

Politik Deliberatif dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan: Analisis *Structures* and Meanings Atas PP RI No. 28/ 2008

Fahrul Muzaqqi

Departemen Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik, Universitas Airlangga, Surabaya
Jl. Dharmawangsa Dalam, Surabaya, 60286
E-mail : fahrul_muzaqqi@yahoo.com

Naskah diterima: 05/02/2013 revisi: 07/02/2013 disetujui: 11/02/2013

Abstrak

Atmosfir desentraliasi demokrasi menghadirkan sebuah fenomena menarik seputar menguatnya tuntutan partisipasi di aras lokal. Partisipasi itu, dalam perjalanannya, termuat secara legal dalam dua landasan hukum, yakni PP RI No. 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Di sanalah partisipasi diatur sedemikian rupa sehingga memiliki semangat perencanaan pembangunan di level daerah yang harapannya dapat memadukan pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Penelitian ini memfokuskan diri pada upaya untuk menganalisis dua landasan hukum tersebut dari kacamata teori dan praktik demokrasi deliberatif dimana partisipasi yang berbasis pada komunikasi intersubjektif menjadi jantung dari negara modern yang demokratis.

Dalam penelusuran analisis itu, terdapat temuan-temuan yang agak mencengangkan. Bahwa Musrenbang ternyata masih kental nuansa *top-down*nya sehingga masih tidak laik disetarakan dengan teori maupun praktik demokrasi deliberatif. Nuansa *top-down* itu meliputi penyusunan rencana awal, pengendalian hingga evaluasi yang kesemuanya masih sangat elitis. Dalam hal penyusunan rencana awal bagi perencanaan pembangunan, baik RPJPD, RPJMD maupun RKPD, dilakukan oleh Bappeda. Dalam hal pengendalian, para pejabat dari level kementerian dalam negeri hingga bupati/walikota dengan melibatkan Bappeda. Dalam kesemua tahap itu, masyarakat terlibat namun cenderung hanya sebagai

pemberi masukan. Sedangkan dalam hal evaluasi, otoritas terbesar tetap berada di tangan para pejabat terkait di setiap level pemerintahan. Masyarakat memiliki celah untuk mengevaluasi sebatas ketika memiliki data informasi yang akurat. Dengan kata lain, masyarakat akan kesulitan untuk turut serta mengevaluasi perencanaan yang telah dilakukan karena standar akurasi informasi tetap ditentukan oleh pemerintah.

Walhasil, dengan menggunakan perangkat analisis *structures and meanings analysis*, penelitian tesis ini menegaskan bahwa standar-standar demokrasi deliberatif perlu untuk didesakkan ke dalam landasan hukum yang mengatur partisipasi dalam perencanaan pembangunan sehingga keputusan-keputusan yang dihasilkan dalam perencanaan itu lebih bisa mencerminkan aspirasi dari masyarakat. Bagaimanapun, demokrasi pada dasarnya adalah *regierung der regierten* (pemerintahan dari mereka yang diperintah).

Kata kunci: partisipasi, demokrasi deliberatif, perencanaan pembangunan, structures and meanings analysis

Abstract

The atmosphere of Indonesian democratic decentralization presents an interesting phenomenon about the strength of demand at the local level participation. Participation was on its way, legally enshrined in both the legal basis, namely PP RI No. 8 Year 2008 about stage, preparation procedures, control and evaluation of Regional Development Plan (in legal terminology known as Musrenbang). That's where the participation is so arranged that it gains the spirit of development planning in local areas level with the hope that it will combine top-down and bottom-up approaches. This study focuses on efforts to analyze the two legal basis from the perspective of theory and practice of deliberative democracy in which participation based on inter-subjective communication is at the heart of modern democratic state.

