

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH (RPJMD) KOTA PEKANBARU 2012-2017

Alexsander Yandra

Dosen Ilmu Administrasi Negara FIA UNILAK

ABSTRACT

The region authority to controlling the development planning contained in a regulations No. 25 of 2014 about the system of development planning. The regulation give an opportunity to the public to become involved in every process of development especially in the long-term process, medium-term although short-term. Medium-term development plan (RPJMD) become the important ones to every region especially Pekanbaru city, because this formula was an elaboration of the vision and mission of regional head (Walikota) as well as executives products that directly related to the policies of city government development. As part of the process of formulating the development plan, the discussion of development planning (musrenbang) was the only step where the public get the chance to participate. Through a descriptive qualitative approach by the ethic data analysis and emic, concluded that the public participate in the discussion of development planning RPJMD of Pekanbaru city fully initiated by the government of Pekanbaru city, there was nothing mobilitation from the government to the public in musrenbang because the public voluntary attendance for the invitation, participation from the formal way and group and also there was nothing informal way, so this participation has not been effective because the public were not involved from the start in the formulations of the RPJMD, so that the public still seen as a subject in the development planning.

Key Words: participation, social changes and development, RPJMD.

ABSTRAK

Kewenangan daerah untuk melakukan pengendalian perencanaan pembangunan tertuang dalam Undang-Undang No.25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan. UU ini memberikan peluang kepada masyarakat untuk terlibat di setiap proses pembangunan terutama dalam proses perencanaan jangka panjang, jangka menengah maupun jangka pendek. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) menjadi hal penting bagi setiap daerah khususnya Kota Pekanbaru, karena rumusan ini merupakan penjabaran visi dan misi kepala daerah (walikota) serta produk eksekutif yang berkaitan langsung dengan kebijakan-kebijakan pembangunan pemerintah kota. Sebagai bagian dari proses perumusan perencanaan pembangunan, musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) merupakan satu-satunya tahapan dimana masyarakat mendapatkan kesempatan untuk berpartisipasi. Melalui pendekatan kualitatif deskriptif dengan analisa data etik dan emik, disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan RPJMD Kota Pekanbaru sepenuhnya diprakarsai oleh pemerintah Kota Pekanbaru, tidak ada mobilisasi dari pemerintah terhadap masyarakat dalam musrenbang karena masyarakat sukarela hadir untuk memenuhi undangan, partisipasi melalui jalur formal dan kelompok tidak ada jalur informal, maka partisipasi ini belum efektif karena masyarakat tidak dilibatkan dari awal dalam perumusan RPJMD, sehingga masyarakat masih terlihat sebagai subjek dalam pembangunan.

Kata Kunci: Partisipasi, Perubahan sosial dan pembangunan, RPJMD

PENDAHULUAN

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

RPJM ini juga nantinya menjadi rujukan utama dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang berjangka waktu satu tahun dan juga bagi penyusunan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD). Beberapa hal inilah yang kemudian menjadikan RPJM Daerah menjadi satu hal yang sangat penting untuk kita teliti, terlebih lagi jika dikaitkan dengan keterlibatan masyarakat dalam perumusan dokumen ini.

Pekanbaru adalah salah satu kotamadya di Provinsi Riau yang telah memiliki dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dituangkan dalam Peraturan Wali Kota Pekanbaru No.19 Tahun 2012. Dokumen ini disusun tiga bulan setelah pasangan H. Firdaus, MT dan Ayat Cahyadi terpilih dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Pekanbaru tahun 2012 yang lalu. Kepala Bappeda menyusun rancangan RPJM Daerah dengan menggunakan rancangan renstra-SKPD dan berpedoman pada RPJP Daerah. Rancangan inilah yang kemudian dijadikan oleh Bappeda sebagai bahan Musrenbang Jangka Menengah Daerah yang diadakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Kepala Daerah dilantik. Dan selanjutnya setelah Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RPJM Daerah berdasarkan hasil Musrenbang, rancangan tersebut ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3

(tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik pasca Pemilihan kepala daerah berlangsung.

Lebih jauh Bappeda Kota Pekanbaru melakukan berbagai proses tahapan dari penyusunan dokumen RPJM ini dimulai dengan penyusunan draf yang didasarkan pada visi, misi dan program kepala daerah terpilih dan kemudian dibawa ke forum musrenbang, di mana masyarakat bisa memberikan usulan dan masukan sebagai wujud dari perencanaan pembangunan partisipatif. Hasil musrenbang ini di rekap dan dirumuskan kembali, dilakukan uji konsistensi dan kemudian dimasukkan ke dalam dokumen perencanaan yang disempurnakan oleh Bappeda.

Undang-Undang No.25 Tahun 2004 telah mengamanahkan adanya keterlibatan masyarakat luas dalam perencanaan pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam hal ini tentu saja juga menjadi bagian pertimbangan penting dari proses perencanaan pembangunan jangka menengah Kota Pekanbaru 2012-2017. (UU No.25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Bab III/Ruang Lingkup, pasal 5 ayat 3, pasal 6 ayat 1, pasal 7 ayat 1). Kita dapat melihat bagaimana partisipasi sebagai permasalahan pem-posisian masyarakat dalam sebuah proses kebijakan publik khususnya dalam musrenbang. Persoalan partisipasi tidak hanya dalam hal kehadiran masyarakat pada proses musrenbang, tetapi partisipasi tersebut sangat berimplikasi pada kepentingan politis masyarakat dari setiap perencanaan yang dibuat atau di rumuskan.

