



Membandingkan Demokrasi dan Penganggaran Partisipatif ala Porto Alegre-Brasil dan Musrenbang Partisipatif ala Indonesia

Kristianto Ratu Marius Nabén

Magister Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Email: cristianonaben@gmail.com

Abstrak

Artikel ini merupakan satu studi kepustakaan untuk membuat perbandingan antara praktik demokrasi partisipatif dan penganggaran partisipatif dari Porto Alegre dan musyawarah perencanaan pembangunan yang dipraktikkan di Indonesia. Tujuan studi perbandingan ini adalah melihat lebih jauh partisipasi masyarakat dalam merencanakan, memantau dan mengevaluasi sebuah kebijakan publik. Porto Alegre adalah salah satu negara bagian dari Brasil yang berhasil mengembangkan demokrasi partisipatif untuk memaksimalkan partisipasi masyarakat dalam kehidupan bernegara. Demokrasi partisipatif adalah satu bentuk proses pengambilan keputusan kolektif dengan menggabungkan unsur-unsur demokrasi langsung dari masyarakat sipil dan perwakilan atau legislatif. Wujud konkret dari demokrasi partisipatif itu adalah penganggaran partisipatif. Dalam demokrasi dan penganggaran partisipatif, ada ruang yang terbuka bagi masyarakat sipil untuk berpartisipasi, berdialog dan bekerja sama dengan pemerintah, anggota legislatif dan pihak-pihak lainnya untuk merancang, melaksanakan dan mengevaluasi sebuah kebijakan publik. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan program dan kebijakan publik juga dipraktikkan di Indonesia melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Musyawarah ini dilaksanakan mulai dari tingkat desa/kelurahan hingga tingkat nasional. Meskipun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan masih rendah oleh karena berbagai alasan. Studi ini menyimpulkan bahwa model demokrasi dan penganggaran partisipatif lebih berhasil dalam menggerakkan partisipasi masyarakat daripada model musyawarah perencanaan pembangunan.

Kata Kunci: Demokrasi Partisipatif, Penganggaran Partisipatif, Musyawarah Perencanaan Pembangunan

Abstract

This article is a literature study to make a comparison between the practice of participatory democracy and participatory budgeting from Porto Alegre and development planning deliberations practiced in Indonesia. The aim of this comparative study is to look further at community participation in planning, monitoring and evaluating public policy. Porto Alegre is one of the states in Brazil that has succeeded in developing participatory democracy to maximize public participation in state life. Participatory democracy is a form of collective decision-making process that combines elements of direct democracy from civil society and representatives or legislatures. The concrete manifestation of participatory democracy is participatory budgeting. In democracy and participatory budgeting, there is an open space for civil society to participate, dialogue and collaborate with the government, legislative members and other parties to design, implement and evaluate public policy. Community participation in planning programs and public policies is also practiced in Indonesia through development planning meetings. This deliberation is carried out from the village/sub-district level to the national level. However, the reality shows that the level of community participation in development planning meetings is still low for various reasons. This study concludes that the democratic and participatory budgeting model is more successful in mobilizing community participation than the development planning meetings.

Keywords: Participatory Democracy, Participatory Budgeting, Development Planning Meetings.

PENDAHULUAN

Paradigma pembangunan yang dikumandangkan dewasa ini menekankan pentingnya keterlibatan dan partisipasi aktif masyarakat sejak perencanaan, pengelolaan dan pelaksanaan hingga evaluasi berbagai program pembangunan. Keterlibatan dan partisipasi ini dimaksudkan agar program-program pembangunan itu berasal dari dan untuk masyarakat. Untuk melihat bagaimana melibatkan masyarakat dalam berbagai tahap pembangunan, kita bisa belajar dari demokrasi partisipatif (*participatory democracy*), khususnya penganggaran partisipatif (*budgeting participatory*) yang dipraktikkan di Porto Alegre, Brasil. Demokrasi partisipatif adalah satu bentuk proses pengambilan keputusan kolektif dengan menggabungkan unsur-unsur demokrasi langsung dari masyarakat sipil dan perwakilan atau legislatif. Dalam demokrasi partisipatif, masyarakat secara kolektif memutuskan apa yang menjadi prioritas pembangunan. Keputusan ini kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dinegosiasikan dengan pemerintah kota/daerah dan kemudian mengimplementasikannya. Hal ini berarti masyarakat mengontrol dan memantau legislatif, apakah mereka menjalankan apa yang sudah diputuskan bersama oleh masyarakat (Aragones & Sanches-Pages, 2009). Contoh konkret praktik demokrasi partisipatif ini adalah penganggaran partisipatif. Dalam merancang penganggaran partisipatif itu, pemerintah daerah/kota yang mengikutsertakan masyarakat lokal ke dalam proses pengambilan keputusan seputar anggaran publik (Hall, 2005). Pada prinsipnya, masyarakat sipil yang memutuskan bagaimana anggaran publik dari pemerintah daerah itu akan digunakan dalam belanja publik.