In search of the analysis, the findings are somewhat surprising. Those are that in Musrenbang, the nuance was still top-down so that they are not worthy to be equated with the theory and practice of deliberative democracy. That top-down shade includes the initial planning, control and evaluation of which are still very elitist. In terms of the arrangement of initial planning for development either RPJPD, RPJMD or RKPD is conducted by the Regional Development Planning Agency. In terms of control, officials from the home affairs ministry level to regent/mayor including Bappeda are involved. In all the stages, the people are involved but only to give input. While in the case of the evaluation, the greatest authority remains in the hands of the relevant authorities at every level of government. People have the chance to evaluate only as far as they have accurate information. In other

words, people will find it hard to participate and evaluate the planning that has been done since the standard of accuracy of the information is still determined by the government.

*As a result, using the structures and meanings analysis, this thesis research confirms that the standards of deliberative democracy need to thrust into the legal basis governing participation in development planning so that decisions resulting in better planning could reflect the aspirations of the people. However, democracy is essentially *regierung der regierten* (rule of those who governed).*

Keywords: *participation, deliberative democracy, development planning, structures and meanings analysis*

PENDAHULUAN

Kebutuhan akan partisipasi riil masyarakat dalam pengelolaan pemerintahan (*governance*) di tingkat lokal (daerah) telah menjadi fenomena yang menguat di era Otonomi Daerah. Kebutuhan ini setidaknya telah terlembaga dengan diterbitkannya beberapa aturan, yaitu: UU 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, SEB No. 0008/M.PPN/01/2007 dan No. 050/264A/SJ tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2007, dan tentunya UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. UU 25 tahun 2004 kemudian diperlengkapi dengan terbitnya PP No. 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Sedangkan SEB No. 0008/M.PPN/01/2007 dan No. 050/264A/SJ dalam perkembangannya diperbaharui (diganti) dengan Permendagri No. 54 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan PP No. 8 Tahun 2008 tersebut. Lebih makro, UU 32 Tahun 2004 sendiri juga tidak lepas dari tambahan (revisi), yakni dengan diterbitkannya UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004.

Dalam praktiknya, partisipasi ini disebut dengan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Musrenbang merupakan forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Disebut forum antar pelaku karena dalam proses penyelenggaraannya wajib melibatkan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) di setiap level pemerintahan, yakni desa, kecamatan, kabupaten, provinsi dan nasional.

Pendekatan yang digunakan dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah meliputi: pendekatan politis, *top-down*, *bottom-up*, teknokratis, dan partisipatoris. Pendekatan politis memandang bahwa visi misi kepala daerah dijadikan pijakan penyusunan RPJMD yang harus dibahas dan disetujui oleh DPRD untuk diterjemahkan dalam bentuk kebijakan APBD. Pendekatan *top-down* dan pendekatan teknokratis dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh SKPD (dinas) terkait, untuk menentukan program, teknis pelaksanaan, dan anggarannya. Tiga pendekatan ini yang selalu digunakan pada era Orde Baru, sehingga mengeliminir peran masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan.

Pada era Otonomi Daerah, tiga pendekatan di atas diperluas atau ditambah dengan dua pendekatan lain, yakni *bottom-up* dan partisipatif. Pendekatan *bottom-up* dan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat (*stakeholders*) yang berkepentingan terhadap perencanaan pembangunan daerah. Hal ini dimaksudkan agar perencanaan pembangunan daerah betul-betul berlandaskan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, bukan sekedar persepsi para elit daerah. Dengan begitu masyarakat akan merasa ikut memiliki dan bertanggungjawab terhadap penyempurnaan rumusan perencanaan hingga suksesnya pelaksanaan perencanaan tersebut. Dalam kerangka dua pendekatan inilah Musrenbang menjadi bagian inti dari perencanaan bahkan hingga pelaksanaan perencanaan pembangunan di daerah.

Fenomena ini pada dasarnya telah menjadi fenomena luas yang telah berlangsung di berbagai negara yang sedang berupaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih “demokratis”. Contoh partisipasi luas ini (yang sering dijadikan sebagai referensi *best practice*) dipraktikkan dalam *21st Century Town Meeting* atau *Town-Hall Meeting* di distrik Columbia, AS yang dimotori oleh *AmericaSpeaks* – sebuah organisasi non-profit yang didirikan pada tahun 1995 di Washington D.C., yang memiliki misi untuk mengajak seluruh elemen masyarakat dalam penentuan keputusan-keputusan publik terpenting yang terkait dengan hidup mereka pada setiap level pemerintahan – membangun penguatan masyarakat sipil dengan membahas semua isu mulai dari anggaran kota hingga jaminan sosial.

