Kapasitas Pemerintah dalam Pengembangan Sistem Perencanaan dan Pengelolaan Sumberdaya Alam Berbasis Masyarakat[1]

Ernan Rustiadi[2]

Pengelolaan Sumberdaya Alam

Masalah-masalah yang dihadapi dari terjadinya degradasi sumberdaya alam/lingkungan hidup, ternyata dicirikan oleh sifat dari proses kerusakannya. Pada umumnya proses tersebut berjalan relatif perlahan (lamban), namun dampaknya kebanyakan bersifat kumulatif, sehingga pada suatu saat akan terjadi krisis yang penanggulangannya menjadi sulit atau sangat mahal untuk dilakukan. Sedangkan sifat dari pembuat aktivitas yang memberikan dampak negatif yang berkaitan dengan eksploitasi sumberdaya alam dan lingkungan hidup pada umumnya merupakan golongan masyarakat yang kuat baik secara sosial-politik maupun ekonomi, seperti pengusaha pemegang konsesi hutan (HPH) atau penambangan dan indutriawan besar (kaya) yang sering menimbulkan kerusakan sumberdaya alam dan pencemaran lingkungan hidup. Mereka itu pada umumnya merupakan golongan yang mempunyai limpahan sumberdaya dan hak-hak (*property right*) yang sangat kuat dan karenanya unggul dalam masyarakat dan mempunyai akses yang mudah terhadap kekuasaan (*power*). Tetapi sebaliknya, pihak-pihak yang menerima dampak negatif (yang terkena dampak *social cost*) adalah golongan masyarakat miskin yang tidak mempunyai atau hak-hak atau hak-haknya hanya sedikit dan sangat lemah. Sehingga karenanya kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup dengan jelas mempunyai dampak kepada pemerataan (*distributive impacts*). Dalam kebanyakan peristiwa timbulnya masalah lingkungan hidup mengandung distribusi manfaat dan beban yang tidak seimbang, yang pada umumnya keuntungannya hanya diraih oleh golongan yang kuat, sedangkan beban tanggungannya kebanyakan harus dipikul oleh golongan masyarakat lemah yang mayoritas miskin. Dengan demikian maka jelaslah bahwa perbedaan hak-hak (*entitlement*) yang sangat mencolok di antara berbagai lapisan masyarakat menjadi salah satu penyebab pokok yang mendorong timbulnya permasalahan sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Oleh karena itu setiap kebijaksanaan yang dapat menuju kepada pemerataan hak-hak dan pendapatan serta mengentaskan kemiskinan, secara tidak langsung akan mengarah kepada perbaikan sumber-sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

Dengan demikian, permasalahan dari terjadinya degradasi sumber-sumberdaya alam sebagaimana yang terjadi di Indonesia atau di negara lain adalah karena terlalu terpusatnya kewenangan/hak-hak kekuasaan dalam sistem pengelolaan sumber-sumberdaya alam, baik sumberdaya itu berupa sumberdaya hutan, laut (ikan dan kerang-kerang) maupun sumberdaya mineral, lahan, udara dan sumberdaya yang bersifat *public good* lainnya.

Sistem Pengambilan Keputusan Sentralistik dan Top-down

Sistem pemerintahan yang sentralistik di masa lalu menyebabkan terabaikannya aspirasi dan kreativitas dari masyarakat lokal dan daerah, karena terjadi pemasungan terhadap kemampuan atau keberdayaan dari masyarakat daerah-daerah serta masyarakat lokal dimana organisasi masyarakat lokal di masa lalu sampai sekarang gejalanya dari dampaknya masih dapat diamati. Pemasungan ini dilakukan secara sistematis oleh pemerintah pusat dan selanjutnya berimplikasi pada pembangunan yang tidak sesuai (*incompatible*) dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah dan lokal. Potensi keberdayaan dengan kemampuan keswadayaan masyarakat telah terlalu dicampuri oleh pemerintah melalui rekayasa politik dan hukum yang tidak berkeadilan, seperti dalam pelaksanaan UU No. 5 tahun 1979 tentang

[1] Makalah disampaikan pada Lokakarya Pengelolaan Sumberdaya Alam Berbasis Masyarakat di Bajawa, 7 Februari 2004.

[2] Ketua Program Studi Perencanaan Wilayah (PS PWL) Program Pascasarjana IPB; Kepala Pusat Pengkajian Perencanaan dan Pengembangan Wilayah (P4W) IPB.

pemerintahan desa; dan dalam kebijaksanaan Kehutanan menurut UUPK No.5 tahun 1976 (yang kemudian telah diperbaharui dengan UU no.41, tahun 1999.

Sebagai akibatnya, maka posisi tawar-menawar masyarakat (*social bargaining*) dan inisiatif masyarakat lokal menjadi lemah dan mudah terjadi perampasan hak-hak mereka yang menciptakan kenistaan dalam kehidupan masyarakat lokal yang mengarah kepada proses terjadinya pemiskinan masyarakat perdesaan lokal. Sebagai contoh, masyarakat tidak mempunyai kekuatan untuk menolak kebijakan pemerintah yang bersifat *urban biased*, terutama yang berkaitan dengan eksploitasi sumberdaya alam di wilayah perdesaan yang merampas hak-hak masyarakat adat lokal dengan memberikan hak-hak tersebut kepada pihak konglomerat, sehingga sebagai akibatnya terjadi *net transfer* sumberdaya lokal di wilayah perdesaan ke pusat-pusat perkotaan yang mengarah kepada terjadinya proses pengurasan (*backwash process)*. Terjadinya *backwash process* ini selanjutnya menyebabkan terjadinya aglomerasi industri serta menjadi padatnya populasi penduduk di kawasan pusat-pusat perkotaan secara berlebihan. Aglomerasi ekonomi yang terjadi secara besar-besaran ini selanjutnya menciptakan berbagai dampak *externalities* (dampak negatif terhadap ekonomi kota sendiri) khususnya yang menimbulkan biaya-biaya sosial besar dan pada gilirannya menurunkan *ineffciecy* ekonomi kota dan tingkat kesejahteraan masyarakat keseluruhan menjadi menurun. Teori penetesan pembangunan (*trickle down effect)* seperti yang diharapkan semula, sebenarnya tidak pernah terjadi; bahkan sebaliknya apa yang terjadi justru adalah proses kearah pengurasan (*massive backwash effect).*

