

**REVISI MEKANISME DAN PENINGKATAN KUALITAS PERENCANAAN
DESA MENUJU PEMBANGUNAN DESA YANG PARTISIPATIF
DAN BERKELANJUTAN DI ERA OTONOMI DAERAH**

***REVISION OF PLANNING MECANISM AND INCREASING OF
RURAL PLANNING QUALITY TO ACHIEVE PARTICIPATORY AND
SUSTAINABILTY RURAL DEVELOPMENT IN AUTONOMY ERA***

Oleh :

Agus Purbathin Hadi

Program Studi Penyuluhan dan Komunikasi Pertanian
Fakultas Pertanian Universitas Mataram

ABSTRAK

Perencanaan pembangunan desa yang partisipatif dan berkelanjutan memiliki peran yang strategis dalam kerangka otonomi daerah, karena pembangunan desa merupakan dasar dari pembangunan nasional, dan partisipasi masyarakat merupakan modal utama keberhasilan pembangunan. Tulisan ini akan melakukan tinjauan terhadap model perencanaan pembangunan desa pada masa lalu dan masa sekarang ini terutama dikaitkan dengan partisipasi masyarakat. Dari tinjauan tersebut, penulis mencoba memberikan alternatif pengembangan perencanaan pembangunan desa yang partisipatif dan berkelanjutan dalam mendukung otonomi daerah. Pelaksanaan pembangunan daerah yang selama ini dilaksanakan melalui proses P5D, secara konseptual telah mencoba melibatkan masyarakat semaksimal mungkin tetapi dalam kenyataannya menghadapi berbagai kendala sehingga diperlukan revisi mekanisme P5D. Pola perencanaan pembangunan tetap mengikuti alur perencanaan yang sudah ada dengan mengadopsi konsep keterpaduan P5D, namun dengan memberikan penekanan pada : pelibatan partisipasi aktif semua peserta forum musyawarah perencanaan, meningkatkan bobot keterwakilan masyarakat dalam forum perencanaan, meningkatkan pengakomodasian usulan dari bawah dalam program Dinas sektoral. Agar dapat terakomodir, maka usulan dari bawah harus memiliki ketajaman prioritas sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Untuk itu diperlukan revitalisasi dan penguatan lembaga perencanaan desa, dan memberikan bantuan pendampingan dalam proses penyusunan perencanaan di tingkat Desa dan Kecamatan, serta perlu dilakukan desiminasi dokumen-dokumen perencanaan sampai kepada masyarakat desa untuk memberi arah dalam penyusunan perencanaan masyarakat.

ABSTRACT

Participatory and sustainability rural development planning have strategy role on regional autonomy, because it as a based of national development. Moreover, community participatory is as main resource of development successful. The writing

will analyze the rural development planning in the past and the present, especially related with community participatory. Furthermore, the writer tries to give a development alternative of participatory and sustainability rural development planning that can support regional autonomy. The execution of regional development that is done by P5D proceed, conceptually it has tried to ask the people to involve maximally, however, in reality it faces many constraints so it needs mechanism revitalization of P5D. The development planning method still follow the existing of planning process by adopt integrated P5D concept and stressing on: involving of all stakeholders in planning forum, increase the quality of society representatives, increase the bottom up suggestion in sectoral programs. In order bottom up suggestion can be accomodated, so it needs priority sharply according to the community needs. Therefore, it is needed revitalization and rural planning insitution strengthen, and facilitated in process of planning arrangement at Village and Sub-District, moreover it is needed the planning document decimination execution.

Kata kunci : Perencanaan, Pembangunan Desa, Partisipatif dan Berkelanjutan
Key Words : Planning, Rural Development, Participatory and Sustainability

PENDAHULUAN

Kegagalan berbagai program pembangunan perdesaan di masa lalu adalah disebabkan antara lain karena penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi program-program pembangunan tidak melibatkan masyarakat. Proses pembangunan lebih mengedepankan paradigma politik sentralistis dan dominannya peranan negara pada arus utama kehidupan bermasyarakat. Kelahiran Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 yang lebih dikenal dengan UU Otonomi Daerah memberikan kesempatan kepada masyarakat desa untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dengan persyaratan yang diamanatkan dalam undang-undang tersebut, yakni diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan potensi dan keaneka-ragaman daerah.

Otonomi daerah membawa konsekuensi terhadap penguatan peran masyarakat, dan penguatan semangat tata pemerintahan yang baik (*Good governance*). Penguatan peran masyarakat, bukanlah sekedar memberikan kesempatan bagi “*peranserta masyarakat*” , akan tetapi adalah bagaimana menempatkan masyarakat secara bertahap terlibat pada proses pengambilan keputusan dalam pembangunan. Sedangkan penguatan semangat *good governance* menuntut semua pelaku pembangunan untuk

mengedepankan transparansi, akuntabilitas, meningkatkan profesionalisme, kepedulian terhadap rakyat, dan komitmen moral yang tinggi dalam segala proses pembangunan.

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam semua tahapan proses pembangunan sesungguhnya telah disadari Pemerintah jauh sebelum dilaksanakan-nya otonomi daerah. Pola perencanaan pembangunan melalui mekanisme Proses Perencanaan, Pelaksanaan dan Pengendalian Pembangunan (P5D), telah mencoba melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, melalui proses perencanaan berjenjang mulai dari tingkat desa sampai ke tingkat nasional. Akan tetapi berbagai literatur dan hasil penelitian (Siregar, 2001; Team Work Lapera, 2001; P3P Unram, 2001; Hadi, Hayati dan Hilyana, 2003) melaporkan bahwa keterlibatan masyarakat hanya dalam tataran wacana dan dalam implementasi hanya menjadi sekedar pelengkap proses pembangunan.