Model di atas yang kemudian dibandingkan dengan mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) yang juga berciri partisipatif yang dipraktikkan di Indonesia. Mekanisme musrenbang diatur dalam UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Musrenbang dibuat mulai dari tingkat desa atau kelurahan, kabupaten, provinsi dan yang terakhir adalah tingkat nasional. Pihak-pihak yang terlibat dalam musrenbang adalah para penyelenggara pemerintahan dengan tetap memperhatikan keterlibatan masyarakat (pasal 11). Tampaknya perencanaan pembangunan ini merupakan inisiatif dari pemerintah. Meskipun demikian, keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, terutama di tingkat desa/kelurahan adalah hal yang juga dituntut. Alasannya adalah masyarakat memiliki hak-hak dasar untuk terlibat secara demokratis dalam menentukan prioritas pembangunan untuk kehidupan mereka. Keterlibatan ini dilandasi oleh semangat gotong royong dalam mengambil keputusan bersama (Tanaya, 2019).

Karena itu, masalah utama yang mau diulas dalam tulisan ini adalah bagaimana bentuk keterlibatan masyarakat baik di Porto Alegre maupun Indonesia dalam merencanakan, menjalankan dan menilai program-program pembangunan? Tujuan perbandingan ini adalah menemukan simpul-simpul yang menunjukkan pentingnya menggerakkan keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam berbagai tahapan proses pembangunan yang juga menekankan pentingnya transparansi dan pemantauan terhadap implementasi dari keputusan bersama.

METODE

Metode tulisan yang digunakan adalah studi kepustakaan. Penulis mengumpulkan berbagai artikel terkait demokrasi partisipatif dan penganggaran partisipatif serta pelaksanaan musrenbang di Indonesia. Berdasarkan literatur-literatur tersebut penulis menganalisis dan membuat perbandingan tentang pelaksanaan demokrasi partisipatif dan penganggaran partisipatif di Porto Alegre serta musrenbang di Indonesia. Perbandingan dan analisis terhadap kedua model ini membantu untuk melihat lebih jauh keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan yang didahului oleh sebuah perencanaan yang dilakukan secara bersama antara pemerintah, legislatif dan masyarakat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mengenal Demokrasi dan Penganggaran Partisipatif ala Porto Alegre

Brasil pernah berada dalam satu periode kelam ketika dikuasai oleh rezim diktator militer antara tahun 1964 hingga 1985. Selama periode itu, hak-hak politik masyarakat sipil dipangkas dan Brasil berada dalam satu situasi represif. Meskipun demikian, ada masyarakat dan organisasi masyarakat yang terus melakukan perlawanan hingga periode kelam ini berakhir. Brasil pun masuk dalam satu iklim demokrasi yang berlangsung hingga ini. Salah satu partai politik yang muncul di era diktator militer Brasil adalah *Partido dos Trabalhadores* (PT) atau Partai Pekerja pada tahun 1980. Bersama beragam kelompok gerakan sosial dan gereja, PT dan beberapa partai lainnya mengusahakan perubahan di Brasil hingga tumbang rezim diktator militer. Salah satu figur penting dari PT adalah Luiz Inácio Lula da Silva. Dia adalah mantan pekerja di salah satu perusahaan mobil dan kemudian menjadi ketua salah satu serikat pekerja di Sao Paulo.

Bersama para pekerja itulah Lula mendirikan PT dan menjadi ketuanya (Bruce dalam Bruce (ed.), 2004). Kontribusi PT dan berbagai gerakan sosial inilah yang memungkinkan iklim demokrasi berkembang. Menurut Vilas Boas (2017), perkembangan ini tidak lepas dari aktor-aktor baru yang berasal dari organisasi-organisasi yang berbeda dari yang dikendalikan oleh negara. Para aktor baru ini mengembangkan nilai-nilai demokrasi hingga ada transformasi politik dan proses demokratisasi. Di era keterbukaan politik ini, ada dorongan yang kuat untuk memasukkan partisipasi masyarakat di luar dari prosedur perwakilan (Horochovski & Clemente, 2012).

