

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah selalu bertujuan untuk mencapai masyarakat yang sejahtera, oleh karena itu masyarakat memiliki bagian yang sangat penting dalam proses pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah, tapi pada kenyataannya saat ini masih banyak pembangunan-pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah kurang melibatkan peran aktif masyarakat di daerah itu sendiri. Semua itu dapat terlihat dari banyaknya pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah daerah tidak terawat, dikarenakan pembangunan tersebut tidak tepat sasaran atau tidak sesuai dengan keinginan masyarakat setempat.

Pembangunan merupakan suatu konsep yang berputar disekitar partisipasi. Tema ini mengimplementasikan proses fasilitasi masyarakat agar mereka mampu memahami realitas lingkungannya, memikirkan faktor-faktor yang membentuk lingkungan, dan bertindak untuk mendorong perubahan demi perbaikan keadaan (Gajyanake, 1996).

Tema pokok yang terkait dengan pembangunan adalah koordinasi, yang berimplikasi pada perlunya suatu kegiatan perencanaan. Tema kedua adalah terciptanya alternatif yang lebih banyak secara sah. Hal tersebut dapat diartikan bahwa pembangunan hendaknya berorientasi kepada keberagaman dalam seluruh aspek kehidupan. Mekanismenya menuntut

kepada terciptanya kelembagaan dan hukum yang terpercaya, yang mampu berperan secara efisien, transparan dan adil. Tema yang ketiga mencapai aspirasi yang paling manusiawi, yang berarti pembangunan harus berorientasi kepada pemecahan masalah dan pembinaan nilai-nilai moral dan etika umat (Mariana, 2006).

Musrenbang adalah sebuah mekanisme perencanaan yang ada di daerah dan sebagai mekanisme untuk mempertemukan usulan/kebutuhan masyarakat dengan apa yang diprogramkan pemerintah. Idealnya pelaksanaan Musrenbang melibatkan masyarakat/stakeholder non Pemerintah mulai dari tahapan Proses, Penentuan, dan Pelaksana termasuk stakeholder secara bersama memikirkan bagaimana membiayai dan mengimplementasikan hasil Musrenbang. Ini semua bisa terwujud apabila Pemerintah duduk secara bersama dan setara dalam memikirkan pembangunan yang bertumpu pada kesejahteraan masyarakat kedepan.

Musrenbang merupakan sebuah mekanisme yang benar-benar menjadi wadah dalam mempertemukan apa yang dibutuhkan masyarakat dan bagaimana pemerintah merespon hal tersebut, namun kenyataan yang ada, masyarakat apatis terhadap mekanisme Musrenbang. Apalagi kenyataan yang ada hasil Musrenbang bukan menjadi bagian dari amanah yang akan dijalankan tahun berikutnya, akan tetapi terlihat dan terasa oleh masyarakat begitu banyak program yang terlaksana tanpa melalui musyawarah/proses komunikasi antara masyarakat dan pihak pelaksana.

Penyerapan aspirasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan merupakan bagian dari pelayanan publik oleh pemerintah daerah, sebagai salah satu tuntutan reformasi yang perlu dilaksanakan secara konsisten dalam rangka memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Untuk itu diperlukan konsistensi tingkat atas maupun daerah sendiri, serta konsistensi proses perencanaan dalam mempertimbangkan prinsip keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran. Berikut Data Program Hasil Musrenbang dan Realisasinya Tahun 2013-2015

Tabel 1.1
Program Hasil Musrenbang dan Realisasi Program
Tahun 2013-2015

No	Tahun	Program Hasil Musrenbang	Realisasi Program Hasil Musrenbang
1	2013	208	197
2	2014	213	204
3	2015	281	253

Sumber : BAPPEDA Kabupaten TTS 2016

Perencanaan dan penganggaran merupakan suatu rangkaian kegiatan dalam satu kesatuan atau kontinum dimana dalam penyusunan suatu rencana perlu memperhatikan kapasitas fiskal yang tersedia. Wujud keterpaduan perencanaan dan penganggaran yang selama ini terimplementasi di daerah adalah terletak pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Melalui APBD tersebut, sekaligus menggambarkan terserap atau tidak terserapnya aspirasi masyarakat yang telah disampaikan pada Musrenbang kemudian diproses melalui mekanisme perencanaan dan penganggaran daerah dimaksud, sekaligus sebagai

cerminan keberpihakan perencanaan dan penganggaran terhadap kepentingan rakyat yang seharusnya menjadi prioritas utama.