Akibat dari mekanisme perencanaan pembangunan yang tidak aspiratif dan kurang partisipatif, membuat hasil perencanaan dan proses pembangunan, terutama di tingkat desa, menjadi tidak berkelanjutan. Sebagian besar kegiatan pembangunan merupakan program dari atas (*Top down*), sangat berorientasi proyek, dan menonjolkan ego sektoral. Padahal pembangunan desa merupakan dasar dari pembangunan nasional, dan partisipasi masyarakat merupakan modal utama keberhasilan pembangunan.

Tulisan ini akan melakukan tinjauan terhadap model perencanaan pembangunan desa pada masa lalu dan masa sekarang ini terutama dikaitkan dengan partisipasi masyarakat. Dari tinjauan tersebut, penulis mencoba memberikan alternatif pengembangan perencanaan pembangunan desa yang partisipatif dan berkelanjutan dalam mendukung otonomi daerah.

TINJAUAN KONSEP DAN IMPLEMENTASI PROSES PERENCANAAN, PELAKSANAAN DAN PENGENDALIAN PEMBANGUNAN (P5D)

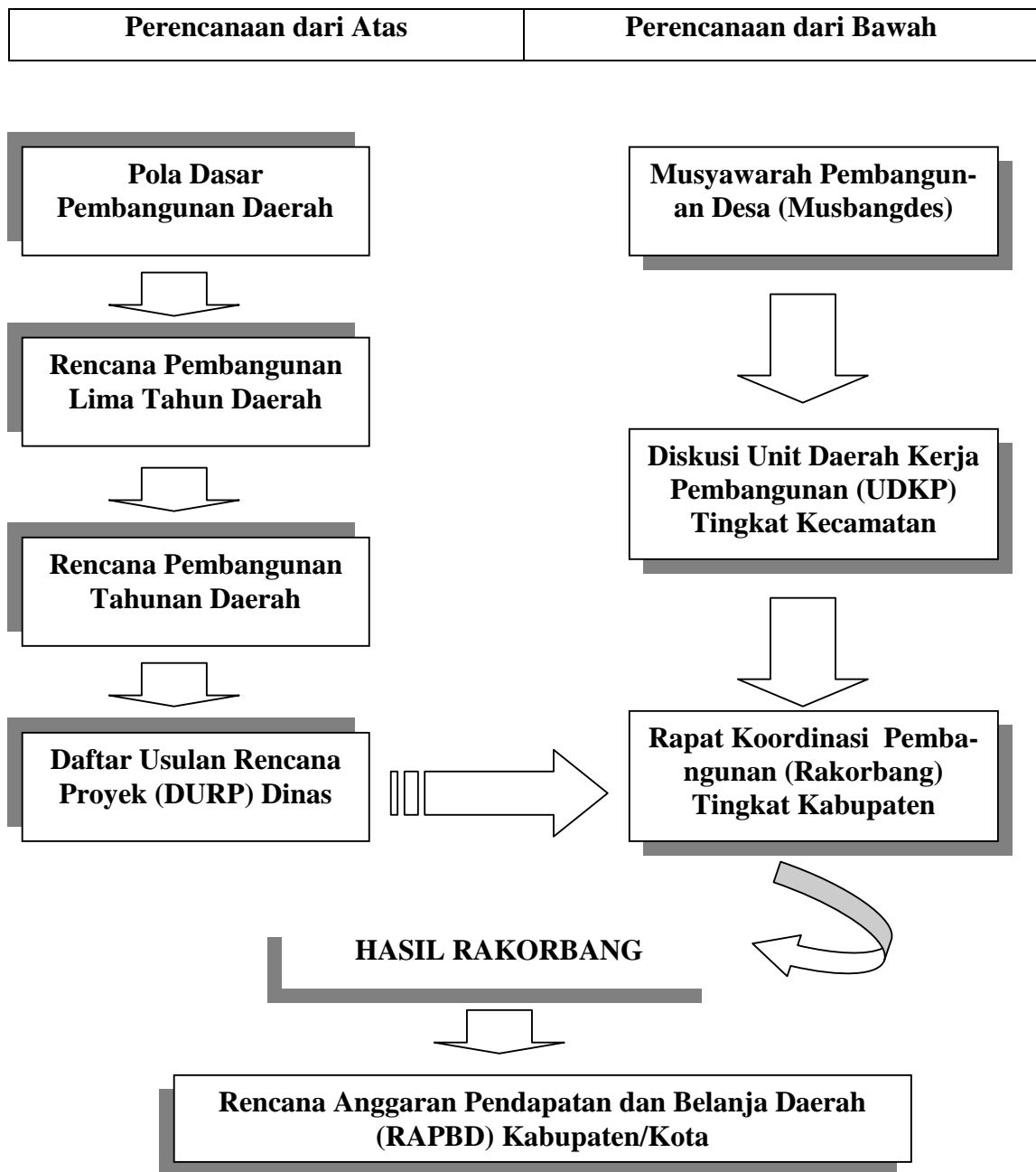
Konsep dan Proses

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 9 tahun 1982, pelaksanaan pembangunan daerah dilaksanakan melalui suatu proses yang relatif baku yaitu Proses Perencanaan, Pelaksanaan dan Pengendalian Pembangunan

(P5D). Proses P5D dimulai dari tingkat bawah (masyarakat) dalam bentuk Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes), yang kemudian dilanjutkan dengan Musyawarah Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) di tingkat Kecamatan, Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) Kabupaten, Rakorbang Propinsi, dan berakhir dengan Rakorbang Nasional. Bagan proses P5D adalah seperti pada Gambar 1, sedangkan tujuan, agenda, keluaran dan peserta masing-masing tahapan perencanaan adalah seperti pada Tabel 1.