Peran aktor dan perkembangan demokratisasi di Brasil dapat diamati di salah satu negara bagian di Brasil, yakni Porto Alegre. Pada tahun 1988, PT memenangkan pemilihan gubernur di Rio Grande do Sul, ibukota Porto Alegre. Kemenangan ini, oleh Pont (dalam Bruce (ed.), 2004), merupakan hasil dari perjuangan PT dan berbagai gerakan sosial yang sudah dimulai pada periode kediktatoran militer. Ada komitmen untuk memperjuangkan kepentingan kelas pekerja sehingga menjadi prioritas dari pemerintah daerah. Hal yang ditekankan adalah partisipasi dari masyarakat sipil. Dari sinilah ide tentang demokrasi partisipatif berkembang di Porto Alegre. Selama 12 tahun mengemban mandat dalam pemerintahan, PT berhasil menggerakkan partisipasi dari masyarakat.

Menurut Aragonés & Sanches-Pages (2009), demokrasi partisipatif adalah satu bentuk proses pengambilan keputusan kolektif dengan menggabungkan unsur-unsur demokrasi langsung dari masyarakat sipil dan perwakilan atau legislatif. Dalam proses ini, masyarakat diundang untuk terlibat dalam pertemuan bersama dan mereka secara kolektif memutuskan apa yang menjadi prioritas pembangunan. Masyarakat sipil memiliki kebebasan untuk memenuhi undangan tersebut atau tidak memenuhinya. Meskipun demikian, semua masyarakat harus menerima keputusan yang dihasilkan dalam pertemuan bersama tersebut. Selanjutnya keputusan yang diambil bersama itu kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dinegosiasikan dengan pemerintah kota/daerah dan kemudian mengimplementasikannya. Peran masyarakat sipil tidak berhenti ketika keputusan bersama diserahkan kepada pihak legislatif. Mereka tetap terlibat dalam mengontrol dan memantau kinerja legislatif, apakah mereka menjalankan apa yang sudah diputuskan bersama oleh masyarakat.

Penekanan utama dalam demokrasi partisipatif adalah adanya ruang terbuka untuk partisipasi, kerja sama dan dialog dalam merumuskan berbagai kebijakan publik. Para aktor yang terlibat dalam demokrasi partisipatif ini berada dalam satu sinergi untuk memperjuangkan kepentingan bersama. Masyarakat sipil menginginkan agar kebijakan publik yang diambil harus berdasarkan pada kebutuhan riil mereka. Untuk memperjuangkan hal itu, mereka berdialog dan bekerja sama dengan anggota legislatif. Dalam proses selanjutnya, para anggota legislatif itu memperjuangkan yang sudah diputuskan bersama masyarakat ke tingkat yang lebih tinggi. Sampai di sini, para anggota legislatif itu akan dinilai sejauh mana mereka memperjuangkan aspirasi masyarakat. Masyarakat juga akan tetap menilai serta memantau pelaksanaan keputusan publik yang sudah diambil dan diperjuangkan tersebut.

Wujud konkret dari demokrasi partisipatif yang berlangsung di Porto Alegre itu adalah penganggaran partisipatif atau *budgeting participatory*. Penganggaran partisipatif adalah satu mekanisme dari pemerintah daerah/kota yang mengikutsertakan masyarakat lokal ke dalam proses pengambilan keputusan seputar anggaran publik (Hall, 2005). Pada prinsipnya, dalam penganggaran partisipatif ini masyarakat sipil yang memutuskan bagaimana anggaran publik dari pemerintah daerah akan digunakan dalam belanja publik. Tujuan penganggaran partisipatif ini, menurut Wood & Murray (2007), adalah divestasi atau pelepasan beberapa kekuasaan pengambilan keputusan anggaran yang berada di bawah kendali pemerintahan kabupaten/kota yang bertanggung jawab terhadap alokasi anggaran. Pengambilan keputusan itu kemudian diberikan kepada masyarakat sipil untuk mendiskusikan dan merencanakan penggunaan anggaran publik tersebut.