Di sisis lain, adanya dominansi pemikiran ataupun kebijakan dari negara-negara maju mengenai sistem perdagangan bebas dalam rangka globalisasi yang dikuasai oleh struktur pasar oligopoli internasional yang berimplikasi kepada eksploitasi sumber-sumberdaya di negara miskin dan tingginya ketergantungan (*over-dependency*) Indonesia terhadap negara-negara maju baik kepada penyediaan kapital maupun teknologi dan sering-sering juga menimbulkan ketergantungan dalam aspek politik dengan melalui berbagai tekanan-tekanan sehingga karenanya menjadi tidak berdaya. Bentuk-bentuk ketergantungan tersebut antara lain adalah terjadinya dominansi oleh modal luar negeri yang berasal dari kreditor dan perusahaan asing, ditambah dengan kesalahan kebijakan pembangunan yang terlalu bertumpu pada sumber pemikiran dari Barat (*Westernism*) yang berkoalisi dengan memanfatkan kultur priyaisme dan berbagai macam tindak korupsi, walaupun dalam prakteknya kebijakan tersebut tidak sesuai dengan kontekstual kondisi kehidupan mayoritas penduduk daerah dan perdesaan lokal di Indonesia. Implikasi selanjutnya adalah rusaknya tatanan sosial masyarakat (*social capital break down*) di daerah-daerah dan tingkat masyarakat komunal lokal yang tercermin dari berubahnya perilaku individual yang tadinya memiliki perasaan kebersamaan kemudian cenderung kearah menjadi sikap rakus atau hedonistik, individualistik dan bersikap saling curiga mencurigai satu dengan lainnya (*mistrust each other*) dan mementingkan diri sendiri (*selfish*). Oleh karena itu bangsa Indonesia sekarang ini (terutama para elitnya) seperti seolah-olah sedang terperangkap pada keadaan-keadaan sebagaimana dilukiskan oleh *parable* yang disebut model "Dilema Permainan Narapidana" (*the Prisoner's Dilemma Game*) dimana karena masing-masing pihak terjangkit penyakit mementingkan diri sendiri serta tidak saling percaya (*mistrust each other*), maka hasil-hasil keputusan secara bersama, selalu mengecewakan semua pihak-pihak yang bekonflik. Sebagai akibat dari rusaknya *social capital* tersebut, maka kemampuan produktivitas masyarakat lokal sampai ke tingkat regional menjadi menurun dan pada gilirannya kehidupan mereka menjadi semakin miskin.

Peran Pemerintah dalam Perencanaan

Pengertian perencanaan didefinisikan secara berbeda-beda, dalam pengertian yang paling sederhana, perencanaan sebenarnya adalah suatu cara "rasional" untuk mempersiapkan masa depan. Di sisi lain perencanaan pada dasarnya adalah proses menentukan apa yang ingin dicapai di masa yang akan datang (dalam suatu lingkup waktu tertentu) serta menetapkan tahapan-tahapan yang dibutuhkan untuk mencapainya. Perdebatan di lingkup teori perencanaan banyak diwarnai oleh dua dikotomi, pendekatan: **perencanaan rasional vs perencanaan berbasis proses dan konsensus**, walaupun di luar itu masih terdapat pendekatan-pendekatan perencanaan lainnya. Rasionalitas adalah cara utama yang

dikembangkan masyarakat dan para pemikir barat sejak jaman renaisan. Rasionalitas dapat diartikan sebagai suatu cara memilih pendekatan terbaik untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan demikian, proses perencanaan dilakukan dengan menguji berbagai arah pencapaian serta mengkaji berbagai ketidakpastian yang ada, mengukur kemampuan (kapasitas) kita untuk mencapainya untuk kemudian memilih arah-arah terbaik dan memilih langkah-langkah untuk mencapainya.

Pendekatan rasional di dalam proses perencanaan membutuhkan sejumlah pengetahuan untuk dapat membuat keputusan-keputusan yang logis dalam menelaah semua alternatif yang ada. Oleh karenanya pendekatan rasional sering juga disebut sebagai pendekatan yang komprehensif. Dengan demikian, sistem perencanaan rasional atau perencanaan komprehensif pada dasarnya sangat menuntut adanya pengetahuan yang"sempurna", suatu kondisi yang sangat sulit dipenuhi dimana kapasitas pengetahuan, pengalaman, dan teknologi perencana sangat terbatas, informasi mengenai objek yang direncanakan sangat terbatas, namun permasalahan yang ada telah berkembang sedemikian kompleks. Karena informasi membatasi kepasitas perencana dan stakeholder yang terkait, maka rasionalitaspun dari perencana dan stakeholder juga akan bersifat terbatas pula. Dengan demikian rasionalitas setiap orang tidaklah akan sama dan bersifat terbatas (*bounded rationality*) akibat perbedaan informasi yang dimilikinya. Dalam situasi yang sangat terbatas seperti ini melakukan perencanaan rasional akan sangat jauh di dalam menjawab permasalahan yang ada.

Karena informasi pada dasarnya tidak tersebar secara merata, konsentrasi informasi pada umumnya identik dengan konsentrasi kekuasaan (*power*). Kecenderungan mengedepankan rasionalitas pada akhirnya akan terjebak pada kecenderungan mengedepankan pihak yang memiliki informasi dan power yang pada akhirnya berarti menekankan pendekatan *top-down*. Dalam kenyataannya, proses keputusan akhir di dalam proses perencanaan adalah proses politik, dan keputusan politik sangat ditentukan keseimbangan dan distribusi dari „power" . Di sisi lain, informasi sebenarnya tersebar beragam di masing-masing stakeholder dengan kepentingan yang berbeda-beda pula. Sifat komprehensif suatu perencanaan dapat dipenuhi dengan membangun partisipasi seluruh stakeholder agar didapat informasi yang lengkap ("sempurna") dan dipahami bersama untuk kemudian dibangun keputusan yang terbaik. Pendekatan ini sangat sesuai dengan perencanaan pembangunan di daerah-daerah yang terbelakang sistem informasinya (perdesaan, Negara yang sedang berkembang).