Tabel 1. Tujuan, Agenda, Keluaran dan Peserta pada Setiap Tahapan P5D

Tahapan	Tujuan	Agenda	Keluaran	Peserta
Musbangdes/ Musbang Kelurahan	Mengidentifikasi kebutuhan dan aspirasi masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> • Mengidentifikasi potensi dan masalah kunci di desa • Perumusan usulan rencana kegiatan pembangunan desa • Prioritasi usulan kegiatan pemb. • Pemilahan/kategorisasi kegiatan berdasarkan sumber pendanaan 	Daftar usulan kegiatan pembangunan yang memerlukan pembiayaan : APBD dan APBN, pembiayaan masyarakat (swadaya), dan pembiayaan dunia usaha (berasaskan kemitraan)	Kepala Desa, LKMD, BPD, Kadus, PKK, Kr. Taruna, tokoh masy, anggota masy.
Diskusi UDKP/ Musbang Kecamatan	Mensinergi & mensinkronkan hasil-hasil Musbangdes dalam satu wilayah Kecamatan	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikasi & kompilasi hasil-hasil Musbangdes • Prioritasi usulan kegiatan pemb. • Pemilahan/kategorisasi kegiatan berdasarkan sumber pendanaan 	Daftar usulan kegiatan pembangunan wilayah Kecamatan untuk diusulkan pada Rakorbang	Dinas/Badan/ Lembaga tk. Kec, Camat, Muspika, Kades/Lurah, Ketua LKMD, Ketua BPD, PKK
Rakorbang Kabupaten	Menghasilkan kesepakatan & komitmen para pelaku pemb. atas program, kegiatan, dan anggaran tahunan daerah berpedoman pada dokumen perencanaan daerah	<ul style="list-style-type: none"> • Identifikasi & kompilasi hasil-hasil Musbang Kec. • Identifikasi & kompilasi Daftar Usulan Proyek (DURP) Dinas/Instansi • Prioritasi usulan kegiatan pemb. • Pemilahan/kategorisasi kegiatan berdasarkan sumber pendanaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Arah dan Kebijakan Umum APBD • Rencana pembangunan tahunan daerah • Daftar usulan kebijakan pada tingkat pemerintah Kab/Prop/Pusat 	Dinas/Badan/ Lembaga tk. Kab, Bupati, Muspida, Camat, PKK



Gambar 1. Mekanisme perencanaan pembangunan dengan pola P5D

Praktek Pelaksanaan P5D

Mekanisme P5D, secara konseptual telah mencoba melibatkan masyarakat semaksimal mungkin, dan mencoba memadukan perencanaan dari masyarakat (*Bottom up planing*) dengan perencanaan Dinas/Instansi sektoral (*Top down planning*). Akan tetapi, dari berbagai literatur dan hasil penelitian (P3P Unram, 2001; Siregar, 2001, Team Work Lapera, 2001; Hadi, Hilyana dan Hayati, 2003) diperoleh gambaran bahwa implementasi perencanaan pembangunan selama ini belum partisipatif seperti konsep dan kebijakan yang dikembangkan Pemerintah. Perencanaan dari atas lebih mendominasi hasil perencanaan.

Hasil penelitian Hadi, Hilyana dan Hayati (2003) di tiga desa di Pulau Lombok, menemukan bahwa partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musbangdes dan forum-forum perencanaan pembangunan di tingkat desa, hanya 10 % yang terlibat aktif, 50 % kadang-kadang terlibat, sedangkan 40 % tidak pernah dilibatkan. Namun dalam pelaksanaan program-program pembangunan, sebagian besar anggota masyarakat terlibat aktif, baik sebagai pelaksana maupun penerima manfaat. Sedangkan dalam pengawasan hasil-hasil pembangunan desa, keterlibatan masyarakat sangat kecil. Kenyataan ini menunjukkan bahwa berbagai keputusan umumnya sudah diambil dari atas, dan sampai ke masyarakat dalam bentuk sosialisasi yang tidak bisa ditolak. Masyarakat hanya sekedar objek pembangunan yang harus memenuhi keinginan Pemerintah, belum menjadi subyek pembangunan, atau masyarakat belum ditempatkan pada posisi inisiator (sumber bertindak).

Mekanisme perencanaan P5D cenderung menjadi ritual, menjadi semacam rutinitas formal, tidak menyentuh substansi dan kehilangan makna hakikinya. Pelaksanaan Musbangdes terkesan hanya seremonial, sehingga masyarakat merasakan kejenuhan mengikuti Musbangdes. Hasil penelitian P3P Unram (2001) menemukan bahwa usulan masyarakat dalam Musbangdes hanya sebagian kecil yang terakomodir dalam forum perencanaan supra desa. Keterwakilan masyarakat dalam forum-forum perencanaan yang ada sangat kurang. Hal ini karena peserta musyawarah dalam forum perencanaan yang dilaksanakan lebih didasarkan pada keterwakilan yang bersifat

formal, sehingga susunan pesertanya didominasi para birokrat dan unsur lembaga formal.