Penganggaran partisipatif yang dijalankan di Porto Alegre, menurut Aragonés & Sanches-Pages (2009), merupakan satu sistem piramidal yang terdiri dari beberapa elemen, antara lain majelis daerah atau regional, forum delegasi dan dewan penganggaran publik. Majelis regional tersebar di berbagai wilayah dan menjadi forum utama yang terbuka bagi partisipasi masyarakat. Dalam majelis regional ini berlangsung pertemuan untuk mengevaluasi kinerja eksekutif, menentukan prioritas dalam anggaran publik serta memilih orang-orang untuk masuk dalam forum delegasi dan anggota dewan penganggaran publik. Dalam pertemuan tersebut juga dilaksanakan lokakarya atau literasi anggaran yang melibatkan masyarakat lokal, anggota legislatif serta lembaga-lembaga sukarela tentang anggaran publik dan bagaimana menerapkannya menjadi sebuah prioritas pembangunan dan belanja publik. Tujuan literasi anggaran ini adalah adanya kepercayaan publik terhadap forum dialog atau musyawarah bersama sekaligus merangsang keterlibatan masyarakat lokal dalam forum tersebut (bdk. Hall, 2005). Elemen lain dalam sistem piramidal di atas adalah forum delegasi yang bertugas menjadi perantara dewan penganggaran publik dan masyarakat. Forum ini juga

mengawasi implementasi anggaran serta memberikan informasi kepada masyarakat tentang pelaksanaan anggaran yang sudah ditetapkan bersama. Sedangkan dewan penganggaran publik bertugas merancang dan menyerahkan anggaran secara rinci kepada pemerintah kota berdasarkan prioritas yang sudah ditentukan oleh majelis daerah. Dewan ini juga memantau pelaksanaan usulan yang sudah disetujui.

Bertolak dari sistem piramidal di atas serta mekanisme yang berlangsung di dalamnya, jelas terlibat bahwa masyarakat sipil memegang peran penting dalam memutuskan apa yang harus dilaksanakan oleh legislatif dan pemerintah kota. Inisiatif tentang sebuah program investasi berasal dari masyarakat yang harus juga hadir pada pertemuan bersama. Masyarakat yang terlibat dalam penganggaran partisipatif ini, oleh Abraham (2018), adalah wujud dari kewarganegaraan partisipatif masyarakat. Masyarakat juga akan menuntut pertanggungjawaban legislatif yang sudah dipercayakan untuk menyuarkan aspirasi mereka dan mengimplementasikannya dalam karya nyata. Di sini kinerja legislatif akan dinilai. Masyarakat memberikan penghargaan kepada anggota legislatif yang berpihak pada masyarakat. Penghargaan itu ditunjukkan dengan kembali memilih anggota legislatif tersebut. Sebaliknya, masyarakat juga akan menghukum anggota legislatif dengan tidak memilih mereka pada pemilihan umum berikutnya, jika mereka dinilai gagal. Pada titik ini, masyarakat yang sudah berpartisipasi dalam pemantauan tersebut, oleh Abraham (2018), adalah bentuk perwujudan dari kewarganegaraan fiskal mereka. Dengan demikian, demokrasi dan penganggaran partisipatif ala Porto Alegre ini menekankan otonomi masyarakat untuk menggunakan suara dan hak pilihnya yang bermuara pada implementasi kebijakan publik demi perubahan yang berarti bagi kehidupan masyarakat (Wampler, 2012).

Mengenal Musrenbang Partisipatif ala Indonesia

Sejak zaman reformasi, Indonesia memasuki era baru yang ditandai oleh otonomi daerah atau desentralisasi. Sejalan dengan spirit desentralisasi itu, pemerintah daerah mendapat kuasa dan wewenang untuk mengatur berbagai perangkat pemerintah, mengelola keuangan dan mengeluarkan peraturan atau produk hukum termasuk juga merencanakan program-program pembangunan (Kusriyah, 2019). Pemberian kuasa, wewenang serta hak dan kewajiban kepada pemerintah daerah atau yang dikenal dengan otonomi daerah diatur secara khusus dalam UU Nomor 23 tahun 2014. Keleluasaan yang dimiliki pemerintah daerah ini memungkinkannya untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan melalui peningkatan pelayanan dan pemberdayaan serta penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif (Thahir, 2019).