Istilah demokratis, dalam tanda kutip di atas, tidak hanya menyangkut tata kelembagaan baku seperti adanya pemilu (*election*), pembagian kekuasaan (*share*

of power), distribusi kekuasaan (*distribution of power*), adanya kebebasan media dan partai politik, pembatasan kekuasaan dalam periode waktu tertentu, dan sebagainya, melainkan lebih jauh, yakni bagaimana demokrasi tetap dijalankan pada rentang waktu antara satu pemilu dengan pemilu selanjutnya. Konsep partisipasi yang populer untuk mempertemukan para pengambil kebijakan (*policy maker*) dan masyarakat luas adalah deliberatif atau deliberasi. Sedangkan teori yang membahas tentang proses deliberasi secara normatif adalah teori demokrasi deliberatif.

Secara teoretis, teori demokrasi deliberatif menekankan pentingnya peran ruang publik sebagai tempat (*locus*) berlangsungnya komunikasi intersubjektif yang dianggap sebagai variabel fundamental dalam demokrasi. Demokrasi deliberatif pada prinsipnya menghendaki tercapainya substansi demokrasi berupa "pemerintahan oleh mereka yang diperintah" melalui upaya-upaya komunikasi di dalam ruang publik daripada sekedar pemenuhan standar-standar prosedural demokrasi seperti adanya pemilu, partai politik, media massa, trias politika, dlsb, yang cenderung mengabaikan esensi demokrasi itu sendiri.

Terkait dengan hal itu, tulisan yang merupakan ringkasan dari penelitian tesis ini bermaksud mengamati, menganalisa, dan mendiskripsikan secara mendalam bagaimana keterlibatan masyarakat dalam menentukan arah kebijakan-kebijakan lokal yang diambil oleh pemerintah dalam Musrenbang melalui aturan-aturan yang mbingkainya. Aturan-aturan dimaksud difokuskan pada dua produk hukum yang memayungi Musrenbang, yaitu PP No. 8 Tahun 2008 dan Permendagri No. 54 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan PP No. 8 Tahun 2008. Dari hasil analisis atas dua aturan tersebut dalam penelitian ini nantinya dapat dilihat seberapa besar perkembangan demokrasi lokal yang telah berlangsung (sebagai tujuan jangka panjang penelitian), dan bagaimana masyarakat mengkonsolidasikan diri dalam keterlibatan mereka melalui *civil society* untuk menentukan arah demokrasi yang berpihak pada mereka (sebagai target khusus penelitian). Pun terlihat seberapa jauh jangkauan aturan-aturan yang mengatur Musrenbang itu mampu mengakomodasi keterlibatan masyarakat secara deliberatif. Sebaliknya, nampak pula keterbatasan-keterbatasan yang potensial menjadi celah bagi penerapan demokrasi deliberatif secara lebih efektif.

Kebutuhan akan menganalisis Musrenbang dari sisi payung hukumnya dari perspektif Ilmu Politik (bukan analisis hukum formal) ini dilatarbelakangi oleh

