

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan adalah amanat Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 sebagaimana telah diubah beberapa kali dan yang terakhir adalah Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 yang juga telah mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah serta Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) mengamanatkan keperluan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Kemudian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa juga mengamanatkan hal yang sama dimana perencanaan pembangunan desa diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat desa.

Keberhasilan Otonomi daerah juga menuntut pola perencanaan pembangunan yang partisipatif. Di tingkat desa, asas partisipatif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dituangkan dalam pasal 24 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Salah satu wadah bagi masyarakat desa untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan desa adalah Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) dan kegiatan-kegiatan penggalian gagasan oleh aparatur desa ke jorong-jorong.

Conyers (1981) mengemukakan 3 alasan utama mengapa partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan sangat penting. Pertama, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat untuk memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat. Kedua, masyarakat akan lebih mempercayai program kegiatan pembangunan apabila mereka dilibatkan dalam persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk program kegiatan tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap kegiatan tersebut. Ketiga, mendorong partisipasi umum karena akan timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan. Dari pandangan Conyers tersebut, partisipasi warga miskin dalam

perencanaan pembangunan akan memberikan masukan bagi perencanaan pembangunan tentang kebutuhan orang miskin

Salah satu tujuan pembangunan di Indonesia adalah mengurangi angka kemiskinan. Warga miskin dengan segala keterbatasan yang dimilikinya memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan nagari. Berdasarkan pandangan Coyers diatas, partisipasi warga miskin dalam perencanaan pembangunan memberikan masukan bagi perencanaan pembangunan tentang kebutuhan orang miskin.

Berdasarkan pikiran diatas, penelitian ini mengambil topik utama mengenai partisipasi warga miskin dalam proses perencanaan pembangunan nagari dengan tujuan untuk melihat bagaimana ruang lingkup dan kedalaman partisipasi orang miskin dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan nagari. Ini akan dihubungkan dengan mekanisme penyelenggaraan penyusunan dokumen perencanaan nagari sebagai faktor penyebab struktural partisipasi orang miskin.

B. Masalah Penelitian

Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang SPPN menjelaskan 4 tahap proses perencanaan pembangunan yaitu :

1. Penyusunan Rencana

Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari empat langkah yaitu : Pertama, penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratif, menyeluruh, dan terukur. Kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan.

Ketiga, melibatkan masyarakat (*stakeholders*) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah pembangunan tingkat desa, tingkat kecamatan, kabupaten. Keempat, penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan, langkah ini berdasarkan hasil musrenbang kabupaten.

2. Penetapan Rencana

Penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut UU ini, rencana pembangunan jangka panjang nasional/daerah ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Perda), rencana pembangunan jangka menengah daerah ditetapkan sebagai Peraturan Kepala Daerah.

3. Pengendalian Pelaksanaan Rencana Pembangunan

Dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan lembaga / satuan kerja perangkat daerah. Selanjutnya kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan lembaga/satuan kerja perangkat daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya

4. Evaluasi Pelaksanaan Rencana

Adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan.

Berkaitan dengan langkah ketiga tahap pertama proses perencanaan pembangunan, idealnya perencanaan pembangunan di desa / nagari adalah perencanaan pembangunan yang melibatkan seluruh lapisan masyarakat tanpa terkecuali mulai dari elit pemerintah nagari, Badan Permusyawaratan Rakyat Nagari (BPRN), Kerapatan Adat Nagari (KAN), Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), Lembaga Unsur Nagari, PKK Nagari, Bundo Kandung Nagari, FKPM, LINMAS, BKMT Nagari, Kader Pemberdayaan Nagari, Kader Posyandu/Paud/BKB Nagari, Badan Usaha Milik Nagari (Bum nag), Kelompok Tani dan Kelompok Wanita Tani (KWT), tokoh masyarakat, kaum difabel, kelompok masyarakat miskin dan kelompok-kelompok masyarakat lainnya.

Keterlibatan unsur-unsur sebagaimana tersebut diatas, baik secara perorangan maupun secara kelembagaan tentu saja memiliki kepentingan yang

berbeda. Tim Penyusun dokumen perencanaan yang terdiri dari elit pemerintahan nagari (Wali Nagari & Perangkat, Anggota BPRN) bersama LPM dan Pendamping Lokal Desa misalnya sebagai "operator" yang bertanggungjawab melahirkan dokumen perencanaan nagari baik dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) periode 6 tahun maupun Rencana Kerja Pemerintah (RKP) periode 1 tahun. Dokumen-dokumen tersebut seyogyanya berisi tentang aspirasi-aspirasi seluruh *stakeholder* yang ada di nagari tidak terkecuali kebutuhan-kebutuhan warga miskin. Proses penggalian gagasan oleh tim yang dibentuk biasanya dilakukan dengan cara "jemput bola" ke jorong-jorong yang ada khususnya dalam penyusunan dokumen Rencana Kerja Pemerintah Nagari (RKP Nagari).