Di dalam perkembangannya, akibat permasalahan pembangunan yang semakin kompleks, pencapaian pengetahuan yang "sempurna" dimanapun juga hampir tidak pernah dicapai. Perkembangan konflik antar stakeholder dari waktu ke waktu ternyata terus berkembang semakin kompleks, oleh karenanya pendekatan-pendekatan perencanaan partisipatif semakin banyak dikembangkan bukan hanya di perdesaan, Negara-negara yang sedang berkembang, bahkan juga semakin dibutuhkan di lingkup perkotaaan dan Negara-negara industri maju dengan pendekatan yang berbeda-beda. Proses membangun konsensus sebagai suatu metode telah membuka peluang baru di dalam mereformulasikan perencanaan komprehensif.

Di masa lalu perencanaan sektor publik sering dipandang hanya sebagai domain kewenangan pemerintah. Namun, pengalaman empirik telah menunjukkan berbagai keterbatasan pemerintah (*government incapacity*) di dalam memerankan fungsinya sebagai perencana dan pengelola pembangunan. Dominasi informasi dan kekuasaan yang tidak proporsional oleh pemerintah yang cenderung mengklaim bahwa pihaknyalah yang memiliki otoritas di dalam pengelolaan sumberdaya public yang pada kenyataannya tidak mampu dikelola dengan baik. Kegagalan pemerintah disebabkan karena *public sector* selalu dipandang sebagai *vertical sector*, sehingga timbul rantai birokrasi yang panjang dalam pelayanan masyarakat. Moe (1984), menjuluki rantai birokrasi ini sebagai "*chain of principal-agent relationship*" dengan struktur rantai sebagai berikut: *citizen — politician — bureaucratic superior — bureaucratic sub ordinate — lowest bureaucrat — citizen*.

Bottom-Up Planning dan Social Capital

Dengan rusaknya kapital kemasyarakatan (*social capital*) seperti yang diuraikan diatas, sebagai akibat dari pemerintahan yang sentralistik dan system perencanaan yang sangat top-down, maka untuk mencapai pembangunan yang seimbang (*balanced development*) yang tercermin dari pertumbuhan ekonomi yang mencapai pemerataan (*equity*) dan efficiency yang menjamin keberlanjutan (*sustainability*) diperlukan adanya investasi dalam social capital tersebut. Konsep social capital telah dipopulerkan oleh Putnam (1993) walaupun sebelumnya terlebih dahulu telah dikembangkan oleh Coleman (1988). Putnam (1993) mendefinisikan *social capital* sebagai gambaran kehidupan sosial yang memungkinkan para partisipan bertindak bersama secara lebih efektif untuk mencapai tujuan bersama. Berdasarkan penelitiannya di Italia, Putnam beragumen bahwa keberadaan social capital merupakan prakondisi untuk (1) pembangunan ekonomi dan, (2) sistem pemerintahan yang efektif.

Morgan (2000) Telah mencoba memperjelas perbedaan antara sumberdaya modal sosial (*social capital resources*) dan barang-barang modal (*capital goods*). Dalam teori ekonomi, barang modal adalah faktor-faktor produksi yang dapat diperbanyak yang dapat mengurangi biaya-biaya produksi dari barang akhir (*final goods*). Sumberdaya modal finansial (*financial capital resources*) tidak terkait langsung dalam proses produksi meskipun dapat dikonversi ke dalam uang *cash* dan digunakan untuk membeli barang-barang modal atau produk barang akhir (*final goods*) di pasar. Jelasnya sumberdaya modal finansial adalah sekelompok bentuk aset yang secara konseptual terpisah dari barang modal sistem produksi langsung dan secara jelasnya tidak terinternalisasi di dalam sistem produksi secara langsung.

Konsep luas dari *social capital* dapat dibagi dengan cara yang sama seperti diatas. Keterkaitan interpersonal yang melandasi jaringan kerja sosial merupakan sumberdaya modal sosial yang dapat diinvestasikan dalam barang-barang modal dalam rangka menurunkan ongkos produksi dari barang-barang privat publik. Dengan demikian, sumberdaya modal sosial pada dasarnya merupakan suatu stok sumberdaya yang bersifat non-spesifik tetapi produktif, yang terakumulasi sebagai keterkaitan atau hubungan antara anggota dan kelompok masyarakat.

Norma dan informasi merupakan dua tipe barang-barang modal dimana sumberdaya modal sosial dapat diinvestasikan. Internalisasi norma-norma dapat mengurangi ongkos produksi dengan jalan mengurangi beberapa biaya transaksi yang mungkin dihasilkan dari pemantauan dan sangsi-sangsi. Informasi di lain pihak membangun pengetahuan tentang proses-proses yang produktif itu sendiri yang diperlukan untuk menurunkan ongkos dengan jalan mempertinggi kecakapan. Melalui penurunan ongkos produksi, penciptaan norma-norma dan penyerapan informasi meningkatkan produksi.

Disamping adanya human capital, berkembangnya social capital di berbagai negara dapat menjelaskan tingginya produktifitas bangsa-bangsa yang sudah maju. Murahnya upah tenaga kerja dan murahnya harga bahan mentah dan bahan baku (terutama sumberdaya alam) tidak cukup memadai meningkatkan efisiensi/produktifitas negara-negara berkembang untuk bersaing dengan negara-negara maju akibat lemahnya *human* dan *social capital*. Karena ternyata murahnya tenaga kerja dan murahnya harga bahan mentah dan bahan baku tidak cukup mengkompensasi lemahnya kapasitas sumberdaya manusia dan lemahnya social capital. Lemahnya social capital berimplikasi pada lahirnya berbagai komponen biaya yang harus dikeluarkan seperti biaya keamanan, biaya pengawasan, serta berbagai biaya transaksi yang tidak dijumpai pada masyarakat dengan social capital yang baik.