PENDEKATAN TEORITIS

Teori Paradigma Perubahan Sosial dan Pembangunan

Para ahli membagi paradigma perubahan sosial (atau pembangunan) dalam dua kerangka besar yakni perubahan sosial dalam paradigma positivistik dan perubahan sosial dalam paradigma kritis (Fakih, 2003:35). Dalam paradigma positivistik, masyarakat dianggap sebagai sumber masalah, masyarakat tidak mampu menyelesaikan masalahnya sendiri sehingga perubahan sosial dirancang oleh para ahli

dan teknisi pembangunan dan menempatkan masyarakat sebagai objek dari perubahan sosial. Sedangkan bagi paradigma kritis, masyarakat diposisikan lebih tau dengan masalahnya sendiri dan mempunyai kemampuan memecahkannya sendiri. Masyarakat adalah subjek dari perubahan sosial dimana mereka menjadi pusat perubahan, menciptakan dan sekaligus sebagai pengontrol perubahan tersebut.

Dua paradigma ini juga dipengaruhi oleh pemahaman-pemahaman yang berbeda pula tentang teori-teori sosial dimana ia menjadi landasan bagaimana jalannya pembangunan (Fakih, 2003:45). Yang pertama yaitu teori sosial *regulatif*, yang mempunyai pandangan bahwa teori sosial harus mengabdikan pada stabilitas, pertumbuhan, dan pembangunan, bersifat objektif secara politik dan bebas nilai. Masyarakat hanya objek pembangunan, direncanakan, diarahkan, dan dibina untuk berpartisipasi menurut selera yang mengontrol. Pemahaman ini berhasil memunculkan kaidah "*rekayasa sosial*". Teoritisi memiliki otoritas kebenaran dalam mengarahkan praktisi dan masyarakat.

Yang kedua teori sosial *emansipatoris* yang berfikir bahwa ilmu sosial harus melakukan penyadaran kritis pada masyarakat terhadap sistem dan struktur sosial "*dehumanisasi*" yang membunuh kemanusiaan, yang mana proses dehumanisasi ini terselenggara melalui mekanisme yang bersifat struktural dan sistemik, kekerasan maupun melalui penjinakan yang halus. Dua pandangan ini akan terlihat jelas jika kita turunkan dalam dua pola sistem pembangunan yang selama ini pernah kita kenal sebagai pembangunan yang bersifat *top-down* dan pembangunan yang bersifat *bottom-up*. Pembangunan dari bawah inilah akar-akar partisipasi berawal. Pembangunan pada dasarnya merupakan suatu upaya perubahan yang direncanakan secara sadar dan berkelanjutan dengan tujuan yang lebih baik dan bernilai. Masyarakat merupakan subjek sekaligus objek dari pembangunan, untuk itu masyarakat luas mesti diikutsertakan dalam pembangunan karena tujuan akhir yang akan dicapai adalah kesejahteraan masyarakat luas.

Partisipasi Dalam Pembangunan

Cohen dan Uphoff memberikan definisi tentang partisipasi yaitu sebagai gerakan masyarakat untuk terlibat dalam proses perencanaan, pelaksanaan kegiatan, ikut menikmati hasil dari kegiatan tersebut, dan ikut serta dalam mengevaluasinya (Uphoff dalam Syamsi, 1986:114). Selanjutnya partisipasi itu dapat dilihat dari tiga dimensi, yakni apa, siapa dan bagaimana partisipasi itu dilakukan. Dimensi pertama, yakni *apa*, artinya dalam hal apa saja partisipasi itu dilakukan. Ini menyangkut arti, pengertian atau definisi partisipasi sebagaimana yang telah disebut sebelumnya. yakni dalam hal perencanaan, implementasi, menikmati hasil dan evaluasi.

Dimensi kedua, yaitu *siapa*, artinya siapa saja yang ada yang kemungkinan terlibat dalam partisipasi. Cohen dan Uphoff menyatakan orang-orang yang terlibat dalam partisipasi adalah masyarakat setempat, pimpinan setempat dan pejabat pemerintah. Penekanan partisipasi disini tentu saja adalah masyarakat melalui pimpinan-pimpinan mereka. Dimensi ketiga, yaitu *bagaimana*, yaitu mengenai bagaimana terjadinya partisipasi dalam sebuah pembangunan. Untuk membuktikan atau menguji kebenaran terjadinya partisipasi dalam perencanaan pembangunan, Cohen dan Uphoff merekomendasikan perhatian kita pada pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut diantaranya:

- a. Dari mana datangnya prakarsa untuk berpartisipasi, apakah datangnya dari atas atau dari bawah. Prakarsa yang datangnya dari atas (*with initiative coming from the top down*) berarti partisipasi yang di mobilisasi dari atasan. Sedangkan prakarsa partisipasi yang datang dari bawah (*with initiative from the bottom up*) adalah partisipasi yang mandiri.
- b. Perlu juga di pertimbangkan, apa yang menjadi pendorong atau motivasi orang berpartisipasi. Apakah mereka berpartisipasi karena paksaan atau dasar sukarela.
- c. Apakah partisipasi yang dilakukan itu jalurnya melalui struktur formal atau informal, apakah melalui struktur yang begitu kompleks atau sederhana.

