

**KAJIAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PEMBANGUNAN DAERAH
DI KABUPATEN PATI**

TUGAS AKHIR

Oleh:
WAHYU DYAH WIDOWATI
L2D 003 378



**JURUSAN PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA
FAKULTAS TEKNIK UNIVERSITAS DIPONEGORO
S E M A R A N G
2 0 0 7**

KAJIAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PEMBANGUNAN DAERAH DI KABUPATEN PATI

ABSTRAK

APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) merupakan pencerminan pelaksanaan pembangunan daerah dalam pengembangan akuntabilitas dan kapabilitas pemerintah. Masyarakat merupakan penyumbang utama sumber penerimaan dalam APBD melalui pajak dan retribusi maka sudah sepatutnya masyarakat dilibatkan dalam proses penyusunannya. Implementasi hak rakyat dalam APBD dapat diwujudkan dalam keterlibatan masyarakat secara partisipatif dalam proses perencanaan dan penganggaran. Masyarakat sering tidak puas dengan kinerja APBD dan keluhan ketimpangan yang terjadi antara pengeluaran pemerintah dan publik menjadi sorotan. Dengan keluarnya UU no. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU no. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara memberi kesempatan bagi masyarakat untuk ikut terlibat dalam proses perencanaan dan penganggaran.

Persoalan dalam perencanaan dan penganggaran ini sangat penting untuk dicermati karena dapat dijadikan penilaian terhadap pemerintah mengenai keberpihakan terhadap masyarakat lemah dan dapat mempengaruhi kebijakan yang nantinya akan diterapkan pada suatu daerah baik pada bidang perencanaan dan penganggaran maupun dalam bidang partisipasi masyarakatnya. Persoalan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran melibatkan berbagai stakeholder baik dari DPRD, Pemerintah Daerah, Masyarakat, maupun organisasi non-pemerintah. Masing-masing pelaku mempunyai peranan penting yang saling terkait satu dengan yang lain.

Gambaran yang terjadi tersebut mendorong penelitian mengenai mekanisme pelibatan masyarakat dengan objek masyarakat Kabupaten Pati. Kabupaten Pati merupakan Kabupaten Pertama di Indonesia yang menyandingkan antara penerapan perencanaan dan penganggaran dengan bantuan USAID dalam program pendampingan PERFORM dan BIGG. Implementasi partisipasi masyarakat dalam bidang perencanaan dilakukan sejak tahun 2002 dengan ujicoba pada tiga kecamatan. Partisipasi masyarakat dalam bidang perencanaan tersebut kemudian berlanjut menyeluruh pada 21 kecamatan yang ada di Kabupaten Pati.

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah mengetahui partisipasi masyarakat dalam bidang perencanaan dan penganggaran yang ada di Kabupaten Pati. Guna mencapai tujuan tersebut, langkah-langkah yang dilakukan adalah identifikasi karakteristik masyarakat yang mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat, identifikasi stakeholder dan perannya dalam perencanaan dan penganggaran, dan analisis terhadap penerapan proses partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran yang telah dijalankan. Dari beberapa langkah tersebut maka dapat diketahui penilaian partisipasi masyarakat yang ada dari segi kualitas maupun tingkatan partisipasi, yang lebih dikenal sebagai tangga partisipasi masyarakat. Pendekatan yang digunakan adalah gabungan kualitatif dan kuantitatif. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian survey dengan teknik analisis kuantitatif menggunakan tabulasi silang.

Dari hasil pengamatan melalui wawancara maupun olahan kuesioner menunjukkan bahwa kualitas partisipasi masyarakat yang diambil di empat kecamatan sampel menunjukkan tingkatan rata-rata. Partisipasi masyarakat dalam tataran perencanaan telah diterapkan dengan baik, namun hanya masuk dalam tangga tokenisme Arnstein Dalam tataran penganggaran partisipasi masyarakat dianggap tidak ada (non-participation), karena hanya mencapai tangga manipulasi dan terapi. Komitmen para pejabat untuk melaksanakan proses pembangunan yang melibatkan masyarakat terasa separuh hati karena tidak terlibat secara langsung dalam proses perencanaan yang dijalankan. Adanya kepentingan politik juga mewarnai praktek perencanaan di Kabupaten Pati, karena menghambat proses perencanaan dari tingkatan paling bawah, yaitu desa. Upaya yang sebaiknya dilakukan oleh Pemerintah adalah menyatukan hubungan yang tidak saling berseberangan antara eksekutif dan legislatif, peningkatan komitmen pejabat pembangunan berwenang dalam mendukung proses perencanaan dan penganggaran yang melibatkan masyarakat, dan memperjelas saluran informasi yang lebih mendekati masyarakat dengan pelayan pemerintahan. Bagi masyarakat sangat penting meningkatkan kemauan dan kemampuan dalam praktek partisipasi di bidang perencanaan dan penganggaran pembangunan.