Bagaimana sumberdaya modal sosial dinyatakan dalam keterkaitan sosial dapat "diinvestasikan" dalam norma dan informasi? Transmisi informasi berlangsung melalui lintasan keterkaitan sosial yang hanya dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses investasi jika hal itu diterima bahwa keterkaitan sosial memiliki daya tampung yang terbatas. Jika menggunakan suatu set keterkaitan sosial untuk menyerap informasi yang produktif menunjuk pada "*opportunity cost*" dalam informasi alternatif yang dapat diserap, selanjutnya komitment tentang sumberdaya social capital guna penyerapan semua informasi yang mungkin suatu proses investasi.

Investasi sumberdaya modal sosial dalam kaitannya dengan norma memerlukan diskusi lebih dalam. Coleman (1990) mendiskusikan lebih luas tentang keterkaitan sosial dan

pembentukan norma-norma efektif. Bila struktur sosial dapat menjangkau (terjadi internalisasi) bentuk-bentuk eksternalitas perilaku individual, maka kebutuhan akan norma-norma yang mengatur hubungan individual akan tumbuh, dengan asumsi bahwa kesejahteraan individu dapat dimaksimalkan bila kesejahteraan sosial juga dimaksimalkan dan bahwa aktor-aktor mengenal realitas struktural ini. Intensitas dari keterkaitan/interaksi sosial dalam kelompok aktor-aktor akan menekan biaya dari pemberian sanksi bagi semua aktor dengan cara mamfasilitasi kerjasama (kooperasi) dan penciptaan sistem reward dan sanksi.

Organisasi masyarakat nirlaba (seperti institusi Perguruan Tinggi, institusi Penelitian, LSM dan lain-lain) dapat memainkan peran kunci dalam menjembatani kolaborasi baru kemitraan masyarakat dengan pemerintah. Meski demikian, kemampuan mereka untuk mempengaruhi perubahan sistem pemerintahan mungkin terbatas apabila ikatan mereka dengan pemerintahan atau sumber daya eksternal lainnya lemah. Tambahan lagi kelompok-kelompok tersebut mungkin saja terkooptasi oleh pemerintah lokal, khususnya dalam komunitas dengan social capital bertingkat (hirarki).

Proses "*bottom-up*" sangat berhubungan erat dengan social capital karena bentuk implementasi pendekatan bottom-up juga berarti membangun sosial capital. Menurut Putnam (1993) adanya social capital sebagai kehidupan sosial akan terwujud berupa terbentuknya keputusan dan tindakan bersama para stakeholders yang lebih efektif di dalam mencapai tujuan bersama.

Di negara-negara yang sedang berkembang dimana demokrasi belum berjalan baik, dan dimana legitimasi pemerintahan masih menjadi prioritas utama, hal yang harus dilakukan adalah mengubah sistem *top-down leadership* menjadi *bottom-up*, dengan memaksimalkan pengembangan social capital sehingga dapat terbangun *political capacity* yang memadai.

lembaga pemerintah formal selalu identik dengan penguasaan atas sumberdaya khususnya dana, kekuatan (*power*) dan keahlian (*expertise*). Kebanyakan program-program pelayanan sosial dan perngembangan komunitas yang didukung pemerintah dirancang untuk "menyelesaikan masalah" dibandingkan upaya-upaya-upaya berbentuk " menanamkan asset" atau investasi pengembangan komunitas. Di sisi lain terdapat pandangan bahwa tenaga-tenaga konsultan dan para ahli adalah para profesional yang memiliki keahlian sedangkan para klien (pemerintah, masyarakat) memiliki persoalan. Program yang tersusun secara hirarki kurang memungkinkan membangun social capital komunitas dibandingkan dengan program-program yang didesentralisasi yang dapat membangun asset-aset komunitas melalui kemitraan yang sejajar di dalam struktur komunitas (Kretzman dan McKnight, 1993; Crocker *et al*., 1998; Potapchuck *et al*., 1997, 1998; Harwood Group, 1997). Manakala lembaga pemerintah formal tersebut dapat disesentralisasi dan aktivitas pengawasannya dibagi (didistribusikan) kepada masyarakat setempat, maka hal ini akan berdampak sangat signifikan pada pengembangan social capital.

Selama ini, mekanisme penyusunan rencana pembangunan tahunan di daerah, secara teoritis didasarkan pada menakisme "perencanaan dari bawah" sebagaimana ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah No. 9/1982, yang terdiri dari 8 tahapan, yakni:

1. Rapat Pembangunan Tingkat Desa
2. Rapat Kerja Tingkat Kecamatan
3. Rapat Koordinasi Pembangunan Dati II
4. Rapat Koordinasi Pembangunan Dati I
5. Rapat Konsultasi Pembangunan Daerah
6. Rapat Koordinasi Pembangunan Tinngkat Nasional
7. Persiapan RAPBN dan RAPBD
8. Penyiapan DIP dan DIPDA

Dalam prakteknya, apa yang tampak sangat teratur dan terencana-sebagai "perencanaan dari bawah", ternyata tidak berlangsung sebagaimana mestinya. Seting dan konteks politik pada tingkat nasional maupun daerah yang didominasi oleh birokrasi dan militer pada dasarnya sedikit sekali memberikan kesempatan pada masyarakat untuk mengartikulasikan kepentingan dan aspirasinya. Dalam iklim politik seperti ini, ide "perencanaan dari bawah" menjadi tidak relevan dan dalam kenyataan sukar untuk dilaksanakan.