- d. Apakah pada dasarnya partisipasi dilakukan melalui saluran individu atau kelompok, secara langsung atau perwakilan.
- e. Apakah kelangsungan dan keteraturan partisipasi itu dapat dipertahankan.
- f. Menyangkut kewenangan dan efektifitas dalam partisipasi.

Dari sini dapat kita ambil garis besar bahwa partisipasi berkaitan erat dengan bagaimana latar belakang seseorang terlibat dalam suatu kegiatan. Yang pertama ia bisa terlibat dengan adanya mobilisasi dan yang kedua ia lahir dan datang dari keinginan dan kemauan berbuat dan memberi sesuatu tanpa adanya satu dorongan atau paksaan dari luar dirinya. Dan dalam penelitian ini kita akan mencoba melihat partisipasi sesuai dengan konsep yang disampaikan Cohen dan Uphoff di atas.

METODOLOGI PENELITIAN

Tipe yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif. Dalam penelitian ini yang dijadikan unit analisa adalah kelompok yang terlibat dalam pembuatan dokumen RPJMD Kota Pekanbaru. Peneliti menggunakan teknik wawancara dan dokumentasi. Kemudian barulah dilakukan interpretasi kualitatif baik secara emik maupun etik. Interpretasi emik dimaksudkan sebagai penginterpretasian data dari permasalahan subjek penelitian terhadap lingkungan dan dunia sekitarnya. Sedangkan interpretasi etik adalah data yang diinterpretasikan menurut pandangan peneliti sendiri berdasarkan kajian kepustakaan yang relevan (Moleong, 1998:121).

PEMBAHASAN

1. Proses Perumusan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Pekanbaru 2012-2017

Pembahasan ini melihat bagaimana proses perumusan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah dan membandingkannya dengan proses yang

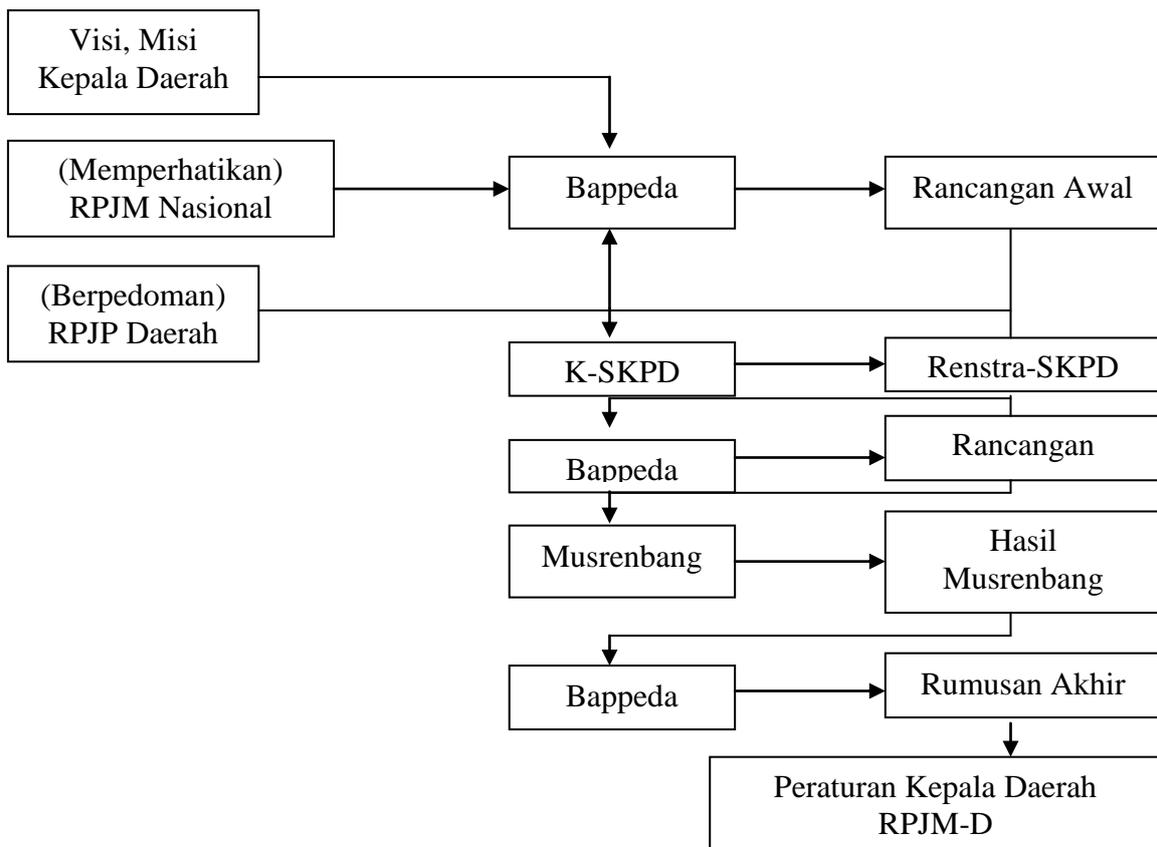
dilalui dalam merumuskan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Daerah. Rencana Kerja Pemerintahan Daerah (RKPD) merupakan penjabaran dari RPJMD yang mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. (UU No.25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Bab.III/Ruang Lingkup, pasal 4). Pelaksanaan penyusunan RKPD ini menurut UU berbeda dengan proses penyusunan RPJMD. Penyusunan RKPD prosesnya dimulai dengan penyiapan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran dari RPJMD di mana Bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan Renja-SKPD. Dalam UU juga ditegaskan bahwa ketentuan mengenai tata cara penyusunan RKPD dan pelaksanaan musrenbang diatur dengan peraturan daerah. (Bab V/Penyusunan dan Penetapan Rencana, pasal 27).