Dari sisi perencanaan jangka menengah dan jangka panjang, Pemerintah Kabupaten/Kota telah memiliki berbagai dokumen perencanaan (seperti Program Pembangunan Lima Tahun Daerah/Propeda, Rencana Strategis/Renstra, dan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah/RUTRW) dan seharusnya menjadi pedoman dalam penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada). Akan tetapi dokumen-dokumen perencanaan tersebut tidak tersosialisasikan, sehingga hal ini mengakibatkan perencanaan dilaksanakan tanpa perspektif yang jelas. Seringkali terjadi Repetada sebagai pedoman mengenai arah dan kebijaksanaan penyusunan program dan proyek disusun setelah RAPBD disahkan sehingga kehilangan fungsi substansifnya. Sementara itu, menurut Asmara (2001) komitmen dan orientasi pelanggan (*public driven*) dalam sistem *programming* sektoral, belum mantap. Hal ini karena budaya birokrasi berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik seperti akuntabilitas, responsibilitas dan transparansi dalam penyelenggaraan kepentingan publik belum melembaga dengan baik. Akibatnya jaminan pengakomodasian usulan dari bawah sangat kurang.

MENUJU PEMBANGUNAN YANG PARTISIPATIF DAN BERKELANJUTAN : ALTERNATIF REVISI MEKANISME P5D

Wacana pembangunan yang partisipatif di Indonesia sesungguhnya telah dimulai sejak 30 tahun lalu, dimana konsep pembangunan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat telah dimasukkan dalam GBHN pada dekade 1970-an. Sementara kebijakan yang lebih konkret dimulai pada dekade 1980-an. Sejak dekade 1990-an, kegiatan pembangunan daerah dirancang lebih partisipatif melalui lembaga pengambilan keputusan tingkat desa, kecamatan, kabupaten, propinsi hingga nasional (Siregar, 2001; Chandra et al, 2003). Akan tetapi, menurut Team Work Lapera (2001) pada saat itu partisipasi masyarakat lebih sebagai jargon pembangunan, dimana partisipasi lebih diartikan pada bagaimana upaya mendukung program pemerintah dan upaya-upaya yang pada awal dan konsep pelaksanaannya berasal dari pemerintah.

Berbagai keputusan umumnya sudah diambil dari atas, dan sampai ke masyarakat dalam bentuk sosialisasi yang tidak bisa ditolak.

Sejalan dengan dikedepankannya prinsip tata pemerintahan yang baik terutama di tingkat Kabupaten/Kota, maka konsep perencanaan pembangunan partisipatif mulai digagas dan dikembangkan di berbagai daerah di Indonesia. Kebijakan perencanaan pembangunan partisipatif pada era otonomi daerah adalah dalam bentuk Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, yang mengatur tentang perlunya melakukan penjaringan aspirasi masyarakat untuk memberi kesempatan kepada masyarakat berpartisipasi dan terlibat dalam proses penganggaran daerah dalam penyusunan konsep arah dan kebijakan umum APBD. Kemudian dalam rangka mengefektifkan dan mengoptimalkan proses perencanaan dan pengendalian pembangunan daerah sebagai bagian dari perencanaan pembangunan nasional, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran Nomor 050/987/SJ Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Koordinasi Pembangunan Partisipatif.

Kebijakan pembangunan partisipatif yang berpusat pada masyarakat tersebut didukung berbagai bantuan teknis dan pendanaan dari berbagai lembaga pemerintah dan non pemerintah, seperti Badan Program Pembangunan PBB (UNDP), badan kerjasama pembangunan Jerman (GTZ) dan berbagai LSM nasional dan internasional, membuat program-program peningkatan partisipasi masyarakat menjadi keharusan bagi pemerintah Kabupaten/Kota. Pemerintah Kota Mataram dengan difasilitasi proyek BUILD dari UNDP mengembangkan mekanisme perencanaan partisipatif yang melahirkan mekanisme Musyawarah Pembangunan Bermitra Masyarakat (MPBM) mulai dari tingkat Kelurahan sampai dengan tingkat Kota. Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah bekerjasama dengan Pusat Penelitian dan Pengembangan Perdesaan (P3P) Universitas Mataram melaksanakan Studi Eksploratif Pengembangan Perencanaan Pembangunan yang Aspiratif di Kabupaten Lombok Tengah. Sementara Pemerintah Kabupaten Bima dengan difasilitasi GTZ menghasilkan draft Peraturan Daerah tentang Perencanaan Partisipatif.

Konsep perencanaan pembangunan dengan mekanisme P5D masih relevan untuk dipertahankan dengan memberikan penekanan pada peningkatan partisipasi masyarakat dan mengembangkan nuansa demokrasi dalam proses perencanaan pembangunan. Mekanisme P5D juga masih menjadi acuan dasar dalam MPBM di

Kota Mataram dan konsep Musyawarah Pembangunan Partisipatif (MPP) di Kabupaten Lombok Tengah. Pada Tabel 2 digambarkan kekuatan mekanisme P5D, kelemahan dalam implementasinya, dan solusi untuk mengatasi kelemahan tersebut.

Tabel 2. Kekuatan, Kelemahan dan Solusi Mekanisme Perencanaan Pembangunan Pola P5D