Perencanaan pembangunan yang sejalan dengan semangat desentralisasi itu juga diatur dalam UU No. 25 tahun 2004. Perencanaan ini harus dimulai dari level terbawah pemerintahan, yakni dari tingkat desa atau kelurahan. Mekanisme ini yang dikenal dengan nama musyawarah perencanaan pembangunan atau musrenbang, yaitu “forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan Nasional dan rencana pembangunan Daerah” (pasal 1 ayat 21). Instansi pemerintahan yang bertanggung jawab dalam perencanaan pembangunan ini adalah Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) untuk level nasional dan di tingkat daerah (provinsi dan kabupaten) ada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Perencanaan pembangunan juga ini diatur secara khusus dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 86 tahun 2017. Hasil dari perencanaan pembangunan ini dituangkan dalam undang-undang atau peraturan daerah yang memuat tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) untuk nasional dan daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) baik untuk pemerintah daerah maupun kementerian dan lembaga-lembaga pemerintahan, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) untuk tingkat nasional dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) serta Rencana Kerja Kementerian atau Lembaga.

Tampaknya perencanaan pembangunan ini adalah inisiatif dari pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah provinsi menyesuaikan rencana pembangunannya menyesuaikan dengan yang sudah disusun oleh Bappenas. Lalu pemerintah kabupaten menyesuaikan dengan rencana pembangunan yang disusun oleh Bappeda Provinsi. Selanjutnya pemerintah desa pun akan menyesuaikan rancangan pembangunan desa berdasarkan aspirasi masyarakat, kondisi riil mereka dan kebutuhan dasarnya mereka agar sinkron dengan rencana pembangunan dari pemerintah kabupaten/kota yang disiapkan oleh Bappeda Kabupaten. Hal pokok yang mesti mendapat perhatian adalah adanya kesesuaian dalam dokumen perencanaan antara kabupaten dan provinsi seperti juga antara desa-desa dengan kabupaten. Sebagai contoh, Handayati et al (2021) dalam studi mereka di Jawa Timur menemukan bahwa sebagian besar kota/kabupaten di Jawa Timur memiliki persentase kesesuaian RPJMD antara kota/kabupaten sebesar 75 %. Hanya ada beberapa kabupaten yang memiliki tingkat kesesuaian di bawahnya. Kesesuaian ini dimaksudkan agar ada sinergi antara rencana pembangunan di tingkat provinsi dan kabupaten, serta kabupaten dan desa-desa.

Meskipun demikian, musyawarah perencanaan itu mesti melibatkan masyarakat yang dimulai di tingkat desa. Di sini, perencanaan partisipatif bersama masyarakat menjadi niscaya. Hal yang mendasari

perencanaan partisipatif ini adalah hak-hak dasar yang dimiliki oleh masyarakat untuk terlibat secara demokratis dalam menentukan apa saja yang menjadi prioritas bagi kehidupan mereka. Keterlibatan masyarakat ini dilandasi oleh semangat gotong royong untuk mengambil keputusan bersama (Tanaya, 2019). Idealnya adalah berbagai elemen dan komponen masyarakat dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan bersama agar pembangunan dinikmati oleh semua pihak. Karena itu, keterlibatan masyarakat pada musrenbang tingkat desa atau kelurahan inilah yang sangat dibutuhkan karena musrenbang di tingkat kecamatan, kabupaten dan provinsi, lebih banyak melibatkan aparat pemerintahan dari berbagai satuan kerja dan kemudian akan diputuskan bersama anggota DPRD. Musrenbang desa merupakan sebuah forum musyawarah untuk merumuskan kebijakan pembangunan desa. Diharapkan bahwa forum deliberatif ini menjadi ajang interaksi antara pemerintah desa dan masyarakat untuk sampai pada kebijakan publik yang unggul (Tresiana & Duadji, 2016).

Dalam pelaksanaannya, ada beberapa kendala dalam upaya memaksimalkan keterlibatan masyarakat pada penjangkauan aspirasi melalui musrenbang di tingkat desa atau kelurahan. Almas & Pesot (2012) mencontohkan bahwa pada musrenbang di tingkat Kelurahan Malalayang, Kota Manado, masyarakat yang diundang untuk ikut baru mendapat undangan disertai dokumen rencana strategis pembangunan Kota Manado tiga hari menjelang pelaksanaan musrenbang. Keterbatasan waktu ini tidak memungkinkan peserta mempelajari dokumen tersebut dan menyesuakannya dengan aspirasi dan kebutuhan riil mereka. Akibatnya adalah musrenbang hanya menjadi semacam “ritual” tahunan untuk memenuhi tahapan proses perencanaan pembangunan yang digariskan pemerintah, namun pada kenyataannya masih jauh dari harapan untuk menjangkau aspirasi masyarakat.

