

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perencanaan pembangunan untuk Negara berkembang, termasuk Indonesia, masih mempunyai peranan yang sangat besar sebagai alat untuk mendorong dan mengendalikan proses pembangunan secara lebih tepat dan terarah. Mekanisme perencanaan menyangkut dengan proses pelaksanaan, instansi terlibat, jadwal pelaksanaannya, dan pejabat yang berwenang menetapkan dokumen perencanaan.

Sejak keluarnya Undang-undang Nomor. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN 2004) yang kemudian dijelaskan dengan lebih terperinci dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah yang lebih memantapkan kedudukan perencanaan pembangunan daerah di Indonesia menjadi semakin kuat. Argumentasi yang semula berkembang tentang tidak perlunya pembangunan diatur melalui system perencanaan dalam era otonomi daerah, otomatis sudah tidak perlu diperdebatkan lagi. Adanya peraturan tersebut, maka penyusunan perencanaan menjadi suatu

kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap aparat pemerintah dalam melaksanakan kegiatannya sehari-hari dan bila hal ini tidak dilakukan akan menimbulkan implikasi hukum tertentu.

Berdasarkan segi lain, keluarnya aturan tersebut, juga menimbulkan perubahan yang cukup signifikan dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah di Indonesia. Perubahan tersebut antara lain adalah: Pertama, menyangkut dengan jenis dokumen pembangunan daerah yang harus dibuat oleh masing-masing daerah sesuai dengan perkembangan demokratisasi dalam system pemerintahan daerah. Kedua, sesuai dengan perubahan jenis dokumen yang perlu dibuat, maka teknis penyusunan rencana juga mengalami perubahan yang cukup mendasar. Ketiga, tahapan penyusunan rencana juga mengalami perubahan untuk dapat menerapkan Sistem Perencanaan Partisipatif guna meningkatkan penyerapan aspirasi masyarakat dalam penyusunan rencana.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi, Perencanaan pembangunan daerah menggunakan pendekatan:

- a. Teknokratis
- b. Partisipatif
- c. Politis
- d. *Top down* dan *bottom up*

Pendekatan teknokratis menurut Permendagri Nomor 54 Tahun 2010

“ menggunakan metoda dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah”

Maksud dari pernyataan tersebut bahwa pendekatan teknokratis menggunakan teknis dengan proses keilmuan yang dilaksanakan secara sistematis terkait dengan perencanaan pembangunan berdasarkan data dan informasi yang akurat yang didapat dari lapangan.

Kemudian pendekatan partisipatif dalam Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 dikatakan bahwa

“pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pemangku kepentingan (*stakeholders*)”.

Jika diterjemahkan secara harfiah bahwa perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan *stakeholders* adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.

Sedangkan pendekatan *top down* dan *bottom up* dalam perencanaan menurut Permendagri Nomor 54 Tahun 2010

“dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselenggarakan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa.”

Perencanaan pembangunan di dalam Undang - Undang Nomor 25 Tahun 2004 terdiri dari empat (4) tahapan yakni:

- (1) penyusunan rencana;
- (2) penetapan rencana;
- (3) pengendalian pelaksanaan rencana; dan

(4) evaluasi pelaksanaan rencana.

Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh.

Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. Langkah pertama adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur. Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. Langkah berikutnya adalah melibatkan masyarakat (stakeholders) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Sedangkan langkah keempat adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan

Tahap berikutnya adalah penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut Undang - Undang ini, rencana pembangunan jangka panjang Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Undang-undang/Peraturan Daerah, rencana pembangunan jangka menengah Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan rencana pembangunan tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah.

Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*result*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Dalam rangka perencanaan pembangunan, setiap Kementerian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan dan atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya. Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, Kementerian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana.

Rencana Kerja Pemerintah Daerah merupakan suatu dokumen perencanaan pembangunan daerah yang disyaratkan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pembangunan Daerah. Rencana Kerja Pemerintah Daerah, yang selanjutnya disebut RKPD, merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat,

dengan mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RKPD selanjutnya menjadi pedoman penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).