Kata Kunci: Partisipasi Masyarakat, Perencanaan dan Penganggaran, Kabupaten Pati

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Era desentralisasi dan demokrasi memberi kesempatan untuk mengedepankan proses penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Usaha penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis tersebut dilaksanakan pada tingkatan pusat hingga daerah. Hal ini sesuai dengan kewajiban Pemerintah Pusat dan Daerah dalam mensinkronkan dokumen perencanaan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP/D) kedalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) sebagai dokumen perencanaan lima tahunan, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai rencana tahunan.

Aspek mendasar yang harus diatur oleh pemerintah daerah dalam kaitannya dengan pemerintah pusat adalah pada bidang pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Dalam bidang keuangan, lebih dikenal Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam kaitannya dengan dokumen perencanaan, RKPD merupakan materi utama sebagai dasar penyusunan APBD. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja (Mardiasmo, 2004).

Perubahan penganggaran terjadi sejak tahun 2002 setelah dikenalkannya sistem anggaran kinerja (*performance budgeting*). Pendekatan kinerja tersebut mengutamakan partisipasi masyarakat, yang juga melibatkan *stakeholder* lain termasuk Pemerintah dan DPRD. Pentingnya keterikatan antar elemen pembangunan dalam membangun sistem yang sinergis dijelaskan berturut-turut dengan dikeluarkannya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan UU no 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Khusus pada UU no. 25 Tahun 2004 dijelaskan bahwa proses perencanaan dan penganggaran diselenggarakan secara sinergis. Tahapan perencanaan disatukan dengan tahapan penganggaran hingga menghasilkan APBD.

Proses perencanaan yang ada dimulai dari penggalian gagasan masyarakat untuk mengetahui permasalahan yang terjadi di daerahnya masing-masing. Sebelum keluarnya perundangan yang tersebut diatas, peran masyarakat tidak begitu diperhitungkan. Pergeseran ini terjadi karena masyarakat di tiap daerah dituntut dan merasa perlu berperan dalam perkembangan

daerahnya. Hal ini sesuai dengan amanat otonomi daerah yang menginginkan masyarakat untuk terlibat aktif memberikan masukan penyusunan APBD (Cahyono, 2003).

Kepentingan masyarakat menjadi dasar dalam pengelolaan keuangan suatu wilayah atau yang lebih dikenal dengan rencana Anggaran Penerimaan dan Belanja baik yang bersifat nasional maupun daerah. Masyarakat sudah selayaknya menjadi prioritas dalam anggaran penerimaan dan belanja suatu negara atau daerah dikarenakan sumber pendapatan daerah salah satunya diperoleh dari pajak dan retribusi yang dikeluarkan oleh masyarakat. Berdasarkan pada kenyataan tersebut maka alokasi penggunaan dapat dilakukan secara adil dan mementingkan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat dapat terpenuhi kebutuhannya dan tidak terjadi diskriminasi dalam distribusi pelayanan. Hal lain yang menyebabkan masyarakat wajib diprioritaskan dalam penyusunan anggaran sudah dijelaskan dalam pasal 23 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa masyarakat berhak dan ikut serta dalam penyusunan dan pengambilan keputusan dalam anggaran.

Adanya wacana untuk melibatkan masyarakat bukan hanya pada tataran perencanaan tetapi juga pada penganggaran merupakan suatu hal yang positif dalam proses transparansi yang coba dibangun oleh Pemerintah. Proses partisipasi masyarakat dalam perencanaan telah dicoba direspon oleh berbagai daerah. Dalam proses perencanaan sesuai UU no. 25 Tahun 2004 proses pelibatan masyarakat tersebut dikenal dengan nama Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Lebih jauh lagi, Musrenbang ini merupakan forum antar pelaku dalam menyusun perencanaan pembangunan. Istilah nama tersebut berkembang di tiap daerah disesuaikan dengan kebijakan yang diterapkan.