Selain itu, Tanaya (2019) menilai bahwa partisipasi masyarakat dalam musrenbang masih rendah. Hal ini karena orang memahami partisipasi itu sebagai satu bentuk mobilisasi untuk kepentingan pembangunan yang sudah dirancang oleh pemerintah. Rendahnya partisipasi masyarakat dalam musrenbang desa, menurut Aromadita & Pranoto (2018), karena kurangnya kesadaran dari masyarakat itu sendiri untuk terlibat. Di samping itu, pemerintah desa juga kurang melibatkan kelompok masyarakat miskin dan kaum perempuan untuk menyuarakan aspirasi mereka. Tresiana & Duadji (2016) juga menilai bahwa forum musrenbang desa yang seharusnya menjadi sebuah forum musyawarah terkesan formalitas saja dan dipandang sebagai momen untuk berkumpul sehingga tidak efektif dalam menyusun program kerja dan perencanaan pembangunan desa. Di samping itu, masyarakat tidak dapat mengakses langsung usulan musrenbang di tingkat-tingkat selanjutnya. Penilaian senada dikemukakan Mustanir (2017) bahwa pendekatan partisipatif dalam musrenbang cenderung menjadi sebuah retorika semata. Hal ini karena perencanaan pembangunan didominasi oleh kebijakan kepala daerah dan SKPD serta hasil reses dari DPRD. Akibatnya adalah usulan dari desa atau kelurahan tidak diakomodir dan realisasinya pun sangat minim.

Membandingkan Porto Alegre dan Indonesia: Mendengarkan Suara Rakyat, Mengalakkan Partisipasi

Satu hal mendasar yang menyatukan model demokrasi dan penganggaran partisipatif serta mekanisme musrenbang adalah keduanya menekankan pentingnya partisipasi masyarakat sipil (*civil society*) dalam perencanaan pembangunan. Pemerintah wajib mendengarkan suara rakyatnya, menghargai aspirasi mereka dan melibatkan mereka dalam proses pembangunan. Partisipasi dan keterlibatan masyarakat sipil ini merupakan satu bentuk demokrasi yang berciri deliberatif atau musyawarah untuk mufakat. Di sini masyarakat yang plural bermusyawarah bersama atas dasar saling menghormati untuk mencapai kesepakatan bersama yang mengarah pada hasil-hasil yang positif dan berguna untuk semua masyarakat (Friant, 2019).

Di samping itu, partisipasi dan keterlibatan masyarakat sipil dalam perencanaan pembangunan dimaksudkan untuk menguatkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). *Good governance* dalam pandangan Trommel (2020) merupakan sebuah cita-cita normatif yang bertujuan menggabungkan prinsip-prinsip manajemen publik yang berorientasi pada hasil dengan memperhatikan nilai-nilai seperti partisipasi, keadilan, persamaan di depan hukum, akuntabilitas dan legitimasi. *Good governance* juga berorientasi pada pengembangan kemandirian masyarakat sipil agar melalui keterlibatan mereka dalam proses pembangunan, mereka dapat memperbaiki kualitas hidup (Mindarti, 2016). Hal ini membutuhkan keseriusan dari pemerintah untuk melibatkan masyarakat sipil secara aktif dalam perencanaan pembangunan.

Meskipun demikian, harus diakui bahwa ada perbedaan yang cukup signifikan antara dua model partisipasi masyarakat itu. Pada demokrasi partisipatif ala Porto Alegre, partisipasi masyarakat sangat ditekankan agar aspirasi yang terserap betul mewakili kehendak masyarakat umum. Hal ini berangkat dari kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif. Memang, ada masyarakat yang oleh alasan tertentu tidak ikut

berpartisipasi dalam musyawarah untuk menentukan prioritas pembangunan dan penganggaran publik. Meskipun demikian, mereka yang tidak berpartisipasi harus menerima keputusan dari musyawarah tersebut. Partisipasi masyarakat juga nyata dalam kontrol terhadap implementasi keputusan bersama itu. Oleh karena partisipasi dan keterlibatan masyarakat sipil yang intens seperti ini, model demokrasi dan penganggaran partisipatif ala Porto Alegre ini, menurut Hall (2005), sudah diadopsi oleh lebih dari 300 pemerintahan kota/daerah di seluruh dunia dan melibatkan lebih dari 12 juta orang/masyarakat lokal. Karena itu, PBB, UNESCO, Bank Dunia, Uni Eropa serta Departemen Pembangunan Internasional (*Department for International Development*) Inggris memberikan apresiasi terhadap penganggaran partisipatif yang dikembangkan di Porto Alegre itu, terutama karena transparansi dan efektivitasnya.