Perencanaan tidak akan dapat menghasilkan pembangunan secara baik sesuai dengan aspirasi masyarakat apabila tidak dapat mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rencana tersebut. Tanpa pemanfaatan partisipasi masyarakat secara baik dan terarah, perencanaan yang disusun tidak akan dapat disesuaikan dengan aspirasi dan keinginan masyarakat. Tanpa partisipasi masyarakat sulit untuk mngharapkan masyarakat akan mematuhi dan menjaga pelaksanaan rencana yang telah dibuat. Bahkan masyarakat banyak yang tidak memanfaatkan sepenuhnya apa yang telah dibangun oleh pemerintah. Oleh sebab itu, pendekatan *Participatory Planning* (Perencanaan Partisipatif) sebagai alat yang tepat untuk dapat mengoptimalkan pasrtisipasi masyarakat dalam perencanaan. Aspek yang sangat penting dan menentukan dalam pelaksanaan perencanaan partisipatif adalah bagaimana partisipasi masyarakat tersebut dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin dalam perencanaan.

Menurut Syafrijal (2009:26) :

“Ada dua cara yang dapat dimanfaatkan untuk keperluan perencanaan partisipatif yaitu melakukan Penjaringan Aspirasi Masyarakat (Jaringan Asmara) dalam bentuk pertemuan, diskusi dan seminar guna mendapatkan pandangan masyarakat tentang visi dan misi pembangunan yang diinginkan. Setelah rancangan awal perencanaan pembangunan selesai disusun, aspirasi masyarakat dapat pula diserap melalui pelaksanaan Mu syawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) sebagaimana diamanatkan dalam Undang - Undang Nomor.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Musrenbang ini dapat

dilakukan secara bertingkat mulai dari tingkat desa sampai dengan tingkat kabupaten, kota, dan propinsi”.

Penyusunan dokumen perencanaan pembangunan berdasarkan data hasil pra riset di BAPPEDA Kota Metro dilakukan dengan menggunakan pendekatan perspektif dan partisipatif yang mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Pendekatan perspektif dilakukan dengan cara pemerintah daerah menyusun rencana program pembangunan yang dianggap sangat dibutuhkan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Pendekatan partisipatif dilakukan dengan melibatkan semua elemen masyarakat dan *stakeholders* dalam perencanaan pembangunan melalui kegiatan Musyawarah Perencanaan pembangunan (Musrenbang), maka sebelum naskah disusun, perlu dilakukan penjaringan aspirasi dan keinginan masyarakat tentang visi dan misi serta arah pembangunan Kota Metro setahun kedepan.

Musrenbang merupakan media utama konsultasi publik yang digunakan pemerintah dalam penyusunan rencana pembangunan nasional dan daerah di Indonesia. Musrenbang tahunan merupakan forum konsultasi para pemangku kepentingan untuk perencanaan pembangunan tahunan, yang dilakukan secara berjenjang melalui mekanisme “*bottom-up planning*”, dimulai dari Musrenbang desa/kelurahan, Musrenbang kecamatan, forum SKPD dan Musrenbang kabupaten/kota, dan untuk jenjang berikutnya

hasil Musrenbang kabupaten/kota juga digunakan sebagai masukan untuk Musrenbang provinsi, dan Musrenbang nasional.

Proses Musrenbang pada dasarnya mendata aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang dirumuskan melalui pembahasan di tingkat desa/kelurahan, dilanjutkan di tingkat kecamatan, dikumpulkan berdasarkan urusan wajib dan pilihan pemerintahan daerah, dan selanjutnya diolah dan dilakukan prioritas program/kegiatan di tingkat kabupaten/kota oleh Bappeda bersama para pemangku kepentingan disesuaikan dengan kemampuan pendanaan dan kewenangan daerah.