Prosedur dan tahap-tahap perencanaan pembangunan yang tertulis, sebagaimana diuraikan diatas, meskipun secara resmi selalu dilaporkan sebagai telah dilaksanakan, lebih sering disebabkan oleh keharusan administrative belaka. Dalam praktek, perencanaan yang berlangsung tetap bersifat "perencanaan dari atas" (*top down process*). Program dan proyek pembangunan yang terdapat di daerah pada kenyataannya tetap direncanakan oleh perencana di Bapenas dan instansi sektoral di Jakarta. Dalam hal ini, tahap 6, 7 dan 8, merupakan frorum yang penting, terutama bagi Bappenas dan instansi sektoral (departemen) untuk memfinalisasi program dan proyek yang dialokasikan untuk daerah.

Dalam forum ini, besarnya anggaran yang dialokasikan pada setiap provinsi diputuskan oleh kedua instansi pusat ini.

Berbagai sumber mengemukakan bahwa kemampuan melobi dan pendekatan yang bersifat informal dari pimpinan-pimpinan daerah, terutama gubernur dan ketua Bappeda, untuk melakukan negoisasi dengan pemerintah pusat, memegang peran yang sangat penting dalam menentukan alokasi proyek di daerah. Telah menjadi rahasia umum bahwa semakin canggih kemampuan dari elite daerah dalam melakukan negoisasi dan pendekatan terhadap birokrasi pemerintah pusat, semakin banyak proyek-dan dengan demikian uang, yang dialokasikan ke daerah yang bersangkutan. Dalam konteks semacam ini, propinsi-propinsi seperti Maluku dan NTT yang relatif memiliki kemampuan yang kecil untuk melobi pemerintah pusat akan tertinggal dibandingkan dengan provinsi lain yang elite lokalnya lebih agresif seperti Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara.

Secara *de jure* setelah seluruh tahapan perencanaan dilewati dan anggaran pembangunan daerah telah dialokasikan, tibalah saaatnya tahap implementasi rencana pembangunan. Pada tingkat provinsi, dalam praktek implementasi rencana pembangunan terdapat dualisme wewenang dan kekuasaan, antara pemerintah daerah dan instansi sektoral (Kantor Wilayah) – Peranan dari Kantor Wilayah – sebagai perpanjangan tangan dari departemen teknis di pusat, dalam kenyataan di lapangan tumpang tindih dengan peranan Dinas-Dinas yang merupakan instansi teknis pelaksana di bawah wewenang gubernur (provinsi) dan bupati (kabupaten). Oleh karena sebagian besar dana pembangunan daerah berada di tangan instansi sektoral (Kanwil), menyebakan posisi Kanwil secara *de facto* melampaui posisi dan wewenang Bappeda maupun Dinas-Dianas.

Salah satu masalah yang serius dalam tahap implementasi perencanaan pembangunan tahunan adalah sering terlambatnya proses pencairan anggaran pembangunan dari pusat. Setiap tahun penyaluran dana pembangunan dari pusat mengalami keterlambatan, kadang-kadang sampai 3 atau 4 bulan terlambat dari jadwal implementasi yang telah direncanakan. Keadaan ini, pada gilirannya mengakibatkan terjadinya akumulasi dari implementasi program yang tertunda dan anggaran yang tidak terpakai (dana hangus) di akhir tahun anggaran dana yang belum terpakai terpaksa harus dikembalikan ke pemerintah pusat. Pejabat daerah di Maluku mengeluhkan sering terlambatnya pencairan biaya pembangunan dari pusat yang menyulitkan penyaluran selanjutnya ke Kabupaten yang terpencil. Sering terjadi, pada saat dana turun dari pusat, musim hujan mulai datang yang menyebabkan besarnya badai di laut, akibatnya transportasi laut akan terganggu dan akhirnya implementasi tidak sesuai jadwal dan rencana.

Keketatan prosedur pelaopran keuangan pembiayaan implementasi proyek pembangunan, juga berakibat pada kebiasaan untuk membuat laporan keuangan secara fiktif. Antara lain karena lemahnya fungsi pengawasan yang semestinya dilakukan oleh Bappeda terhadap implementasi rencana pembangunan membuat praktek pelaporan secara fiktif ini tidak terkontrol dan berkembang dengan subur. Mantan Gubernur NTT, Ben Mboy, pada saat menjadi pembicara seminar *Indonesia Update* di Canberra, Agustus 1995, mengakui bahwa banyak sekali kendala yang berpangkal pada peraturan pelaksanaan yang kaku dari pemerintah pusat. Dia mengatakan bahwa sebagai pimpinan daerah seringkali harus melakukan modifikasi secara kreatif aturan-aturan yang datang dari pusat agar pelaksanaan proyek pembangunan di daerah bisa optimal dan mencapai tujuan.

Pendekatan "*bottom up*" yang seharusnya dilaksanakan oleh pemerintah, adalah pendekatan yang lebih mengutamakan kepada peningkatan kualitas SDM, peningkatan produktivitas tenaga kerja, pencegahan kejahatan kriminal serta pengembangan masyarakat

lokal. Menurut Hjern dan Hull (1982), metode *bottom-uppers* ini dapat diimplementasikan dengan cara: (a) mengidentifikasi jaringan stake holders (aktor-aktor) yang ada; (b) memahami tujuan, strategi, kegiatan dan hubungan-hubungan antar aktor yang ada; (c) berdasarkan informasi yang didapat kemudian dibangun kesepemahaman dan kesepakatan baik di tingkat lokal, regional maupun nasional. Kesepakatan-kesepakatan tersebut meliputi bidang perencanaan, keuangan dan pelaksanaan program-program, baik yang berhubungan dengan program pemerintah atau bukan.

Tujuan dari perencanaan pada umumnya mengandung unsur-unsur yang bersifat *trade off* (suatu bentuk saling imbangan). Kemudian karena suatu perencanaan adalah upaya terkoordinasi untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dalam keterbatasan-keterbatasan tertentu, maka agar proses berjalan, diperlukan institusi-institusi/kelembagaan-kelembagaan dalam pengertian yang sangat luas, bukan hanya menyangkut organisasi tetapi juga aturan-aturan/tata-nilai yang berkaitan dengan kinerja organisasi tersebut.