rasa keingin-tahuan yang mendalam dari saya karena selama ini penelitian tentang tema serupa cenderung menggunakan perspektif empiris-praktis yang umumnya masih menyisakan berbagai persoalan, khususnya tidak efektif dan maksimalnya keterlibatan masyarakat dalam proses Musrenbang yang berlangsung. Di samping itu, banyak laporan, terutama di media massa, yang mengemukakan bahwa rakyat seringkali tidak puas dengan berbagai keputusan publik penting yang menyangkut hajat-hidup mereka meskipun keputusan publik tersebut diambil oleh pejabat yang telah mereka pilih. Dalam konteks ini, terkesan adanya suatu persepsi yang luas bahwa dengan pemilihan langsung oleh masyarakat bagi posisi-posisi publik yang kunci (baik di tingkat pusat maupun daerah) otomatis akan membuat suara rakyat terakomodasi. Namun belakangan mulai disadari bahwa walaupun sudah terdapat pemilihan langsung bagi posisi-posisi publik yang kunci, tetap terdapat tuntutan dan kebutuhan agar proses penentuan kebijakan-kebijakan publik yang sangat penting harus melalui partisipasi masyarakat atau setidaknya konsultasi publik. Kian pentingnya tuntutan akan partisipasi atau setidaknya konsultasi publik dalam proses penentuan kebijakan-kebijakan publik tersebut kiranya membutuhkan telaah yang komprehensif dari mulai dari hulu hingga hilir, atau mulai dari payung hukum yang membingkai Musrenbang hingga praktik-praktik implementatif di lapangan. Kaitannya dengan pentingnya kebutuhan itulah penelitian ini dilakukan, khususnya dalam ranah hulu, yakni memotret dan menganalisis payung hukum yang menjadi pijakan bagi berlangsungnya Musrenbang di level daerah.

PEMBAHASAN

Dalam berbagai literatur yang membahas tentang demokrasi deliberatif pada umumnya menegaskan bahwa spirit dari demokrasi deliberatif (atau sering populer dengan sebutan *deliberative politics*) tak lain adalah menjadikan demokrasi lebih bermakna. Demokrasi, dalam hal ini, tidak hanya menyangkut tata kelembagaan baku seperti adanya pemilu (*election*), pembagian kekuasaan (*share of power*), distribusi kekuasaan (*share of power*), adanya kebebasan media dan partai politik, pembatasan kekuasaan dalam periode waktu tertentu, dan sebagainya, melainkan lebih jauh, yakni bagaimana demokrasi tetap dijalankan (menjadi lebih bermakna) pada rentang waktu antara satu pemilu dengan pemilu selanjutnya. Dengan kata lain, demokrasi deliberatif hendak memangkas secara maksimal jurang pemisah

antara penguasa (*decision maker*) dan yang dikuasai (*people*). Lebih spesifik, *deliberative politics* menekankan pada bagaimana keputusan-keputusan publik-politik dihasilkan dalam rentang waktu diantara dua pemilu tersebut. Inilah yang kemudian dianggap sebagai “menjadikan demokrasi lebih bermakna”. Berikut ini saya paparkan bagaimana demokrasi deliberatif dari perspektif praktis dengan mengambil pengalaman di Amerika Serikat, Brazil dan Australia. Tentunya di sini hanya sekilas gambaran yang saya hadirkan, namun pengalaman dari tiga negara itu kiranya bisa saya jadikan pijakan untuk memotret dan menganalisis di bab-bab berikutnya perihal praktik Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang telah dijalankan selama era Otonomi Daerah di Indonesia.

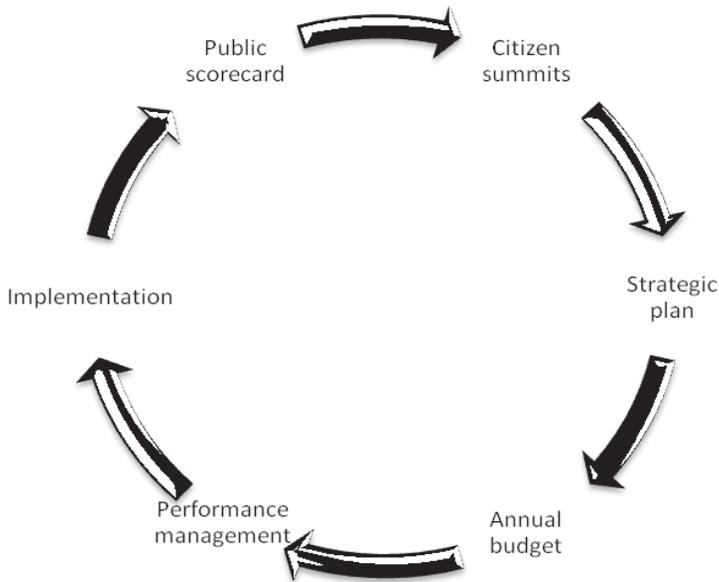
Pengalaman *deliberative politics* yang telah dijalankan di Amerika Serikat kiranya dapat dijadikan pembelajaran bagi upaya serupa di Indonesia, khususnya di aras lokal. *AmericaSpeaks*, sebuah organisasi non-profit yang didirikan pada tahun 1995 di Washington D.C., memiliki misi untuk mengajak seluruh elemen masyarakat dalam penentuan keputusan-keputusan publik terpenting yang terkait dengan hidup mereka pada setiap level pemerintahan.¹