Kekuatan	Kelemahan	Solusi
<ul style="list-style-type: none"> • Mekanisme P5D secara konseptual melibatkan masy, dan memadukan perencanaan dari masy (<i>Bottom up planing</i>) dengan perencanaan Dinas/Instansi sektoral (<i>Top down planning</i>) • Proses perencanaan dilakukan berjenjang mulai dari tingkat desa untuk mengakomodir aspirasi masyarakat 	Masih dominannya perencanaan dari atas	Meningkatkan pengakomodasian usulan dari bawah dengan memberikan prioritas sesuai dengan kebutuhan masyarakat
	Masih kuatnya ego sektoral	<ul style="list-style-type: none"> • Hasil perencanaan harus didasarkan pada dokumen-dokumen perencanaan yang telah ada • Program antar sektor dibuat terpadu dan berkesinambungan
	Kualitas dan hasil perencanaan dari bawah lemah : <ul style="list-style-type: none"> • Lemahnya kapasitas lembaga perencanaan tingkat desa • Kelemahan identifikasi masalah pembangunan • Lemahnya dukungan data dan informasi perencanaan • Lemahnya kualitas SDM khususnya di desa 	<ul style="list-style-type: none"> • Memberikan pendampingan oleh fasilitator terutama pada tingkat desa dan kecamatan • Peningkatan kapasitas lembaga dan tenaga perencana melalui pelatihan terprogram • Perencanaan dimulai dari tingkat Dusun/Lingkungan
	Dokumen-dokumen perencanaan tidak terdesiminasi sampai ke masyarakat	Desiminasi dokumen-dokumen perencanaan melalui sosialisasi langsung dan media massa
	Bobot keterwakilan dalam forum-forum perencanaan rendah	Meningkatkan bobot keterwakilan masy dlm forum perencanaan dengan cara : <ul style="list-style-type: none"> • Membuat kesepakatan wakil untuk forum perencanaan di atasnya • Keterlibatan wakil masy pada semua tingkat forum perencanaan (mulai dari Musbangdes sampai Rakorbang) • Melibatkan anggota legislatif dlm semua tahapan forum perencanaan

Berangkat dari kelemahan implementasi pola perencanaan P5D, seperti dikemukakan di atas, revitalisasi pola perencanaan pembangunan yang aspiratif dan partisipatif dimulai dari penyiapan dan penguatan institusi perencanaan mulai dari

tingkat desa. Pola perencanaan pembangunan desa partisipatif menekankan pelibatan partisipasi aktif semua peserta forum musyawarah perencanaan dan meningkatkan bobot keterwakilan masyarakat dalam forum perencanaan. Berbeda dengan pola P5D, agar perencanaan pembangunan desa benar-benar datang dari bawah, maka perencanaan dimulai dari Musyawarah Pembangunan Dusun (Musbangdus), sebelum pelaksanaan Musbangdes. Penekanan pada Musbangdus adalah rencana-rencana proyek swadaya tingkat Dusun dan antar Dusun di tingkat Desa.

Revisi dalam pola perencanaan partisipatif adalah bagaimana meningkatkan pengakomodasian usulan dari bawah dalam program Dinas sektoral. Agar dapat terakomodir, maka usulan dari bawah harus memiliki ketajaman prioritas sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Agar hasil dari forum perencanaan di tingkat Desa dan Kecamatan memiliki kesesuaian dengan arah pembangunan Kabupaten/Kota seperti tertuang dalam berbagai dokumen perencanaan, maka harus dilakukan desiminasi dokumen Rencana Pembangunan Daerah (Poldas, Renstra, Repetada) sampai kepada masyarakat sebagai arahan dalam penyusunan perencanaan.

Upaya mempertemukan perencanaan dari masyarakat (*Bottom-up planning*) dengan perencanaan Dinas/Instansi sektoral (*Top-down planning*) yang selama ini lebih dominan dilakukan pada Musyawarah Pembangunan Kabupaten (atau Rakorbang Kabupaten). Mekanisme yang dikembangkan adalah : (1) Seluruh peserta mendengarkan presentasi usulan dari masyarakat, (2) Masyarakat mendengarkan dan mengkritisi program tiap Dinas yang dipresentasikan (tujuan dan manfaatnya), (3) Merumuskan tindakan untuk penanganan tiap usulan masyarakat : usulan yang dapat ditangani sendiri oleh masyarakat, usulan yang membutuhkan bantuan dari Pemerintah, dan usulan yang akan ditangani oleh Pemerintah. Setelah memperhatikan usulan masyarakat dan hasil dari Rakorbang, barulah Dinas/Instansi sektoral dapat menyusun Daftar Usulan Rencana Proyek (DURP), tidak lagi mengikuti pola lama dimana Dinas/Instansi sektoral “memaksakan” program-programnya kepada masyarakat dalam forum Rakorbang.

Keterlibatan semua komponen dalam pola perencanaan partisipatif merupakan suatu keharusan sehingga proses perencanaan sejak awal melibatkan pihak legislatif (DPRD). Hubungan pihak legislatif dengan konstituennya (masyarakat) sudah