Sedangkan partisipasi dan keterlibatan masyarakat lokal dalam mekanisme musrenbang di tingkat desa belum sepenuhnya berjalan sebagaimana mestinya. Musrenbang desa mensyaratkan partisipasi masyarakat, namun dalam praktiknya aparat desa dan BPD lebih berperan dalam menyusun rencana pembangunan desa. Di samping itu, aspirasi masyarakat lokal yang tertuang dalam program pembangunan desa harus disesuaikan dengan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah daerah melalui Bappeda. Hal ini diperparah oleh kenyataan bahwa ada kepentingan politik di balik penetapan sebuah program pembangunan. Itu berarti musrenbang belum sepenuhnya mengoptimalkan partisipasi dan keterlibatan masyarakat lokal. Indonesia perlu terus menggerakkan partisipasi masyarakat bertolak dari kesadaran dan tanggung jawab masyarakat untuk menyampaikan aspirasi serta berdasarkan pada keterbukaan pemerintah dan legislatif untuk mendengarkan suara masyarakat sipil dan mengakomodasinya dalam merumuskan strategi pembangunan.

Di samping itu, partisipasi masyarakat sipil dalam perencanaan pembangunan harus terbebas dari intrik kepentingan politik dari pimpinan daerah maupun partai politik. Di Porto Alegre, PT dan para pemimpinnya menjadi inisiator demokrasi dan penganggaran partisipatif yang kemudian ditiru di mana-mana. Pertanyaannya adalah apakah masyarakat yang berbeda pilihan politiknya juga mengambil bagian dalam demokrasi partisipatif itu? Mungkin saja jawabannya adalah ya. Namun, bisa juga terjadi bahwa mayoritas masyarakat yang menjadi pendukung sebuah partai politik itulah yang mendominasi proses demokrasi dan penganggaran partisipatif. Hal yang sama juga terjadi dalam mekanisme musrenbang di Indonesia. Kadang terjadi bahwa aspirasi masyarakat yang diakomodir berasal dari kehendak pemimpin di daerah dan hasil reses DPRD untuk memenangkan kepentingan konstituen mereka. Jika kepentingan politik dari pimpinan daerah, anggota DPRD atau kelompok masyarakat yang diutamakan, maka yang terjadi adalah ketidaksetaraan atau ketimpangan di era demokrasi partisipatif seperti dikemukakan oleh Dacombe & Parvin (2021). Ketimpangan itu ditandai oleh diakomodirnya kepentingan dan aspirasi satu kelompok mayoritas dan terabaikannya suara dan aspirasi dari kelompok minoritas. Menjawab ketimpangan ini, Dacombe & Parvin menganjurkan pentingnya mengkaji alasan mendasar mengapa orang tidak mau atau enggan untuk terlibat dan menganimasi mereka untuk terlibat aktif dalam demokrasi partisipatif.

KESIMPULAN

Brasil dan Indonesia adalah negara berkembang yang pernah berada dalam satu situasi kelam oleh karena pemerintah yang otoriter. Kedua negara ini berhasil keluar dari kekuasaan pemerintah yang represif dan membangun iklim demokrasi demi memajukan masyarakat. Brasil kemudian menerapkan demokrasi dan penganggaran partisipatif di Porto Alegre hingga ditiru dan dipraktikkan di mana-mana. Setelah reformasi, Indonesia juga menerapkan mekanisme musrenbang untuk menjaring aspirasi dari masyarakat bawah. Tampaknya Porto Alegre lebih berhasil dalam menggerakkan partisipasi masyarakat sipil di level bawah. Indonesia masih perlu belajar banyak untuk menggerakkan masyarakat sipil agar lebih banyak terlibat dalam musrenbang. Di samping itu, pemerintah dan anggota legislatif pun diharapkan untuk lebih aktif untuk menggerakkan partisipasi masyarakat sipil dan meninggalkan tendensi untuk mementingkan konstituen demi merangkul masyarakat dari semua lapisan. Partisipasi masyarakat sipil adalah hal yang niscaya demi mengupayakan kesejahteraan melalui pembangunan. Dengan demikian, yang menjadi tugas utama pemerintah adalah menggerakkan masyarakat sipil agar memiliki kesadaran dan mau berpartisipasi aktif dalam perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan program pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abraham, M. (2018). Orçamento Público Como Instrumento de Cidadania Fiscal. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, 17(17), 188–209.
<https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/596>
- Almas, R. R., & Pesot, W. F. (2012). Efektifitas Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Tingkat Kelurahan di Kota Manado (Studi Kasus di Kelurahan Malalayang I Kecamatan Malalayang). *Jurnal Ilmu Administrasi*, 8(2), 1–6.
<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/jia/article/view/6288>