Proses perencanaan dan penganggaran daerah di Kabupaten Timor Tengah Selatan yang setiap tahunnya dilaksanakan sesuai amanat UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, telah dilakukan Musrenbang secara berjenjang dari tingkat desa hingga kabupaten. Hasil Musrenbang kemudian dipadukan dengan dokumen perencanaan lainnya yang ada di daerah yang menjadi dasar bagi penetapan Peraturan Kepala Daerah tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

RKPD yang telah dihasilkan akan menjadi input untuk proses penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA), yang selanjutnya menjadi referensi bagi penyusun Prioritas dan Plafond Anggaran Sementara (PPAS) untuk dibahas oleh pemerintah daerah dengan DPRD, dan hasilnya disepakati dalam bentuk nota kesepakatan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD.

Berdasarkan nota kesepakatan tersebut, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) mengajukan usulan anggaran melalui Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) untuk diteliti dan dinilai kelayakannya (berdasarkan urgensi dan ketersediaan dana) oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan menjadi acuan dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah (Perda) APBD yang akan disampaikan kepada DPRD. Rancangan Perda APBD beserta kelengkapannya kemudian dipelajari oleh Badan Anggaran

DPRD dan direspon oleh semua komisi dan fraksi dalam proses pembahasan anggaran.

Hasil pembahasan yang telah disepakati kemudian diajukan ke pemerintah propinsi untuk dievaluasi sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah. Anggaran yang telah ditetapkan menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan aktivitasnya dalam pemberian pelayanan publik dan acuan bagi DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasan kebijakan.

Dengan demikian, hasil Musrenbang yang dituangkan ke dalam RKPD sesungguhnya merupakan representasi dari aspirasi masyarakat, sehingga memiliki posisi sentral dalam rangkaian proses perencanaan dan penganggaran daerah, yaitu sebagai pedoman dan acuan baik bagi pemerintah daerah maupun DPRD dalam penyusunan, pembahasan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Fakta yang terjadi selama ini di kabupaten Timor Tengah Selatan adalah ternyata mekanisme partisipasi yang ada tidak cukup memberikan ruang apresiatif dari masyarakat karena partisipasi yang dijalankan hanyalah partisipasi yang semu, simbolis penuh dengan manipulasi karena aturan-aturan itu tidak bisa menjamin proses penganggaran, berdasarkan *people need assessment*. Yang dominan justru *government need assessment*. Artinya, masyarakat tidak dilibatkan dan terlibat secara penuh hingga pengambilan keputusan. Keputusan tentang program hanyalah hasil negosiasi antara eksekutif dan legislatif. Sehingga program-program

pembangunan yang dihasilkan, bisa dikatakan kurang bermanfaat untuk publik secara umum.