Mereka – yang dimotori oleh *AmericaSpeaks* – membangun penguatan masyarakat sipil dengan membahas semua isu mulai dari anggaran kota hingga jaminan sosial. Forum tempat mereka berpartisipasi dikenal dengan *21st Century Town Meeting*, sebagaimana telah disinggung pada sub pengantar pembahasan ini, mulai diimplementasikan pertama kali pada 1998.

Secara keseluruhan, isu yang dibahas dalam *21st Century Town Meeting* dapat dirangkum dalam empat kategori, yaitu: 1) Alokasi sumber daya: warga kota turut aktif memberikan masukan pada strategi lokal maupun regional dalam hal pengalokasian anggaran pemerintahan; 2) Perencanaan: warga kota turut aktif dalam membantu dalam pengembangan kota atau rencana lokal maupun regional yang mencakup isu lingkungan, transportasi, perumahan dan penghijauan; 3) Pembuatan kebijakan: warga membuat kerangka kerja yang mencakup beberapa isu, yaitu isu kesehatan dan jaminan sosial; 4) Penilaian teknologi: warga kota turut aktif menyediakan kerangka kerja sebagai panduan dalam pembuatan kebijakan menyangkut penggunaan teknologi baru, seperti mesin genetika, makanan yang

¹ Pembahasan mengenai *AmericaSpeaks* dan *21st Century Meeting* sepenuhnya didasarkan pada: Lukensmeyer, Carolyn J., Joe Goldman, Steven Brigham, *A Town Meeting for the Twenty-First Century*, dalam: Gastil, John & Peter Levine (editors), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, Jossey-Bass a Wiley Imprint, 2005, p. 154-163. Buku ini sangat bermanfaat terutama untuk pembelajaran bagaimana *deliberative politics* diimplementasikan di lingkup lokal, yang memuat praktik-praktik *deliberative politics* di beberapa negara bagian di Amerika Serikat, Brazil dan Australia.

dimodivikasi secara genetik, atau penggunaan teknologi nuklir sebagai sumber energi.



Gambar 1 Lingkaran Manajemen Strategi dalam Distrik Columbia²

21st Century Town Meeting diadakan dua tahun sekali yang awalnya dimulai di Distrik Columbia. Pada awalnya, forum ini digagas oleh walikota Washington D.C., Anthony Williams. Ia, beserta dengan *AmericaSpeaks*, mendesain sebuah strategi baru dimana prioritas-prioritas masyarakat mampu mengendalikan program-program dan pelayanan-pelayanan yang disediakan oleh pemerintah kota.

Pun demikian dengan pengalaman praktik *deliberative politics* di Brazil, khususnya di kota Sao Paulo.³ Hampir serupa dengan model di Distrik Columbia, praktik *deliberative politics* di Brazil dilakukan dengan melibatkan warga negara dalam urusan formulasi, manajemen, dan monitoring kebijakan-kebijakan sosial. Namun agak berbeda dengan praktik di Columbia, model di Brazil justru telah dimulai sejak diberlakukan Konstitusi Brazil 1988 (*1988 Brazilian Constitution*) yang telah mengamanatkan desentralisasi perumusan kebijakan (*policymaking*) dan

² Sumber: Gastil, John & Peter Levine (editors), *ibid*, p. 155.

³ Gastil, John & Peter Levine (editors), *ibid*, p. 174-184.

menentukan mekanisme partisipasi bagi warga negaranya. Mekanisme partisipasi itu sendiri telah ditentukan melalui perdebatan ratusan ribu komunitas dan kelompok kepentingan dengan mendokumentasikan lima ratus ribu tanda tangan dari utusan-utusan berbagai kelompok kepentingan dan komunitas tersebut.