Proses pelaksanaan penyusunan RKP dan pelaksanaan musrenbang sebagaimana yang dimaksudkan UU di atas adalah sesuai dengan mekanisme yang ditetapkan oleh perda. Realitas setiap penyusunan RKPD per-tahunnya dilaksanakan sesuai dengan mekanisme yang ditetapkan melalui Permendagri tentang Petunjuk Pelaksanaan Musrenbang. Jadi dapat kita ketahui bahwa seluruh pemda di Indonesia dalam melakukan penyusunan RKPD harus merujuk pada satu payung mekanisme yang sama. Surat Edaran Bersama tersebut Permendagri No 54 Tahun 2010, penyusunan RKPD dimulai dengan penjarangan aspirasi masyarakat melalui forum musrenbang kelurahan, di mana seluruh unsur masyarakat dilibatkan dalam penyusunannya. Rekapitulasi dari hasil musrenbang kelurahan ini menjadi bahan yang nantinya dibawa ke dalam forum musrenbang kecamatan yang diwakili oleh wakil masyarakat masing-masing kelurahan. Hasil dari musrenbang kecamatan ini kemudian dibawa ke forum musrenbang kota yang sebelumnya masuk kedalam forum Satuan Kerja Perangkat Daerah

(SKPD). Di dalam musrenbang kota inilah nanti perwakilan dari seluruh kecamatan, SKPD dan masyarakat yang tergabung dalam lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan yang ada di Kota Pekanbaru berkumpul dan merumuskan Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Berbeda dengan penyusunan RKPD, penyusunan RPJMD tidak melalui proses musrenbang bertingkat sebagaimana yang dilakukan dalam

penyusunan RKPD yang dilakukan mulai dari tingkat kelurahan. Dalam penyusunan RPJMD, musrenbang, di mana di sinilah diharapkan nantinya adanya partisipasi dari masyarakat, hanya dilakukan pada tingkat kota. Untuk perlu kita pahami bagaimana alur proses perencanaan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD):

Skema 1. Proses Perencanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah



Aturan pelaksanaan teknis penyusunan RPJMD Kota Pekanbaru ini, pemerintah kota melakukan pendefinisian langsung terhadap Undang-Undang No.25 tahun 2004 dan Permendagri No 54 Tahun 2010, tentang Tata Cara Penyusunan RPJP dan RPJM Daerah. Pendefinisian masyarakat, mekanisme pelaksanaan musrenbang dan proses yang mendahului sebelum terumuskannya dokumen RPJMD ini langsung merujuk pada aturan perundang-undangan. Hal ini juga berbeda dengan apa yang dijelaskan undang-undang, di mana undang-undang menyebutkan bahwa tata cara penyusunan RPJM Daerah dan secara

umum penyusunan RPJPD, Renstra SKPD, RKPD, serta pelaksanaan musrenbang sendiri diatur dengan peraturan daerah. Tentu saja dari penjelasan bahwa mekanisme pelaksanaan yang merupakan pendefinisian langsung UU yang ada sangat berbeda dengan apa yang diamanahkan konstitusi.

Proses perumusan RPJM dimulai dengan penyusunan draf yang didasarkan pada visi, misi dan program kepala daerah terpilih. Untuk Kota Pekanbaru sendiri, rumusan rencana pembangunan ini diambil dari visi misi calon kepala daerah lainnya yang tentu saja seiring dengan visi misi kepala daerah

terpilih. Rumusan ini juga diambil dari renja-SKPD dan instansi yang ada di Kota Pekanbaru, yang juga telah disesuaikan dengan arah dan visi misi kepala daerah dalam rancangan awal RPJMD. Sebagaimana yang juga telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam penyusunan dokumen RPJMD, pemerintah Kota Pekanbaru bekerjasama dengan Lembaga Penelitian Ekonomi Pembangunan (LPEP). Dalam hal ini draf dokumen yang nantinya akan dibawa ke dalam musrenbang kota telah melalui proses yang melibatkan LPEP, Bappeda, Kepala Dinas dan Instansi SKPD se Kota Pekanbaru. Dokumen inilah yang kemudian dibawa ke dalam forum musrenbang, di mana partisipasi dan aspirasi dari masyarakat mendapat tempat.