Kabupaten Pati merupakan salah satu kabupaten yang telah mencoba menerapkan proses partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan dalam bidang perencanaan. Kabupaten Pati dipilih menjadi objek penelitian karena Kabupaten Pati merupakan Kabupaten pertama di Indonesia yang mencoba menerapkan pelibatan masyarakat bukan hanya pada tahapan perencanaan, namun juga pada tahapan penganggaran daerah. Proses pelaksanaan melibatkan *PERFORM Project* untuk tahapan perencanaan dan Program Pendampingan Anggaran Kinerja oleh BIGG (*Building Institutions for Good Governance*). Uji coba penerapan perencanaan partisipatif Kabupaten Pati dilaksanakan sejak tahun 2002 dengan mengambil tiga kecamatan sebagai sampelnya awal yaitu Kecamatan Tayu, Kecamatan Pati, dan Kecamatan Juwana, dari total dua puluh satu kecamatan yang ada.

Pelaksanaan partisipasi masyarakat pada tiap daerah tentu memiliki pengalaman berbeda disesuaikan dengan keadaan tiap daerah yang mempunyai ciri khas tertentu. Tahapan perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Pati secara sinergis diterapkan untuk Tahun Anggaran 2003. Sejak menerapkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran, Kabupaten Pati menjadi salah satu kabupaten *best practise*. Hal ini tidak lepas dari peran Bappeda Kabupaten Pati yang

lebih dahulu menerapkan perencanaan dan penganggaran, bahkan sebelum dikeluarkannya UU SPPN yang mengatur sinergisme perencanaan dan penganggaran.

Peran Bappeda bertambah ketika Kabupaten Pati menerapkan aturan tersendiri tentang pelaksanaan partisipasi masyarakat, terutama dalam perencanaan. Hal ini merupakan inovasi yang dilakukan oleh Kabupaten Pati. Inovasi tersebut terkait dengan metode-metode yang digunakan, tahapan yang dilalui selama Musrenbang, dan tatacara penentuan *stakeholder*. Inovasi yang dilakukan tersebut tidak lepas juga dari pengaruh organisasi non pemerintah (*Non Government Stakeholder*) yang turut mempengaruhi pola pikir masyarakat terhadap perubahan yang terjadi.

1.2 Perumusan Masalah

Permasalahan yang terjadi pada perencanaan anggaran di Kabupaten Pati terkait dengan partisipasi masyarakat adalah kurangnya perhatian pemerintah terhadap kesejahteraan sosial masyarakat. Hal ini ditunjukkan dari jumlah dana alokasi yang menyangkut kepentingan masyarakat pada APBD masih dirasakan kurang oleh masyarakat sehingga terjadi peningkatan angka kemiskinan dan penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat.

Kebijakan maupun alokasi anggaran ditengarai belum dapat meningkatkan kondisi kesejahteraan masyarakat. Ketimpangan proporsi bagi pengeluaran aparatur yang melebihi pengeluaran publik dengan presentase yang tidak seimbang mengakibatkan peningkatan kesejahteraan masyarakat menjadi tidak optimal. Perlu dilakukan penelitian lebih dalam apakah ketimpangan proporsi tersebut telah sesuai dengan tuntutan aspirasi masyarakat atau belum.

Partisipasi masyarakat yang telah diatur dalam berbagai perundangan dirasa kurang mampu dilaksanakan sesuai dengan yang telah ditetapkan. Perlu ditegaskan juga dalam Undang-undang, partisipasi masyarakat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan. Dalam perencanaan pembangunan, aspek yang dikaji bukan hanya perencanaan, namun juga pada penganggaran, pengawasan, dan pelaksanaan. Dalam perwujudan realisasi suatu program tidak lepas dari tahapan perencanaan dan penganggaran.

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran tersebut mencerminkan hubungan masyarakat sebagai peyumbang pemasukan APBD terbesar dari dana pajak dan retribusi dan pemerintah sebagai pelaksana amanat masyarakat. Usulan yang telah disampaikan masyarakat dalam tahapan perencanaan patut direspon oleh Pemerintah sehingga kegiatan yang direalisasikan dalam APBD merupakan wujud aspirasi masyarakat untuk memperbaiki kesejahteraannya. Tujuan umum yang ingin dicapai dari pelibatan masyarakat dalam bidang perencanaan dan penganggaran adalah terciptanya suatu kondisi anggaran yang murni sehingga dapat menciptakan mekanisme pelaksanaan anggaran yang transparan.