Sebagai contoh, praktik *deliberative politics* di Sao Paulo dalam hal sistem pelayanan kesehatan masyarakat. Konstitusi 1988 mengamanatkan bahwa kesehatan adalah hak semua warga negara dan menjadi tanggung jawab negara melalui Sistem Kesehatan Publik Brazil (*Unified Health Sistem/SUS*) berdasarkan prinsip-prinsip universal dan kesetaraan warga negara. SUS-lah yang awal kali memperkenalkan gagasan akuntabilitas (kontrol sosial) dan partisipasi populer (*popular participation*) dalam persoalan kesehatan publik. SUS menegaskan bahwa sistem kesehatan masyarakat harus diatur dan ditentukan secara demokratis dan bahwa partisipasi masyarakat sipil dalam pembuatan kebijakan adalah fundamental untuk penguatan demokratisasi yang sedang berjalan. Dewan Kesehatan (*Health Councils*) kemudian didirikan di level pemerintahan negara, negara bagian dan kota.

Dewan Kesehatan tersebut merupakan organisasi kolektif tetap (*permanent collective body*) yang terdiri dari warga negara secara umum, para profesional di bidang kesehatan, lembaga-lembaga pemerintah yang terkait dengan soal kesehatan dan para penyedia maupun produsen layanan kesehatan (swasta). Hingga 2005, dewan kesehatan telah didirikan sebanyak lebih dari 5.500 dan melibatkan sekitar 100.000 warga negara serta banyak sekali asosiasi yang bergerak di bidang kesehatan sebagaimana tergambar dalam tabel berikut.

Tabel 1 Komposisi Dewan Kesehatan Kota Sao Paulo⁴

Institutions Represented in the Municipal Health Councils	Number of Seats
Civil Society (16 total seats)	
➤ Popular health movement	6
➤ Social movement	5
➤ Associations of people with pathologies	2
➤ Associations of disabled people	1
➤ General worker's unions	1
➤ General corporate unions	1

Health Professionals (8 total seats)	
➤ Health professionals' unions	2
➤ General unions	2
➤ Supervisory councils of professionals involved in direct service to patient	2
➤ Supervisory councils of professionals involved in the supervision and production inputs (such as blood banks or pharmaceuticals)	1
➤ Associations for professionals such as physicians and engineers	1
Governmental institutions (6 total seats)	
➤ Municipal health secretariat	4
➤ Public universities and research institutes	1
➤ Private universities and research institutes	1
Suppliers and producers of health products (2 total seats)	
➤ Corporate entities supplying or producing health services or products	1
➤ Nonprofit entities supplying health services	1

Pengalaman *deliberative politics* dari Dewan Kesehatan kota Sao Paulo tersebut adalah bagian dari sebuah gerakan deliberasi yang hendaknya ditilik secara hati-hati – sebuah gerakan dimana *civil society* dan aktor-aktor politis bergabung untuk melembagakan ruang politis bagi partisipasi dalam pembuatan kebijakan. Namun tantangan yang seringkali muncul bagi Dewan Kesehatan kota adalah ketidaksetaraan dalam distribusi sumber-sumber politik dan komunikasi diantara aktor-aktor yang terlibat, bagaimana representasi para warga ditentukan, bagaimana isu-isu deliberatif ditentukan, dan bagaimana proses deliberasi diorganisasikan. Seiring dengan bertambahnya pengalaman, tentunya *deliberative politics* dalam Dewan Kesehatan kota Sao Paulo telah banyak belajar untuk lebih mengefektifkan proses maupun hasil deliberasi yang dilakukan sehingga berpihak kepada masyarakat.

Pengalaman yang kurang lebih serupa dengan *21st Century Town Meeting* di Amerika Serikat dan Dewan Kesehatan Kota di Sao Paulo telah menginspirasi praktik *deliberative politics* yang dilakukan di Australia.⁵ Ceritanya bermula di

⁵ Gastil, John & Peter Levine (editors), *ibid*, p. 120-138.