Dalam musrenbang, draf dokumen RPJM ini kemudian di presentasikan kepada seluruh peserta musrenbang yang hadir. Setiap masukan, tambahan dari masyarakat dan unsur-unsur yang diundang menjadi bahan dalam tahap akhir perumusan yang dilakukan oleh Bappeda. Sehingga setelah itu, rumusan dokumen ini ditetapkan dengan peraturan kepala daerah yang tertuang dalam Peraturan Wali Kota Pekanbaru No.19 Tahun 2012. Jadi dapat kita lihat bahwa tahapan dari proses perumusan RPJMD ini adalah:

1. Penyusunan draf awal yang didasarkan pada visi, misi dan program kepala daerah. Untuk Kota Pekanbaru, draf ini juga mengakomodir visi, misi calon kepala daerah yang lain, karena ini merupakan bagian penting dari aspirasi masyarakat dan terakhir ia juga diambil dari renja-SKPD Kota Pekanbaru.
2. Pemaparan rancangan RPJMD dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan, sekaligus menerima masukan dari peserta musrenbang.
3. Penyusunan rancangan akhir RPJMD, yang kemudian disahkan melalui peraturan wali kota.

Ketiga tahapan proses perencanaan ini telah sesuai dengan apa yang telah digariskan dalam UU dan Peraturan Mendagri, yang mana proses tersebut harus melalui tiga tahap perencanaan, yaitu penyiapan rancangan awal rencana

pembangunan, melakukan musrenbang dan penyusunan rancangan akhir (UU No 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Bab IV, pasal 9).

2. Partisipasi Masyarakat Dalam Musrenbang RPJMD Kota Pekanbaru Tahun 2012-2017

Musrenbang sebagai wadah dan kesempatan bagi masyarakat dalam memberikan dan menyalurkan aspirasi, merupakan salah satu syarat bagi proses pelaksanaan penyusunan RPJMD. Musrenbang merupakan amanah dari Sistem Perencanaan Pembangunan Indonesia yang partisipatif yang tertuang dalam UU No.25 tahun 2004. Dalam proses ini diharapkan apa yang menjadi kekurangan selama pelaksanaan pembangunan yang sebelumnya tidak melibatkan masyarakat sebagai subjek dari proses pembangunan dapat diatasi, terutama dalam hal perencanaan pembangunan. Untuk melihat bagaimana partisipasi itu berlangsung, kita melihat beberapa aspek yang telah dijelaskan terdahulu yaitu:

a. Prakarsa Dalam Berpartisipasi

Kehadiran masyarakat Pekanbaru dalam musrenbang, secara langsung dapat dilihat sebagai implementasi dari UU sistem perencanaan itu sendiri. Dalam UU disebutkan bahwa Bappeda atau pemerintahan daerah sebagai penanggung jawab dari proses penyusunan dokumen harus melibatkan masyarakat (Bab III/Ruang Lingkup Perencanaan Pembangunan, pasal 5 ayat 3, pasal 6 ayat 1, 7 ayat 1). Dalam proses perumusan dokumen RPJM ini pelibatan masyarakat hanya dalam musyawarah perencanaan pembangunan, sesuai dengan apa yang dijelaskan dalam UU. Terlepas dari benar atau salahnya asumsi tersebut, di sini kita tetap bisa melihat bahwa partisipasi masyarakat dalam musrenbang RPJMD Kota Pekanbaru ini diprakarsai oleh pemerintah Kota Pekanbaru.

Dalam hal ini Bappeda dengan tim perumus memberikan undangan kepada

masyarakat untuk menghadiri forum musrenbang yang telah direncanakan. Perihal undangan inilah yang akhirnya dimaknai keterlibatan masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan ini tidak terlepas dari sebuah alasan karena mereka diundang, maka dari itu masyarakat tidak akan terlibat dalam proses ini kalau tidak ada undangan dari pihak pemerintah daerah. Ketua Bappeda menyebutkan tidak ada keharusan pelibatan masyarakat dalam merumuskan peraturan wali kota karena ini merupakan produk dari eksekutif. Berdasarkan hal tersebut maka pelibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan tidak terlepas dari tuntutan otonomi daerah, dengan adanya otonomi daerah dan adanya sistem perencanaan yang baru ini, memberikan manfaat tersendiri bagi masyarakat, karena mereka bisa menyalurkan keinginan dan harapan mereka yang selama ini sering sekali tidak sesuai dengan apa yang dipraktekkan pemerintah pusat.

Keterlibatan masyarakat dalam proses perumusan RPJM di Kota Pekanbaru ini diprakarsai oleh pemerintah kota sebagai sebuah tuntutan aturan, baik UU No.25 tahun 2004, juga tuntutan otonomi daerah yang lebih menempatkan masyarakat dalam posisi yang penting dalam proses pembangunan. Hal inilah yang disebut Cohen dan Upphof sebagai prakarsa yang datang dari atas (*with initiative coming from the top down*) berarti partisipasi yang di mobilisasi dari atasan (Ibnu Syamsi, 1986:114).

b. Motivasi Masyarakat Dalam Berpartisipasi

Motivasi yang mendorong masyarakat untuk datang dalam musrenbang tentu saja akan berbeda antara satu sama lainnya. Namun dari beberapa peserta yang telah peneliti wawancarai dapat digambarkan bahwa kehadiran masyarakat dalam musrenbang RPJMD Kota Pekanbaru ini bukan karena paksaan dari pemerintah, tetapi murni prakarsa dari atas. Melihat dari apa yang terjadi sedikit bahwasanya masyarakat tidak akan mungkin datang

kalau seandainya pemerintah tidak mengundang. Seolah-olah keinginan dari masyarakat tidak ada untuk berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan ini hanya sekedar bentuk seremonial menghadiri suatu undangan.