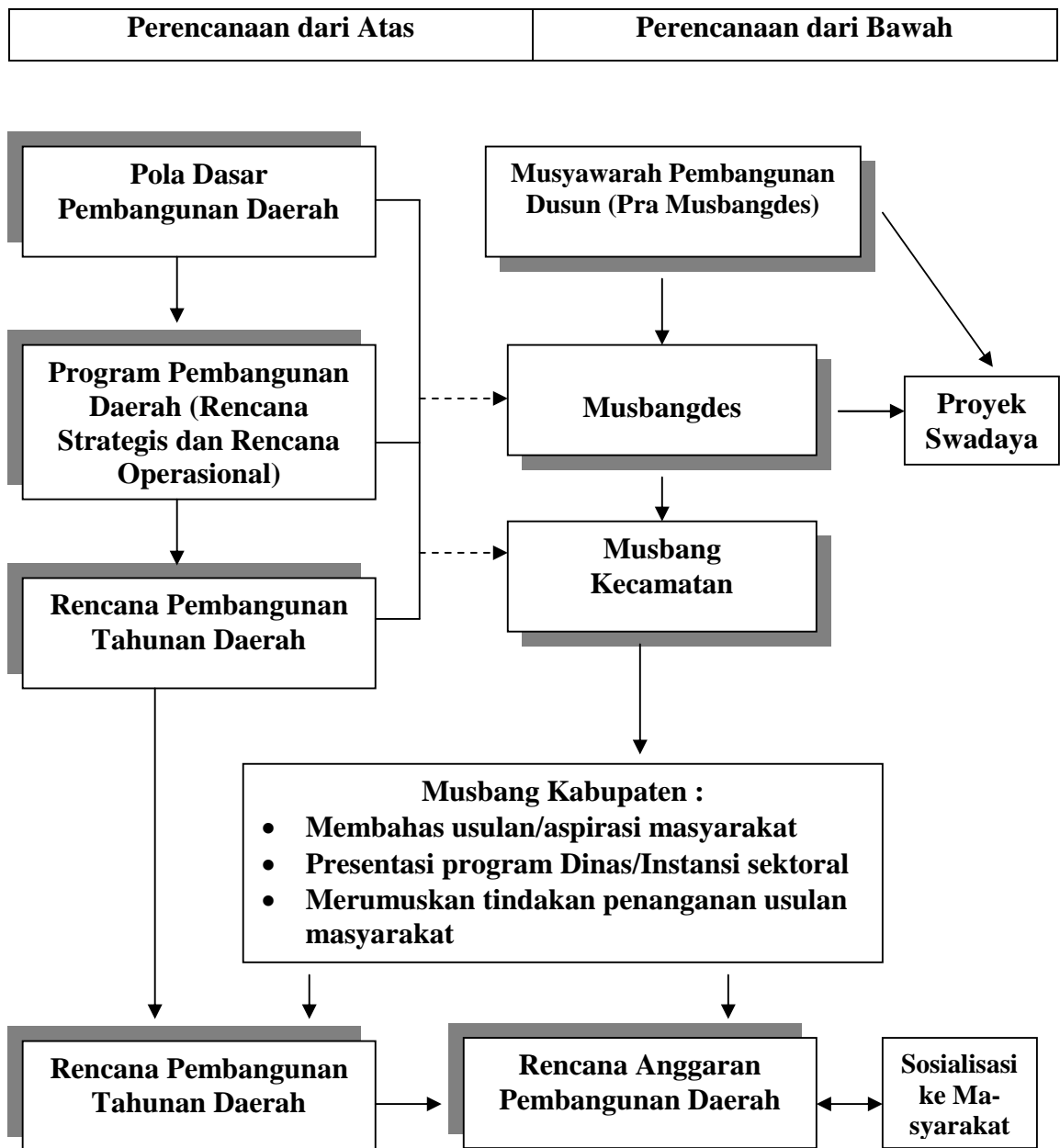
selayaknya mempunyai komunikasi yang intensif, sehingga dengan demikian issue yang ada di masyarakat sepenuhnya dapat diakomodasikan. Sedangkan hubungan fungsional antara pihak legislatif dengan eksekutif sesuai dengan jiwa UU No. 22/99, seyogyanya menjadi pola kemitraan yang efektif. Perlu dilakukan penyamaan persepsi diantara pihak eksekutif dan legislatif dalam pembagian peran dan tanggung jawab secara jelas. Dengan demikian, hasil dari suatu proses perencanaan yang partisipatif lebih dapat diakomodir pihak legislatif dalam pembahasan RAPBD di tingkat legislatif.

Pengembangan mekanisme perencanaan pembangunan yang partisipatif digambarkan pada Gambar 2.

UPAYA MENINGKATKAN KUALITAS PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI TINGKAT DESA

Paradigma lama pembangunan perdesaan pada masa sebelum era otonomi adalah bagaimana melaksanakan program-program pemerintah yang datang dari atas. Program pembangunan desa lebih banyak dalam bentuk proyek dari atas, dan sangat kurang memperhatikan aspek keberlanjutan pembangunan desa dan partisipasi masyarakat. Sebagian besar kebijakan Pemerintah bernuansa “*top-down*”, dominasi Pemerintah sangat tinggi, akibatnya antara lain banyak terjadi pembangunan yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat, tidak sesuai dengan potensi dan keunggulan desa, dan tidak banyak mempertimbangkan keunggulan dan kebutuhan lokal.

Kurang terakomodirnya perencanaan dari bawah dan masih dominannya perencanaan dari atas, menurut Asmara, H., (2001) adalah karena kualitas dan hasil perencanaan dari bawah lemah, yang disebabkan beberapa faktor antara lain : (1) Lemahnya kapasitas lembaga-lembaga yang secara fungsional menangani perencanaan; (2) Kelemahan identifikasi masalah pembangunan; (3) Dukungan data dan informasi perencanaan yang lemah; (4) Kualitas sumberdaya manusia khususnya di desa yang lemah; (5) Lemahnya dukungan pendampingan dalam kegiatan perencanaan, dan (6) Lemahnya dukungan pendanaan dalam pelaksanaan kegiatan perencanaan khususnya di tingkat desa dan kecamatan.



Gambar 2. Alternatif revisi mekanisme perencanaan pembangunan partisipatif

Untuk mengatasi lemahnya kualitas dan hasil perencanaan dari bawah, Pemerintah pada pertengahan tahun 1990-an memperkenalkan metode Perencanaan Partisipatif Pembangunan Masyarakat Desa (P3MD) dengan memberikan pelatihan dan buku panduan kepada LKMD, dan mengangkat pemandu untuk memfasilitasi proses Musbangdes. Metode P3MD ini nampaknya dimaksudkan untuk memberdayakan LKMD sebagai representasi lembaga perencanaan pembangunan di tingkat desa. (Ditjen PMD, 1996; Siregar, 2001).

