukan dengan pendekatan partisipatif. Dalam konsep perencanaan partisipatif, ditekankan hak yang dimiliki masyarakat untuk dapat terlibat secara demokratis dalam ikut menentukan berbagai hal yang menyangkut kehidupannya.

*Ketiga*, peran partisipasi dalam pengelolaan sumberdaya bertujuan untuk melakukan penghematan energi, memperhatikan dampak yang bersifat negatif, menerapkan asas keadilan, pemerataan, pengurangan kemiskinan serta meningkatkan kemakmuran rakyat. Karena itu, pengelolaan harus bersifat transparansi, akuntabilitas.

*Keempat*, peran partisipasi dalam pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat berarti suatu proses peningkatan kemampuan dan pengembangan diri masyarakat agar mampu berperan serta dalam pembangunan. Peran serta masyarakat sebagai *stakeholder* pada dasarnya dimulai dari tahap perencanaan sampai tahap pemanfaatan, dengan dasar pemikiran bahwa masyarakat sendiri memahami lingkungannya. Untuk itu perlu digali kemampuan masyarakat agar menjadi efektif.

*Kelima*, pendekatan partisipasi dapat dilakukan dengan cara pembangunan institusionalisasi seperti telah dilakukan di Vietnam. Artinya pelaksanaan partisipasi tak berdiri sendiri sebagai suatu metodologi, dan tidak pernah berakhir, sebab melayani berbagai tujuan. Ia merupakan suatu pendekatan yang sistematis untuk mencapai tujuan pembangunan, dan diperlukan berbagai langkah untuk melakukan siklus proyek pembangunan. Sebab untuk mengerti tempat dan waktu harus dilakukan melalui suatu perancangan yang pasti. Selain itu dengan mengerti hubungan antar institusi kita dapat dengan mudah mengendalikan berbagai program pembangunan yang mencakup dan terdiri dari berbagai pemain yang menyokong mekanisme pembuat kebijakan, manajemen, pelatihan, keuangan serta penyedia material.

*Keenam*, perlu mengetahui iklim politik yang beragam untuk dapat menentukan teknik strategi partisipatori. Partisipatori menuntut tanggung jawab dalam pembangunan. Partisipasi dalam pembangunan dapat memperbaiki kualitas kehidupan masyarakat yang miskin dan mendorong menciptakan motivasi belajar yang sesuai dengan tujuan. Cegah kompromi dan manipulasi yang negatif. Partisipatori tidak saja bekerja pada *funding* (pendanaan), tapi pada evaluasi, dan monitoring. Politik punya peran penting, karena itu terjadinya banyak penyalahgunaan kekuasaan (*abuse*), pelanggaran (*violation*) sosial harus dibuka dalam pembangunan masyarakat demokrasi.

*Ketujuh*, berbagai skala dan lingkup perencanaan pembangunan akan sia-sia jika tanpa melibatkan partisipasi masyarakat.

-----

## DAFTAR PUSTAKA

Blackburn James and Holland Jeremy, 1998, *Who Changes – Institutionalizing Participation in development*, Southampton Row,

- London, Intermediate Technology Publication.
- Eric Hiarej, Kompas, Senin 26 November 2001, hal 5.
- Najib, Mohammad M.A, *GTC dan Clean Urban 2000*, Disampaikan Pada Seminar Nasional “*Pemikiran Perencanaan dalam Era Transformasi*”, Departemen Planologi ITB, 8-9 November 2001 di ITB
- Michael Fegence, *Citizen Participation in Planning*, 1997, Pergamon Press, UK, USA, Canada, Australia, France, West Germay.
- PP No. 69 (1996) tentang *Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peranserta Masyarakat dalam Penataan Ruang*
- Permendagri No. 9 ( 1998) ) tentang *Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peranserta Masyarakat dalam Penataan Ruang*
- Peraturan Pemerintah (PP) No.25 tahun 2000
- Poerbo, Hasan, Carden Fred, Found William dan Grenier Louise, 1995, *Working With People – Indonesian Experience With Community Based Development*, The University Consortium on the Environtment, Toronto, Faculty of Environtment Studies, York University, Bandung Centre for Environtmental Studies, Institute Technology Bandung
- Seabrookk, 1998, *Para Perintis Perubahan*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia,
- Undang-undang No. 4 tahun 1982 mengenai *Ketentuan Pokok dan Hak Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*
- Undang-undang No. 24 tahun 1992 mengenai *Penataan Ruang*.
- Undang-undang No. 22 tahun 1999 mengenai *Otonomi Daerah*
- UNDP, UNCHS & Republic Of Indonesia, *Terminal Report Community Based Low Cost Housing Project Indonesia*, 1994.
- Winarso, Haryo, *Perencanaan Dalam Era Transformasi*, Bandung 8-9 November 2001, Seminar Nasional