Walaupun masyarakat belum lagi berinisiatif penuh, dengan artian mereka masih menunggu rangsangan dari pemerintah, namun dari apa yang mereka lakukan merupakan satu kesadaran bahwa mereka memang butuh untuk terlibat, karena itu menyangkut kepentingan mereka sendiri. Hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan Abdul Azis Saleh, yang menempatkan unsur kesukarela-an atau keinginan sendiri sebagai unsur paling penting dalam keikutsertaan (*partisipasi*) masyarakat (Abdul Aziz Saleh, 2005:65).

Partisipasi masyarakat yang seperti ini juga tidak bisa dikatakan sepenuhnya merupakan mobilisasi dari pemerintah karena kemunculan partisipasi semacam ini seperti apa yang dikatakan oleh Azis Saleh merupakan gabungan antara “keterpaksaan dan kesukarelaan”. Selain kehadiran mereka yang merupakan keharusan sebagaimana yang diamanahkan konstitusi juga merupakan sebuah pilihan sadar atas kebutuhan mereka sebagai anggota masyarakat yang selalu memantau perkembangan pembangunan daerah serta sebagai *chack and balances* atas pemerintahannya.

c. Jalur Partisipasi

Dari penjelasan undang-undang tentang mekanisme perencanaan pembangunan dan dengan adanya suatu tahapan yang sistematis dalam proses perumusannya, maka kita bisa melihat bahwa partisipasi yang dilakukan itu menggunakan jalur yang formal. Ini artinya aspirasi yang ada ditengah masyarakat dalam hal perencanaan pembangunan jangka lima tahun-an ini tidak akan masuk dan diterima kalau tidak melalui suatu forum musrenbang yang telah ditetapkan UU. Dan sangat jelas sekali bahwa musrenbang yang diadakan dalam bentuk lokakarya ini bersifat formal. Lebih tegas dapat kita lihat dari bagaimana

masyarakat tidak terlibat dalam penyusunan draf yang dilakukan oleh Bappeda atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada. Masyarakat tidak mendapat tempat berpartisipasi selain dalam forum musrenbang yang telah ditentukan sebelumnya. Perihal tidak adanya ruang lain bagi masyarakat terlibat dalam proses perumusan RPJMD ini juga dapat kita lihat dalam apa yang telah digambarkan sebelumnya sebagai proses perencanaan pembangunan RPJMD. Dengan kata lain dalam merumuskan perencanaan pembangunan jangka menengah ini masyarakat hanya memiliki satu wadah formal untuk menyalurkan aspirasi yang telah ditetapkan oleh UU.

Dalam musrenbang ini draf dokumen perencanaan yang telah disusun sebelumnya, dipresentasikan oleh tim perumus, mendapat tanggapan, masukan dan tambahan dari masyarakat sesuai dengan apa yang mereka pikirkan pada waktu itu. Kesederhanaan proses ini karena tidak adanya satu tahapan pendahuluan yang dijalani di tingkat masyarakat, seperti mekanisme bertingkat dari kelurahan yang digunakan dalam merumuskan RKPD. Pengambilan aspirasi juga hanya dilakukan dalam lokakarya musrenbang pada tingkat kota. Karena kita mengetahui bahwa dalam merumuskan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang berjangka waktu satu tahun prosesnya dimulai dari tingkat kelurahan sampai kepada nantinya perumusan dilakukan ditingkat kota. Sehingga dengan mekanisme berjenjang ini setidaknya lebih mengakomodir aspirasi dari masing-masing kelurahan.

Berbeda dengan penyusunan RKPD yang cukup kompleks, yang menyaring setiap aspirasi dari tingkat kelurahan, aspirasi dalam perumusan RPJMD lebih sederhana, yaitu hanya dengan mengandalkan dan mempercayakan langsung pada perwakilan-perwakilan masyarakat yang diundang, sehingga apa-apa yang menjadi aspirasi masyarakat tidak terstruktur dengan baik dan barangkali berindikasi tidak mengakomodir kebutuhan masyarakat secara adil. Dengan pola seperti ini, tidak tertutup kemungkinan bahwa apa yang disampaikan dalam forum

musrenbang adalah aspirasi subjektif dari yang bersangkutan.

d. Masyarakat dan Kelangsungan Partisipasi

Dari berbagai macam unsur yang terlibat kita bisa melihat ada beberapa unsur kelompok masyarakat yang kehadiran mereka mewakili kelompok-kelompoknya. Namun tidak adanya data tertulis yang menyebutkan unsur-unsur mana saja dari masyarakat yang terlibat dalam musrenbang ini, membawa pertanyaan sendiri. Apakah betul pemerintah Kota Pekanbaru telah mengikutsertakan masyarakat secara keseluruhan. Karena jika kita membandingkan dengan data lain, akan banyak lembaga kemasyarakatan yang eksis di tengah masyarakat tidak disebutkan oleh informan sebagai peserta dari musrenbang sendiri.