Selama ini pedoman atau petunjuk yang tersedia terkait penyelenggaraan proses perencanaan pembangunan hanyalah untuk pelaksanaan Musrenbang, dan dituangkan dalam bentuk petunjuk pelaksanaan. Mekanisme keterlibatan masyarakat belum secara jelas terbangun dalam sistem dan proses perencanaan dan arah yang formal, sehingga belum terlembagakannya mekanisme yang baik untuk mengatur komunikasi atau konsultasi publik dalam penentuan kebijakan dan kontrol pembangunan, masyarakat belum mempunyai kapasitas dari sisi pengetahuan dan ketrampilan untuk terlibat secara aktif ataupun mengambil inisiatif untuk berperan dalam perencanaan tahunan pembangunan daerah, sementara partisipasi masyarakat dalam perencanaan hanya dominan hingga pada pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan di tingkat desa atau kelurahan dan tingkat kecamatan sementara keterwakilannya ditingkat kabupaten dan selanjutnya sangat kecil. Untuk mewujudkan keberhasilan pembangunan, inisiatif dan kreatifitas dari anggota masyarakat yang lahir dari kesadaran dan tanggung jawab sebagai manusia yang hidup bermasyarakat dan diharapkan tumbuh berkembang sebagai suatu partisipasi. Sehubungan dengan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, Partisipasi merupakan keterlibatan masyarakat secara aktif dapat juga dilibatkan dalam proses penentuan arah, strategi kebijaksanaan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah. Hal ini terutama berlangsung

dalam proses politik dan juga proses sosial. Hubungan antara kelompok kepentingan dalam masyarakat, sehingga demikian mendapat dukungan dalam pelaksanaannya.

Menurut Slamet (dalam Suryono 2001) partisipasi masyarakat dalam pembangunan diartikan sebagai ikut sertanya masyarakat dalam pembangunan, ikut dalam kegiatan pembangunan dan ikut serta memanfaatkan dan ikut menikmati hasil-hasil pembangunan.

Konsep partisipasi masyarakat dalam pembangunan sudah mulai dikenalkan oleh pemerintah sejak awal tahun 1980-an melalui istilah pemberdayaan masyarakat. Masyarakat diharapkan untuk dapat berpartisipasi dalam membangun serta menjaga lingkungan dimana mereka berada. Untuk mensukseskan gerakan pemberdayaan masyarakat tersebut kemudian pemerintah membentuk beberapa lembaga-lembaga PKK, LKMD, dan karang taruna sebagai wadah dalam mendorong komunitas lokal untuk berpartisipasi dan menjunjung solidaritas bersama. Mengingat pemberdayaan masyarakat kebanyakan adalah staf pemerintah atau yang ditunjukan oleh pemerintah yang bekerja sebagai penghubung antara kebijakan serta agenda pembangunan dengan apa yang harus dilakukan oleh komunitas.

Akhir-akhir ini partisipasi menjadi satu istilah yang cukup penting dan banyak digugat dalam penyelenggaraan negara. Partisipasi adalah prinsip bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan disetiap kegiatan penyelenggaraan pemerintah.

Partisipasi berasal dari bahasa Inggris yakni; to participate yang berarti ikut serta, mengambil bagian atau terkadang juga sebagai berperan serta.

Sebagai konsekuensi dari beberapa kelemahan tersebut, terjadilah distorsi aspirasi masyarakat yang terserap melalui forum tersebut tidak seluruhnya terakomodir di dalam dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sehingga kegiatan-kegiatan pembangunan berbeda dengan aspirasi yang telah diusulkan dalam Musrenbang. Dari uraian pada latar belakang diatas penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Program dan Anggaran di Kabupaten Timor Tengah Selatan Tahun 2015”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan program dan anggaran di Kabupaten Timor Tengah Selatan tahun anggaran 2015?
2. Faktor apa saja yang menentukan tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan program dan anggaran di Kabupaten Timor Tengah Selatan tahun anggaran 2015?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan program dan anggaran di Kabupaten Timor Tengah Selatan.
2. Untuk mengidentifikasi faktor penentu tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan program dan anggaran di Kabupaten Timor Tengah Selatan.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Bagi Peneliti
Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan dalam menganalisis partisipasi masyarakat dalam perencanaan program dan anggaran pada Kabupaten Timor Tengah Selatan.
2. Bagi Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan
Untuk lebih mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan program dan anggaran.
3. Bagi Peneliti Lainnya
Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan, literatur kepustakaan, informasi, dan pengetahuan tentang partisipasi masyarakat dalam perencanaan program dan anggaran.