- Aragones, E., & Sanches-Pages, S. (2009). A Theory of Participatory Democracy Based on the Real Case of Porto Alegre. *European Economic Review*, 53, 56–72. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2008.09.006>
- Aromadita, R. Y., & Pranoto, E. (2018). Community Participation in Village Development Planning. *International Journal of Business, Economic and Law*, 17(5), 113–117.
- Bruce, I. (Ed.). (2004). *The Porto Alegre Alternative Direct Democracy in Action*. London: Pluto Press.
- Dacombe, R., & Parvin, P. (2021). Participatory Democracy in an Age of Inequity. *Representation*, 52(2), 145–157. <https://doi.org/10.1080/00344893.2021.1933151>
- Friant, M. C. (2019). Deliberating for Sustainability : Lessons from the Porto Alegre Experiment with Participatory Budgeting. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 11(1), 81–99. <https://doi.org/10.1080/19463138.2019.1570219>
- Hall, J. (2005). *Breathing Life into Democracy The Power of Participatory Budgeting*. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/breathing-life-into-democracy-the-power-of-participatory-budgeting-111969/>
- Handayati, P., Sutadji, E., Wulandari, D., Narmaditya, B. S., Alhaleh, S. E. A., & Prayitno, P. H. (2021). Strategic Development Planning in the Perspectives of Public Accountability. *Jurnal Pendidikan Ekonomi & Bisnis*, 9(1), 25–33. <https://doi.org/10.21009/JPEB.009.1.3>
- Horochovski, R. R., & Clemente, A. J. (2012). Democracia Deliberativa e Orçamento Público: Experiências de Participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. *Revista*, 20(43), 127–157. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000300007>
- Kusriyah, S. (2019). *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Unissula Press. <https://id1lib.org/book/11584736/efe47f>
- Mindarti, L. I. (2016). The Implementation of Participation Principles in Good Governance. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, 2(2), 142–147. <https://doi.org/10.21776/ub.jiap.2016.002.02.7>
- Mustanir, A. (2017). Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Rencana Pembangunan di Kelurahan Kanyuara Kecamatan Watang Sidenreng Kabupaten Sidenreng Rappang. *Jurnal Politik Profetik*, 5(2), 247–261. <https://doi.org/10.24252/profetik.v5i2a6>
- Tanaya, I. G. L. P. (2019). *Musyawarah Desa dalam Perencanaan Pembangunan Desa*. Jakarta: BALILATFO.
- Thahir, B. (2019). Kebijakan Sosial Dan Otonomi Daerah. *Jurnal Kebijakan Pemerintahan*, 2(2), 91–102. <https://doi.org/10.33701/jkp.v2i2.909>
- Tresiana, N., & Duadji, N. (2016). Kegagalan Pemaknaan “Lembaga Musyawarah Perencanaan dan Pembangunan Desa” dalam Mewujudkan Deepening Democracy. *Masyarakat, Kebudayaan Dan Politik*, 29(4), 191–203. <https://e-journal.unair.ac.id/MKP/article/download/2752/2300>
- Trommel, W. (2020). Good Governance as Reflexive Governance : In Praise of Good Collegueship. *Public Integrity*, 22(3), 227–235. <https://doi.org/10.1080/10999922.2020.1723356>
- Vilas Boas, M.-H. S. (2017). The Genesis of Participatory Democracy in Brazil: a Scientific (Re)Construction. *Brazilian Political Science Review*, 11(1), 1–28. <http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821201700010008>
- Wampler, B. (2012). Entering the State : Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil. *Political Studies*, 60, 341–362. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00912.x>
- Wood, T., & Murray, W. E. (2007). Participatory Democracy in Brazil and Local Geographies: Porto Alegre and Belo Horizonte Compared. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 0(83), 19–42. <https://ssrn.com/abstract=2294738>