Menurut data dari Kesbangpol Kota Pekanbaru terdapat 129 organisasi massa aktif dari 149 organisasi massa yang ada di kota Pekanbaru. Dari hasil wawancara yang penulis lakukan, dan dengan membandingkannya dengan data kesbangpol ini, bisa mengindikasikan bahwa banyak unsur-unsur masyarakat yang belum dilibatkan, atau secara khusus di undang dalam musrenbang RPJMD Kota Pekanbaru. Tentu saja dengan tidak adanya dokumen-dokumen tadi, pernyataan ini masih spekulatif.

e. Kewenangan dan Efektifitas Partisipasi

Pemetaan terhadap kelompok yang ikut berpartisipasi dalam musrenbang adalah kelompok masyarakat adat secara territorial yang tergabung dalam Lembaga Adat Melayu Riau (LAM-Riau) Kota Pekanbaru, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) dari seluruh kelurahan yang ada di Kota Pekanbaru. Selanjutnya ada kelompok masyarakat secara sektoral yang terdiri atas masyarakat pedagang yang tergabung dalam Kamar Dagang dan Industri (Kadin), masyarakat petani, pengusaha, pedagang. Selanjutnya kelompok agamawan yang

tergabung dalam MUI Kota Pekanbaru, serta juga dari kalangan LSM.. Masyarakat Kota Pekanbaru dalam perumusan RPJM ini lebih disebabkan pada adanya rangsangan dari pemerintah sebagai bagian proses yang mesti dilalui sesuai ketentuan dalam UU. Dengan adanya mekanisme yang “baku” yang diamanahkan dalam UU, setidaknya kita bisa melihat bahwa kelangsungan dan keteraturan partisipasi yang seperti ini dapat dipertahankan. Tentunya sampai tidak adanya lagi aturan perundangan-undangan yang mengharuskan keterlibatan masyarakat seperti ini atau bergesernya partisipasi masyarakat dari “*initiative coming from the top down*” ke “*with initiative from the bottom up*”.

Berangkat dari posisi RPJMD itu sendiri yang berjangka waktu lima tahun dan mesti dijabarkan dalam kebijakan tahunan, di mana dalam merumuskan RKPD, partisipasi masyarakat juga diharapkan melalui musrenbang dari tingkat kelurahan sampai tingkat kotamadya. Dan yang kedua dalam proses perumusan RPJMD itu sendiri, masyarakat hanya terlibat dalam satu kali proses musrenbang kota saja. Oleh karena itu, menurut peneliti partisipasi masyarakat tidak berhenti sampai pada terumuskannya dokumen rencana pembangunan jangka menengah tersebut, lebih dari itu partisipasi masyarakat masih diharapkan dan dimungkinkan terjadi untuk proses pengontrolan atau pengawasan kebijakan yang telah dibuat.

f. Efektifitas Musrenbang Sebagai Media Partisipasi

Ada beberapa catatan yang menjadi perhatian peneliti berkaitan dengan apakah sudah cukup optimal dan efektif upaya menjaring partisipasi masyarakat. Pertama secara konstitusional daerah masih merujuk pada aturan teknis dari pemerintah pusat, yang tentu saja berimplikasi kembalinya pemerintah daerah sebagai pelaksana dari kebijakan-kebijakan pusat. Semangat dari otonomi daerah tentu saja bisa kita pertanyakan di sini. Paradigma pembangunan konservatif yang masih menempatkan daerah (masyarakat) sebagai objek kebijakan masih sangat jelas terlihat

dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Hal ini barangkali sebagai “kutukan” dari apa yang kita sebut dengan hukum yang mengikat, kaku atau tidak fleksibel. Kekakuan dari proses tersebut dapat kita lihat dari prosedur yang di lalui dalam tahapan perencanaan pembangunan jangka menengah tersebut.

Kedua, masyarakat hanya dilibatkan dalam tahapan musrenbang di tingkat kota/kabupaten. Kita bisa maklumi bahwa pilkada sebagai bentuk kesepakatan sosial telah memberikan kewenangan kepada kepala daerah terpilih melaksanakan proses pembangunan sesuai dengan apa yang dijanjikan dalam masa kampanye. Logika bahwa kepala daerah memiliki kewenangan besar bahkan “*katanya*” lebih besar dari lembaga legislatif sekalipun tentu saja tidaklah cukup, ketika berbicara partisipasi masyarakat. Apalagi ketika dalam prakteknya masyarakat hanya dilibatkan hanya dalam tahapan musrenbang. Musrenbang sendiri dalam hal ini penulis anggap adalah sebuah terobosan positif dalam upaya peningkatan partisipasi masyarakat, namun dalam merumuskan RPJM Daerah, pelaksanaan musrenbang hanya di tingkat kota/kab tidaklah cukup karena belum melalui sistem berjenjang yang di laksanakan dalam merumuskan RKPD dapat di gunakan.