Berdasarkan hasil penjaringan aspirasi masyarakat tersebut, maka tim penyusunan rencana sudah dapat mulai menyusun rancangan dokumen perencanaan pembangunan yang dibutuhkan. Kemudian rancangan tersebut dibahas dalam Musrenbang untuk menerima tanggapan dari pihak yang berkepentingan dengan pembangunan seperti tokoh masyarakat, alim ulama, dan para tokoh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) setempat. Naskah rencana akhir akan dapat disusun oleh badan perencana setelah memasukkan semua kritikan dan usul perbaikan yang diperoleh dari Musrenbang tersebut.

Penjaringan aspirasi masyarakat yang kurang maksimal mengakibatkan berbagai hal yang tidak sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat dan hanya menguntungkan segelintir pihak. Akan tetapi

kesenjangan antara teori/aturan normatif dengan praktek dilapangan terjadi saat penulis melakukan kegiatan pra-riset di Kecamatan Metro Pusat, menurut hasil wawancara yang dilakukan penulis terhadap Kepala Seksi Pembangunan Kecamatan Metro Pusat yaitu Siti Aisyah, S.Sos menjelaskan bahwa di Kecamatan Metro Pusat kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) telah dilaksanakan namun kurang optimal.

Kenyataan dilapangan Musrenbang Kota Metro hanya sebatas formalitas dikarenakan banyak kemudian yang tidak hadir dalam pelaksanaan musrenbang. Sehingga apa yang menjadi tujuan musrenbang tidak tercapai. Banyak laporan atau aspirasi masyarakat yang disepakati bersama didalam musrenbang sukadana dari tahun ketahun hanya bisa ditampung dan sedikit yang terealisasi yang kemudian sisanya yaitu yg tidak terealisasi diajukan kembali dalam musrenbang tahun berikutnya dan begitu seterusnya.

Selain itu hal lain yang menjadi permasalahan yakni keterbatasan waktu pelaksanaan yang relatif singkat. Untuk musrenbang tingkat kecamatan yang hampir sebagian besar peserta musrenbang didominasi oleh wakil dari masyarakat, pelaksanaan musrenbang hanya setengah hari, sehingga hampir tidak mungkin masyarakat dapat menyampaikan aspirasinya.

Idealnya berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 050/187/Kep/Bangda/2007 Tentang Pedoman Penilaian Dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) menghendaki dalam hal pelaksanaan musrenbang tersebut dapat mencerminkan perencanaan yang partisipatif, demokratis, transparansi, akuntabel, dan komprehensif; dan tercapainya tujuan dari musrenbang.

Jika suatu rangkaian langkah dimaksudkan untuk kepentingan rakyat, maka mutlak adanya keterlibatan rakyat (dalam arti keterlibatan secara sadar). Oleh sebab itu harus disadari, bahwa kebutuhan dasar masyarakat akan sangat berbeda dengan pihak luar, sebab setiap komunitas memiliki kebutuhan yang berbeda-beda. Melihat pentingnya perspektif pendekatan partisipatif dalam menetapkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), tidak salah kiranya diadakan penelitian yang berkaitan dengan pendalaman perspektif pendekatan partisipatif dalam musrenbang tingkat kecamatan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah :

Bagaimana Penyusunan dan Penetapan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam Perspektif Pendekatan Partisipatif (Studi Pada Musrenbang kecamatan Metro Pusat)?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

Untuk mengetahui Penyusunan dan Penetapan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam Perspektif Pendekatan Partisipatif (Studi Pada Musrenbang kecamatan Metro Pusat).

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara akademis, hasil penelitian ini menambah informasi tentang kajian Ilmu Pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan penyusunan dan penetapan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam perspektif pendekatan partisipatif pada Musrenbang kecamatan

2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan memberi sumbangan pemikiran bagi Kecamatan Metro Pusat terutama dalam hal penyusunan dan penetapan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam perspektif pendekatan partisipatif pada Musrenbang kecamatan.