Revitalisasi dan Penguatan Lembaga Perencanaan Desa

Penguatan kelembagaan perencanaan di tingkat desa dimulai dengan merevitalisasi LKMD sebagai lembaga yang dibentuk atas prakarsa masyarakat sebagai mitra Pemerintah Desa dalam menampung dan mewujudkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat di bidang pembangunan. Sejauh mana peran dan fungsi yang dimainkan LKMD dalam proses perencanaan pembangunan selama ini, hasil penelitian Qomaruddin (2002) di Surakarta, memperlihatkan adanya tingkat penolakan masyarakat yang tinggi terhadap peran dan fungsi LKMD, karena hasil-hasil perencanaan selama ini dinilai tidak menyentuh kebutuhan/aspirasi masyarakat paling bawah. Proses perencanaan hanya melibatkan elit lokal, kurang representatif untuk mewakili kelompok kepentingan yang ada di masyarakat (distorsi keterwakilan). Selain itu, forum musyawarah tidak menyentuh substansi masalah yang dihadapi masyarakat.

Senada dengan Qomaruddin, Team Work Laper (2001) mengemukakan bahwa marginalisasi kelembagaan masyarakat pada era Orde Baru menunjukkan karakter sentralistik. Kepala Desa menjadi “penguasa tunggal”, karena meskipun terdapat unsur lain di luar pemerintahan desa, seperti LKMD dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD), keberadaan lembaga tersebut sangat tergantung pada figur Kepala Desa. Karena jabatannya, Kepala Desa secara *ex-officio* menjadi Ketua LMD, dan Sekretaris Desa karena jabatannya menjadi Sekretaris LMD. Kepala Desa secara *ex-officio* juga menjabat Ketua Umum LKMD, dan Ketua II LKMD dijabat oleh Ketua Tim Penggerak PKK yang notabene adalah istri Kepala Desa.

Konsep tentang LKMD sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 1980 tentang Penyempurnaan dan Peningkatan Fungsi Lembaga Sosial Desa menjadi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa tidak sesuai lagi dengan semangat Otonomi Daerah, oleh karena itu perlu ditata kembali sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam mendukung upaya revitalisasi LKMD, pemerintah telah menetapkan Keputusan Presiden Nomor 49 Tahun 2001 tentang Penataan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa Atau Sebutan Lain.

Dalam Keppres No. 49/2001 tersebut dinyatakan bahwa LKMD atau sebutan lain mempunyai tugas : (1) menyusun rencana pembangunan yang partisipatif; (2) menggerakkan swadaya gotong royong masyarakat; dan (3) melaksanakan dan mengendalikan pembangunan. Sedangkan dalam melaksanakan tugasnya, LKMD atau sebutan lain mempunyai fungsi : (1) menanam dan memupuk rasa persatuan dan kesatuan masyarakat desa; (2) mengkoordinir perencanaan pembangunan; (3) mengkoordinir perencanaan lembaga kemasyarakatan; (4) merencanakan kegiatan pembangunan secara partisipatif dan terpadu; dan (5) menggali dan memanfaatkan sumber daya kelembagaan untuk pembangunan desa.

Pendampingan dalam Proses Perencanaan

Dari hasil *on the job training* yang dilakukan P3P Unram (2001) ditemukan bahwa karena dominannya perencanaan dari atas, masyarakat desa mengalami kegamangan saat melakukan perencanaan partisipatif dari bawah. Masyarakat mengalami kesulitan dalam mengidentifikasi potensi yang ada di Desa/ Kelurahan, serta mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan pembangunan.

Untuk itu sangat dibutuhkan bantuan pendampingan dalam proses penyusunan perencanaan di tingkat Desa dan Kecamatan. Dalam upaya menumbuhkan dan mengembangkan partisipasi masyarakat, diperlukan fasilitator, penggerak atau agen pembangunan (*development agent*), yang berperan sebagai : (1) Katalisator yang menggerakkan masyarakat agar mau melakukan perubahan, (2) Membantu pemecahan masalah, (3) Membantu penyebaran inovasi, serta memberi petunjuk bagaimana mengenali dan merumuskan kebutuhan, mendiagnosa permasalahan dan menentukan

tujuan, mendapatkan sumber-sumber yang relevan, memilih dan mengevaluasi, dan (4) Menghubungkan dengan sumber-sumber yang diperlukan.

Prinsip yang harus dikembangkan fasilitator di tingkat desa adalah membudayakan warga desa memikirkan desanya dan atau pembangunan desanya. Fasilitasi yang dapat dilakukan adalah dengan membantu masyarakat dalam : (a) Perumusan masalah yang dihadapi oleh masyarakat sendiri sebagai input dalam proses perencanaan pembangunan desa, dan (b) Pengenalan potensi yang dimiliki masyarakat. Berbagai metode partisipatif dapat digunakan, seperti metode *Participatory Rural Appraisal (PRA)*, *Ziel Orientierte Projekt Planung (ZOPP)*, *SWOT Analysis*, dan lain sebagainya, atau penggabungan berbagai metode perencanaan partisipatif yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi desa setempat. Titik kritis peran pendamping yang harus dihindari adalah timbulnya “*outsider bias*” karena fasilitator memerankan diri sebagai orang luar, dan pendampingan jangan sampai menciptakan ketergantungan daripada menciptakan kemandirian.

Menuju Pembangunan Desa yang Partisipatif dan Berkelanjutan

Pemasalahan pembangunan desa, termasuk lemahnya kelembagaan desa mengharuskan perlunya pemikiran kembali terhadap pendekatan yang pernah dilakukan selama ini. Pendekatan *top-down*, dan mencuatnya ego sektoral membuat setiap Dinas/Instansi melakukan kegiataannya secara sendiri-sendiri tanpa adanya komunikasi dan koordinasi yang jelas antar *stakeholders*. Dengan dasar tersebut, maka untuk peningkatan efektifitas pembangunan desa berkelanjutan dan termasuk kelembagaan diperlukan keterpaduan kerja dari semua pihak yang terkait. Koordinasi dan kerjasama yang efektif akan bermanfaat tidak saja dalam menyatukan visi dan mengintegrasikan misi, tetapi juga dalam mengatasi adanya duplikasi pelayanan, pemborosan dana, jurang (*gap*) pelayanan, serta aksesibilitas dan ketersediaan pelayanan.