Sistem Perencanaan di Era Reformasi dan Otonomi Daerah: Perkembangan Terkini

Dengan diluncurkannya UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 oleh Kabinet Reformasi bersama dengan pengaturan-pengaturan lainnya yang berkaitan, di dalam negeri secara dramatik telah terjadi perubahan keseimbangan dari tanggung jawab antara berbagai tingkatan (*level*) pada sistem pemerintahan. Berkaitan dengan reformasi dan komitmen yang dibuat oleh Pemerintah Pusat serta beberapa Pemerintah Daerah dan DPRD agar mampu memberikan bukti dan mendorong kearah terjadinya transparansi, partisipasi, dan sistem manajemen sumber-sumberdaya yang melibatkan kepentingan masyarakat secara berimbang masih mengalami hambatan karena terjadinya aktivitas mempertahankan surplus keuntungan (*rent seeking activities*) terutama dari para pejabat birokrasi pusat maupun daerah setelah terjadinya proses desentralisasi sesuai dengan kebijaksanaan otonomi daerah.

Dengan terjadinya proses perubahan yang dipelopori oleh semangat reformasi dalam perkembangan berikutnya telah terjadi perubahan besar dalam kehidupan bernegara dengan dibuatnya sejumlah amandemen terhadap pasal-pasal UUD 1945, dimana saat ini telah mencapai amandemen ke-4. Salah satu butir penting dalam amandemen ke-4 UUD 1945 ini adalah Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini membawa konsekuensi yang cukup besar terhadap terjadinya perubahan dalam kebijakan perencanaan pembangunan di Indonesia. Dimana setiap calon Presiden akan dipilih oleh rakyat berdasarkan pada program-program kebijakan dan pembangunan yang akan dilakukannya. Sebagai akibatnya Presiden bukan lagi merupakan mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang harus melaksanakan GBHN yang ditetapkan oleh MPR. Presiden mempertanggungjawabkan secara langsung hasil dari pelaksanaan program-program pembangunan yang dilaksanakannya kepada masyarakat yang memilihnya melalui MPR yang beranggotakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Walaupun tidak terlalu tegas, di dalam UU 22/1999, disebutkan bahwa Desa tidak bertanggung jawab kepada camat, tetapi bertanggungjawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa (BPD). Desa berwenang menyusun Peraturan Desa (PerDes) sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan diatasnya. Dengan demikian, amanat undang-undang ini adalah juga penegasan otonomi di tingkat Desa, disamping otonomi luas di tingkat Kabupaten dan otonomi terbatas di tingkat Desa. Melalui Perdes, Desa berpeluang melakukan pengaturan pengelolaan sumberdaya alam di lingkungannya sendiri. Namun sekali lagi, kunci dari hal ini adalah *capacity building* dari lembaga pemerintahan desa.

Perlunya Perubahan Sistem Perencanaan

Sistem perencanaan pada dasarnya merupakan suatu instrumen yang termasuk di dalam domain publik. Dalam hal ini sektor publik dapat dibedakan kedalam tiga level perencanaan , yakni level makro/ nasional, level regional, dan level lokal /komunitas. Pelaksanaan berbagai fungsi ini akan sangat tergantung pada kapasitas pemerintah dalam melaksanakannya. Di negara-negara yang sedang berkembang, akibat lemahnya kapasitas pemerintahan, maka aspek leadership menjadi sangat penting dan dapat menutupi sebagian dari kelemahan

kapasitas pemerintahan. Kapasitas leadership yang cukup baik akan menumbuhkan ekspektasi dari para pelaku pembangunan sehingga mereka akan merasa aman untuk melakukan investasi.

Disamping leadership, tantangan pembangunan menuntut adanya perencanaan strategis yang bersifat jangka panjang. Hal ini menjadi sangat relevan kondisi seperti yang terjadi di negara kita yaitu sebagai negara berkembang yang sekarang sedang dilanda krisis. Perencanaan strategis jangka panjang menjadi semakin relevan dalam menyangkut aspek-aspek pembangunan di bidang pengembangan SDM, investasi social capital, penegakan hukum, pelestarian lingkungan, kemiskinan dan sebagainya merupakan contoh-contoh permasalahan yang membutuhkan komitmen kuat dalam jangka panjang untuk mengatasinya.

Pada perencanaan pembangunan di tingkat lokal dan regional, dibutuhkan suatu model perencanaan yang berbasis komunitas. Tidak adanya perencanaan di tingkat lokal mengakibatkan kawasan perdesaan dan lokalitas menjadi suatu kawasan yang seolah-olah tanpa perencanaan. Kawasan perdesaan merupakan suatu wilayah yang mempunyai karakteristik yang dicirikan oleh kemiskinan, ketidakberdayaan, mata pencahariannya berbasis sumberdaya alam, sebaran penduduk yang relatif terpencar sehingga tentunya sangat berbeda dengan kawasan perkotaan. Oleh karena itu pendekatan perencanaan perkotaan tidak mungkin dilakukan di perdesaan. Untuk mewujudkan perencanaan di tingkat lokal maka ada dua hal penting yang harus dilakukan yaitu : (1) penguatan *capacity building* di tingkat komunitas dan (2) pemberian otonomi yang cukup bagi masyarakat untuk melaksanakan pembangunan secara mandiri. Selama ini capacity building yang lemah telah mengakibatkan posisi masayarakat desa menjadi sangat lemah dan kegiatan pembangunan seringkali tidak bisa diakses oleh masyarakat perdesaan.