Ketiga secara filosofis kita menyadari bahwa sistem kehidupan kenegaraan yang selama ini kita terapkan telah menyuburkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap sistem perwakilan sebagai akibat ketidakamanahan para terwakil. Pelaksanaan musrenbang pada tingkat kota/kab berimplikasi terhadap perwakilan tidak dekat dengan masyarakat karena tidak memulai dari tingkat terendah yaitu kelurahan. Pendidikan politik dalam bentuk sosialisasi dan komunikasi yang baik, terhadap proses politik dan pembangunan pada masyarakat menjadi esensial dalam meningkatkan kesadaran sebagai bagian utama dari pembangunan. Pedoman teknis yang di keluarkan oleh pemerintah pusat seharusnya tidak selalu menjadi patokan dalam merumuskan kebijakan di daerah. Namun lebih pada menciptakan proses-proses sendiri yang lebih mengakomodir

seluruh stakeholder dan sesuai dengan kebutuhan daerah.

KESIMPULAN

Keterlibatan masyarakat dalam musrenbang RPJMD di Kota Pekanbaru, diprakarsai oleh pemerintahan kota sebagai tuntutan undang-undang, baik UU No.25 tahun 2004 sebagai acuan utama pelaksanaan perencanaan pembangunan, juga tuntutan otonomi daerah yang lebih menempatkan masyarakat dalam posisi yang penting dalam proses pembangunan. Namun walaupun peran serta mereka dalam proses pembangunan Kota Pekanbaru ini sepenuhnya merupakan mobilisasi dari pemerintah daerah, tidak ditemui bahwa masyarakat berpartisipasi secara terpaksa. Karena disamping rangsangan-rangsangan yang diberikan pemerintah daerah ini, masyarakat juga sadar bahwa kehadiran mereka dalam musrenbang merupakan hal yang penting bagi kehidupan bernegara. Sehingga kita bisa melihat bahwa kesukarelaan masih menjadi salah satu bagian dari peran serta masyarakat.

Jalur yang digunakan dalam berpartisipasi bagi masyarakat Kota Pekanbaru dalam penyusunan RPJMD Kota Pekanbaru ini adalah melalui jalur formal yang disalurkan secara perwakilan berdasarkan unsur-unsur kelompok masyarakat yang ada di Kota Pekanbaru, dalam bentuk lokakarya musyawarah perencanaan pembangunan. Kelangsungan dan keteraturan partisipasi masyarakat dalam penyusunan RPJMD ini, dengan sendirinya dapat dipertahankan. Partisipasi masyarakat dalam musrenbang RPJMD ini diteruskan dengan adanya keterlibatan masyarakat dalam perumusan RKPD yang disusun dari tingkat kelurahan yang sudah tentu merujuk pada RPJMD.

Secara umum bisa kita lihat bahwa peran serta dari masyarakat dalam perumusan dokumen RPJMD ini tidaklah begitu signifikan. Posisi mereka sebagai peserta hanya pada tahap perumusan itu sendiri, menyebabkan kewenangan mereka tidak menentukan atau sangat mempengaruhi terhadap suatu rancangan pembangunan. Mekanisme perumusanlah yang

menyebabkan pembatasan ini terjadi, karena satu-satunya media berpartisipasi bagi masyarakat hanya dalam musrenbang, namun tidak ada kewenangan merubah apa yang telah dirumuskan sebelumnya.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Basri, Faisal, 2003, *Otonomi Daerah, Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta, Yayasan Harkat Bangsa.
- Buletin Lesung Edisi III No. I dan II November 2004, *Mengukuhkan Peran Masyarakat dalam Perencanaan dan Penganggaran*.
- Jati, Mada Sukma, November 2003, Jurnal Forum LSM-DIY Volume 1, No. 1.
- Khoeri, Ahmad, 2006, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Finance and Budget Specialist, WSRO, LGSP.
- Moleong, Lexy J, 2000, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, PT. Remaja Rosda Karya.
- Nasution, 1992, *Metode Penelitian Sosial*, Bandung, Penerbit Transito.
- Pidarta, Made, 1990, *Perencanaan Pendidikan Partisipatori Dengan Pendekatan Sistem*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Pascarina, Caroline, 25 September 2005, *Perencanaan Partisipatif dalam Pembangunan Daerah*, artikel ilmiah.
- Perda No 19 tahun 2012 tentang RPJM Kota Pekanbaru
- Saleh, Abdul Aziz, 2005, *Ilmu Sosial, Pembangunan dan Perubahan Sosial Budaya*, Alfan Miko dan Jendrius (Ed), Padang: Andalas University Press.
- Suhirman, Juni 2003, *Mendefenisikan Partisipasi: Penelusuran Awal Atas Konsep, Tahap, dan Dinamika Partisipasi*, Ngawi, Pertemuan Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat ke-7 (PF VII FPPM), (makalah).
- Syamsi, Ibnu, 1986, *Pokok-Pokok Kebijakan Perencanaan, Pemograman, Penganggaran Pembangunan*, Cet I, Jakarta, Rajawali.
- Undang Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Wibowo, Edi, dan Hessel Nogi S.
Tangkilisan, 2004, *Kebijakan Publik
Pro Civil Society, Pemantauan Proses
Perubahan Kebijakan Pengelolaan*

*Hutan Berbasis Masyarakat di
Kabupaten Wonosobo, Yogyakarta,
YPAPI.*