Dalam penyusunan dokumen perencanaan tersebut, sesuai dengan Permendagri nomor 114 tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa juga disebutkan bahwa dalam penyusunan dokumen RPJM dan RKP Nagari dibentuk tim yang terdiri dari Wali Nagari selaku pembina, Sekretaris Nagari selaku ketua, ketua lembaga pemberdayaan masyarakat (LPM) selaku sekretaris, anggota yang berasal dari perangkat nagari, lembaga pemberdayaan masyarakat, kader pemberdayaan masyarakat Desa, dan unsur masyarakat lainnya dengan jumlah minimal 7 orang dan maksimal 11 orang.

Penggalian gagasan melalui musyawarah jorong dan musyawarah khusus oleh Tim dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan seluruh unsur masyarakat Nagari antara lain: tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok pengrajin, kelompok perempuan, kelompok pemerhati dan perlindungan anak, kelompok masyarakat miskin, dan kelompok-kelompok masyarakat lain sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa. Penggalian gagasan tersebut dilakukan dengan cara diskusi kelompok secara terarah dengan menggunakan sketsa Desa, kalender musim dan bagan kelembagaan Desa sebagai alat kerja untuk menggali gagasan masyarakat.

Hasil penggalian gagasan oleh Tim RPJM Nagari dan Tim RKP Nagari diserahkan kepada Wali Nagari selaku eksekutif di pemerintahan nagari untuk dilaksanakan Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang RPJM dan

Musrenbang RKP). Dalam Musrenbang tersebut, kelompok masyarakat miskin diwakili dengan perwakilannya dalam rangka mengawal program / kegiatan yang telah diusulkan yang tertampung dalam RKP Nagari. Artinya proses perencanaan partisipatif khususnya dari kelompok miskin tidak terputus mulai dari penggalan gagasan sampai gagasan tersebut dibahas dalam forum musyawarah di tingkat nagari. Bedanya di forum tingkat nagari yang diundang bukan lagi kelompok miskin, namun merupakan perwakilan kelompok masyarakat miskin. Perwakilan kelompok miskin inilah nantinya yang ikut memperjuangkan aspirasi kelompoknya dalam penetapan skala prioritas kegiatan dalam Musrenbang RKP.

Secara mekanisme yang ada dalam konteks partisipasi kelompok masyarakat miskin, pemerintah secara implisit dalam legal formal yang ada telah mengakui keberadaan dan arti penting kebutuhan hidup mereka yang patut diperjuangkan dalam forum-forum formal seperti musrenbang. Kelompok masyarakat miskin sudah sepantasnya dijadikan arus utama (*mainstream*) dalam proses penggalan gagasan. Untuk menggali gagasan tentunya mereka juga ikut dihadirkan dalam forum-forum diskusi di tingkat jorong dan nagari. Metode dan cara untuk menghadirkan kelompok masyarakat miskin tentunya perlu juga diperhatikan oleh elit pemerintah nagari. Sebab, kerap masyarakat miskin menganggap kegiatan-kegiatan seperti rapat dan diskusi merupakan kegiatan yang "tidak pantas" bagi mereka. Mereka cenderung menggantungkan ide, gagasan mereka kepada "orang-orang berpengaruh" di tingkat jorong atau nagari seperti kepala jorong atau tokoh-tokoh masyarakat.

Berdasarkan identifikasi masalah penelitian diatas, pertanyaan penelitian yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana ruang lingkup dan kedalaman partisipasi orang miskin dalam pembangunan nagari ?
2. Bagaimana proses penyelenggaraan perencanaan pembangunan nagari dalam pelibatan *multistakeholder* ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan ruang lingkup dan kedalaman partisipasi orang miskin dalam pembangunan nagari.
2. Menganalisis proses penyelenggaraan perencanaan pembangunan nagari dalam pelibatan multistakeholder

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah :

1. Manfaat secara akademis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan tentang partisipasi masyarakat miskin dalam perencanaan pembangunan nagari serta memperkaya konsep atau teori dalam ilmu pembangunan wilayah terutama pada perencanaan pembangunan partisipatif yang berpihak kepada masyarakat miskin.
2. Manfaat praktis dari penelitian ini adalah menjadi bahan masukan bagi *stakeholder* untuk perbaikan pelaksanaan pembangunan desa / nagari di masa mendatang khususnya di Kabupaten Tanah Datar.