Selanjutnya pemberian otonomi yang cukup juga perlu dilakukan karena seringkali masyarakat yang sebenarnya mempunyai kemampuan untuk menyelesaikan suatu masalah di tingkat lokal, tidak diberikan kewenangan. Apabila kewenangan hanya berada di tangan institusi pemerintah maka sebenarnya terjadi inefisiensi karena kapasitas pemerintah terlalu besar untuk menyelesaikan masalah yang skalanya terlalu kecil. Dalam kondisi seperti ini akan lebih efisien apabila otonomi yang cukup diberikan kepada masayarakat untuk mengatasi persoalan-persoalan yang terjadi di komunitas mereka. Namun sekali lagi pemberian otonomi ini harus dilandaskan pada capacity building masyarakat yang cukup kuat agar pelaksanaanya bisa menjad lebih efisien dan efektif. Karena itu investasi perhadap peningkatan human capital dan sosial capaital menjadi suatu prasyarat agar perencanaan pembangunan di tingkat lokal bisa berhasil.

Dengan demikian, perencanaan pembangunan yang sentralistik dan intervensi pemerintah yang terlalu jauh kepada ekonomi telah menimbulkan kemubaziran (*inefficiency*), tidak mencapai sasaran yang diinginkan, ditompangi tindak korupsi yang berlebihan serta menimbulkan kerusakan *social capital* di daerah-daerah dan komunitas lokal. Oleh karena itu dengan terjadinya perubahan ekonomi politik di masa yang akan datang, maka perencanaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat komunitas mulai dari momunitas lokal, regional dan nasional harus mengakomodasikan peranan komunitas pada setiap tingkatan (*level*).

Dengan terjadinya pergeseran paradigma perencanaan yang ada telah mengharuskan adanya perubahan sistem perencanaan dalam berbagai level pembangunan. Di tingkat lokal dan regional, proses perencanaan harus lebih terintergrasi dengan upaya pengembangan masyarakat lokal terutama di dalam melakukan investasi social capital. Untuk membangun *social capital* secara efektif, pemerintah lokal harus berbagi otonomi/peran dengan masyarakatnya, dalam arti harus bergeser dari yang semula sebagai pengontrol (*controller*), regulator, dan *provider* menjadi lebih sebagai katalisator, penyelenggara pertemuan-pertemuan (*convener)* dan fasilitator.

Di sisi lain, pada tingkat nasional, sistem pembangunan nasional memerlukan adanya suatu sistem perencanaan yang dikoordinasikan oleh suatu institusi strategis di tingkat pusat beserta perangkat aturan mengenai system perencanaan nasional. Sistem perencanaan pembangunan yang dibangun harus bersifat independent dari kepentingan politik system

kepartaian dan berorientasi jangka panjang dan tidak dikendalikan oleh kepentingan kepemimpinan yang bersifat sesaat. Institusi perencanaan strategis yang dimaksud harus dapat memberikan arahan-arahan strategi pembangunan inter-regional, inter-sektoral dan inter-hirarkial secara seimbang dan bersinergi untuk mendukung pertumbuhan nasional yang berkelanjutan. Sebagai suatu institusi perencanaan strategis, institusi ini harus lepas dari satuan-satuan perencanaan yang terlalu detil (contoh: hingga unit penetapan proyek) melainkan fokus pada upaya koordinasi yang sinergi.

Sistem pembangunan nasional masih memerlukan adanya suatu sistem perencanaan yang dikoordinasikan oleh suatu institusi strategis di tingkat pusat beserta perangkat aturan mengenai system perencanaan nasional. Sistem perencanaan pembangunan yang dibangun harus bersifat independent dari kepentingan politik sistem kepartaian dan berorientasi jangka panjang dan tidak dikendalikan oleh kepentingan kepemimpinan yang bersifat sesaat. Institusi perencanaan strategis yang dimaksud harus dapat memberikan arahan-arahan strategi pembangunan inter-regional, inter-sektoral dan inter-hirarkial secara seimbang dan bersinergi untuk mendukung pertumbuhan nasional yang berkelanjutan. Sebagai suatu institusi perencanaan strategis, institusi ini harus lepas dari satuan-satuan perencanaan yang terlalu detil (contoh: hingga unit penetapan proyek) melainkan fokus pada upaya koordinasi yang sinergi.

Perencanaan pembangunan yang sentralistik dan intervensi pemerintah secara berlebihan di bidang ekonomi telah menimbulkan berbagai kemubaziran (inefisiensi), tidak tercapainya sasaran yang diinginkan, serta praktek korupsi yang menimbulkan kerusakan *social capital* di daerah-daerah dan komunitas lokal. Olehkarenanya, perencanaan pembangunan yang di era yang akan dating harus mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat komunitas pada berbagai level. Diberlakukannya kebijakan otonomi daerah pada dasarnya di satu sisi sudah menunjukkan suatu bentuk *political will* untuk melakukan perbaikan-perbaikan pembangunan selama ini, namun proses desentralisasi yang sekarang tengah berlangsung memerlukan suatu proses yang terarah dan terkendali. Pengendalian proses kebijakan otonomi daerah memerlukan kejelasan sistem arah dan pelaksanaannya yang memiliki kewenangan yang cukup untuk mengkoordinasikan implementasi kebijakan otonomi pembangunan terutama di dalam menggendalikan dan mengkoordinir institusi-institusi di tingkat pusat (departemen dan badan). Institusi perencana dan pengendali proses implementasi otonomi daerah saat ini hanya ditangani oleh institusi setingkat direktorat jenderal (Dirjen PUOD) pada dasarnya kurang memiliki kewenangan dan kapasitas yang cukup sedangkan proses implementasi otonomi daerah terus berjalan dengan diinterpretasikan dan diimplementasikan secara bervariasi dan cenderung dapat menjadi ancaman terwujudkan keseimbangan pembangunan antar daerah yang seimbang dan bersinergi

Aspek-aspek Teknis Pengelolaan Sumberdaya Alam Berbasis Masyarakat

Sebagai suatu paradigma pembangunan yang baru, pembangunan berbasis masyarakat secara umum sudah dianggap sebagai suatu keniscayaan atau keharusan. Namun penerapan di lapangan banyak mengalami berbagai kendala akibat adanya perbedaan persepsi, benturan kepentingan dengan pihak-pihak yang kehilangan rente akibat pendekatan yang baru, serta hal-hal yang menyangkut pendekatan/metodologi atau proses pengelolaannya.