Koordinasi dan kerjasama antar stakeholders akan membantu proses konvergensi dan divergensi sumberdaya bagi proses pembangunan pedesaan. Untuk itu, dalam perencanaan desa hendaknya juga dikembangkan struktur partisipasi dan pemberdayaan bagi masing-masing stakeholders. Setiap stakeholder dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, implementasi, evaluasi, dan berbagi hasil, yang pada gilirannya melahirkan komitmen dan tanggung jawab.

Pemerintahan desa yang otonom akan dapat diwujudkan apabila program-program pembangunan dari atas tidak mengedepankan ego sektoral dan Dinas/Instansi menempatkan pemerintah desa “saluran” program-program sektoral. Semua program-program pembangunan, bantuan/dukungan teknis dan pendanaan, baik dari Dinas/Instansi Pemerintah, Swasta, LSM dan lembaga-lembaga lainnya harus melalui Pemerintahan Desa yang kemudian bersama-sama masyarakat melalui LKMD akan menyesuaikan dengan program pembangunan desa. Dalam pelaksanaannya, Badan Perwakilan Desa (BPD) harus melaksanakan fungsi legislasi dan kontrol dalam kedudukan sebagai mitra pemerintahan desa. Apabila mekanisme yang aspiratif dan partisipatif ini dapat dikembangkan dalam kerangka pembangunan desa berkelanjutan, maka tujuan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat akan dapat tercapai.

PENUTUP

Menghadapi tuntutan otonomi daerah yang harus dimanifestasikan dalam bentuk kesiapan aparat serta seluruh stakeholders pembangunan dalam pengelolaan pembangunan daerah, diperlukan suatu proses yang transparan dan dapat dipertanggung jawabkan dalam penentuan kebijakan dan berbagai pengambilan keputusan publik, sehingga aspirasi masyarakat dapat tercermin dalam pelaksanaan pembangunan. Pelaksanaan pembangunan daerah yang selama ini dilaksanakan melalui proses P5D, secara konseptual telah mencoba melibatkan masyarakat semaksimal mungkin tetapi dalam kenyataannya menghadapi berbagai kendala sehingga diperlukan revisi dan pengembangan pola perencanaan pembangunan yang partisipatif, responsif, transparan, dan akuntabel.

Pola perencanaan pembangunan partisipatif tetap mengikuti alur perencanaan yang sudah ada dengan mengadopsi konsep keterpaduan P5D, namun dengan memberikan penekanan pada : pelibatan partisipasi aktif semua peserta forum musyawarah perencanaan, meningkatkan bobot keterwakilan masyarakat dalam forum perencanaan, meningkatkan pengakomodasian usulan dari bawah dalam program Dinas sektoral. Agar dapat terakomodir, maka usulan dari bawah harus memiliki ketajaman prioritas sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Untuk itu

diperlukan revitalisasi dan penguatan lembaga perencanaan desa, dan memberikan bantuan pendampingan dalam proses penyusunan perencanaan di tingkat Desa dan Kecamatan, serta perlu dilakukan desiminasi dokumen Rencana Pembangunan Daerah (Poldas, Renstra, Repetada) sampai kepada masyarakat desa untuk memberi arah dalam penyusunan perencanaan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Asmara, Lalu Hajar., 2001. Mencari Format Perencanaan Pembangunan yang Aspiratif Untuk Mendukung Implementasi Otonomi Daerah. Makalah diskusi internal Bapeda Lombok Tengah tanggal 10 April 2001.
- Chandra, Eka., Diding, Ari Nurman dan Paulus Rudolf., 2003. Membangun Forum Warga Impelentasi Partisipasi dan Penguatan Masyarakat Sipil. Bandung : Akatiga.
- Hadi, A.P., Hilyana, dan Hayati, 2003. Revitalisasi Kelembagaan Petani dan Masyarakat Perdesaan Melalui Pemberdayaan Kelompok Lokal Dalam Kerangka Pembangunan Desa Berkelanjutan. Laporan Penelitian Tahun Pertama Hibah Bersaing Perguruan Tinggi XI. Mataram : Fakultas Pertanian Universitas Mataram.
- P3P UNRAM, 2001. Studi Eksploratif Pengembangan Perencanaan Pembangunan yang Aspiratif di Kabupaten Lombok Tengah. Mataram : P3P UNRAM bekerjasama dengan BAPEDA Lombok Tengah.
- Qomaruddin, 2002. Pengalaman Mengembangkan Mekanisme Perencanaan Pembangunan Kota Bersama Masyarakat di Surakarta. Makalah Seminar dan Workshop Perencanaan Partisipatif dan Peran Forum Warga: Pendekatan Baru untuk Good Governance di Indonesia, Jakarta 22-24 Oktober 2002. Indonesian Partnership on Local Governance Initiatives dan The Ford Foundation
- Siregar, BB., 2001. Menelusuri Jejak Ketertinggalan Merajut Kerukunan Melintasi Krisis. Jakarta : Pusat P3R-YAE.
- Team Work Lopera, 2001. Politik Pemberdayaan Jalan Mewujudkan Otonomi Desa. Yogyakarta : Lopera Pustaka Utama.