Pada dasarnya tidak ada suatu standard baku tentang proses perancangan pengelolaan berbasis masyarakat. Namun berbagai pelaksanaan di lapangan, menunjukkan bahwa kata kunci dari proses capacity building adalah membangun institusi (organisasi dan aturan) yang selengkap mungkin yang disusun berdasarkan hasil proses yang dapat diterima parapihak secara luas. Tabel 1 dan 2 menunjukkan aktifitas-aktifitas pengelolaan sumberdaya menurut jenis sumberdaya, aktifitas dan tingkat partisipasi yang dimungkinkan.

Tabel 1. Aktifitas Perencanaan, Pemanfaatan dan Pengendalian Sumberdaya Alam

	Aktivitas
I. Perencanaan	1. Mengemukakan masalah/issu 2. Menyediakan/mengumpulkan data/informasi 3. Menetapkan visi, misi dan tujuan 4. Penetapan indicator-indikator dan criteria-kriteria pencapaian hasil 5. Penetapan prinsip-prinsip dasar proses 6. Mengemukakan alternatif-alternatif Pemecahan 7. Pengambilan Keputusan a. Zonasi b. Organisasi perencana/pemanfaatan/pengendalian c. Struktur akses para pihak d. Teknis/teknologi/
II. Pemanfaatan	1. Pembiayaan (modal) 2. Perancangan teknis 3. Pengadaan input (sumberdaya) 4. Manajemen/administrasi 5. Penunjukkan pelaksana teknis 6. Pemanenan/Pemanfaatan Sumberdaya
III. Pengendalian	1. Penetapan aturan-aturan main 2. Monitoring 3. Evaluasi (penilaian) 4. Pengenaan sanksi

Tabel 2. Struktur Institusi Perencana Pengelolaan Sumberdaya Alam

Aktivitas	SUMBERDAYA ALAM			
	Kayu hutan	**Hasil hutan lainnya**	**Air Sungai**	**.....**
PERENCANAAN 1. Mengemukakan masalah/issu 2. Menyediakan/mengumpulkan data/informasi 3. Menetapkan visi, misi dan tujuan 4. Penetapan indicator-indikator dan criteria-kriteria pencapaian hasil 5. Penetapan prinsip-prinsip dasar proses 6. Mengemukakan alternatif-alternatif Pemecahan 7. Pengambilan Keputusan a. Zonasi b. Organisasi perencana/pemanfaatan/pengendalian c. Struktur akses para pihak d. Teknis/teknologi/				
PEMANFAATAN 1. Pembiayaan (modal/investasi) 2. Perancangan teknis 3. Pengadaan input (sumberdaya) 4. Manajemen/administrasi 5. Penunjukkan pelaksana teknis 6. Pemanenan/Pemanfaatan Sumberdaya				
PENGENDALIAN 1. Penetapan aturan-aturan main 2. Monitoring 3. Evaluasi (penilaian) 4. Pengenaan sanksi				

Keterangan: Skala Partisipasi

1. Masyarakat local memiliki otoritas penuh pengelolaan sumberdaya alam
2. Masyarakat local memperoleh hak pengelolaan sesuai dengan keputusan pemerintah
3. Pengelola bersama (pembagian peran) masyarakat dan pemerintah
4. Konsultasi dengan masyarakat tentang isu-isu dan keputusan-keputusan strategis
5. Partisipasi dalam pengelolaan fisik
6. Masyarakat mengawasi/memonitor pelaksanaan
7. Wakil-wakil masyarakat memberikan saran
8. Masyarakat memilih anggota legislative
9. Pemerintah menetapkan sendiri representasi (wakil) masyarakat
10. Kekuasaan absolut pemerintah

Penutup

Sistem perencanaan pada dasarnya merupakan suatu instrumen yang termasuk di dalam domain publik. Dalam hal ini sektor publik dapat dibedakan kedalam tiga level perencanaan , yakni level makro/ nasional, level regional, dan level lokal /komunitas. Pelaksanaan berbagai fungsi ini akan sangat tergantung pada kapasitas pemerintah dalam melaksanakannya. Di negara-negara yang sedang berkembang, akibat lemahnya kapasitas pemerintahan, maka aspek leadership menjadi sangat penting dan dapat menutupi sebagian dari kelemahan kapasitas pemerintahan. Kapasitas leadership yang cukup baik akan menumbuhkan ekspektasi dari para pelaku pembangunan sehingga mereka akan merasa aman untuk melakukan investasi.

Perencanaan strategis jangka panjang menjadi semakin relevan dalam menyangkut aspek-aspek pembangunan di bidang pengembangan SDM, investasi social capital, penegakan hukum, pelestarian lingkungan, kemiskinan dan sebagainya merupakan contoh-contoh permasalahan yang membutuhkan komitmen kuat dalam jangka panjang untuk mengatasinya.

Daftar Pustaka

Coleman, J., 1990. *Foundations of Social Theory.* Boston, MA: Harvard University Press.

Crocker, J.S., 1988. System Reform and Local Government: Improving Outcomes for Children, Families and Neighborhoods. Program for Community Problem Solving, Washington, DC.

Hjern, B., & Hull, C. (1982). *Implementation research as empirical constitutionalism*. European Journal of Political Research, 10(2), 105-116.

Kretzman, J.P., McKnight, J.L., 1993. *Building communities from the inside out: A path toward mobilizing a community's assets.* Center for Urban Affairs and Policy Research, Evanston, IL.

Moe, T.M. (1984). *The new economics of organizations*. American Journal of Political Science, 28(4), 739-777.

Murty, 2000. *Sustainable Regional Development and Planning.*

Potapchuck, W., Crocker, J., Schechter, W., 1998. The Transformative Power of Governance. Washington, DC: Program for Community Problem Solving.

Potapchuck, W., Crocker, J., Schechter, W., Boogaard, D., 1997. Bulding community: Exploring the role of social capital and local government. Program for Community Problem Solving, Washington, DC. (Innes, 1996, p 461).

Putnam, R., 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.