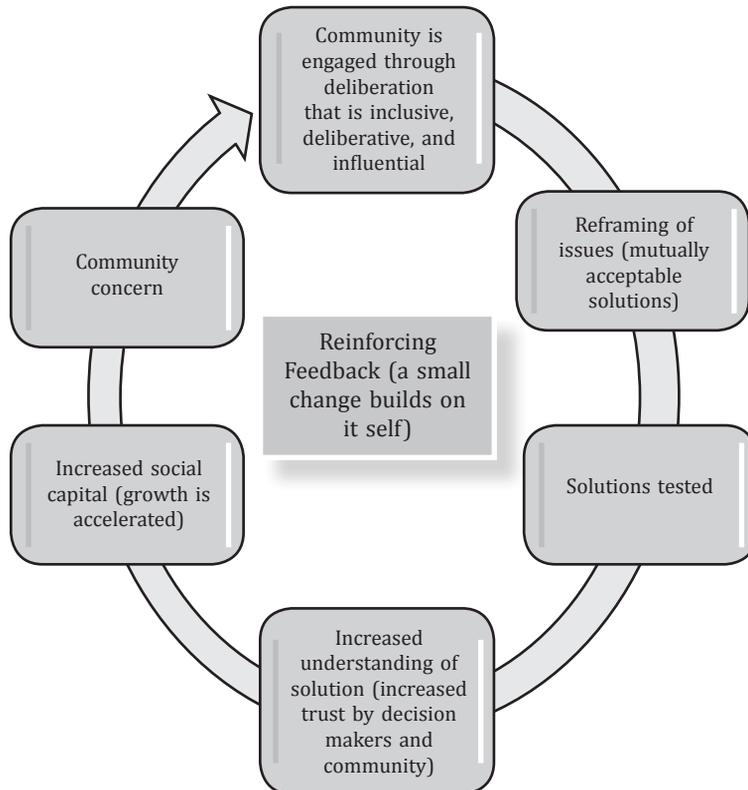
Perth, Australia Barat, dan dimotori oleh sejumlah akademisi, praktisi politik maupun politisi diantaranya Lyn Carson (seorang dosen politik lokal di University of Sydney dan konsultan politik lokal), Brian Martin (kolega Carson), Alannah MacTiernan (menteri perencanaan dan infrastruktur), Janette Hartz-Karp (konsultan MacTiernan dan pernah menjadi dosen sosiologi dan manajemen di beberapa universitas di Amerika Serikat, Israel dan Australia), dan sejumlah akademisi maupun praktisi politik lain.

Pada awalnya Carson tidak puas dengan praktik demokrasi yang telah berjalan di Australia hingga tahun 1991. Ia memutuskan untuk bereksperimen dalam disertasi doktoralnya dengan mencari bentuk alternatif dalam pembuatan kebijakan politik. Ia kemudian menemukan model *deliberative politics*, sebuah proses untuk menyuarakan masyarakat sipil yang selama ini tidak bersuara secara inklusif sehingga pandangan-pandangan mereka bisa didengar secara efektif oleh para penentu kebijakan. Menurut Carson, lemahnya suara masyarakat sipil dalam proses pembuatan kebijakan dapat diatasi dengan penguatan masyarakat sipil tersebut. Gagasan Carson mengemuka pada 2001 dalam sebuah proses yang mengkombinasikan penilaian masyarakat dengan sebuah televote (*a citizens' jury with a televote*).

Dalam perjuangan untuk mewujudkan proses itu, MacTiernan bersama konsultannya, Hartz-Karp, berjuang membalikkan keadaan dimana pemerintahan Australia mengalami banyak problem disfungsi, partai-partai politik pun setali tiga uang dan media hanya menyajikan program-program infotainment dalam sebagian besar acaranya. Kebersamaan seorang politisi dan praktisi tersebut menghasilkan teknik-teknik pelibatan warga bersama dengan pemerintah dalam pembuatan kebijakan.

Model-model teknik seperti penilaian warga (*citizens' juries*), konferensi permufakatan (*consensus conferences*), forum-forum permufakatan (*consensus forums*), konferensi analisis multikriteria (*multicriteria analysis conferences*), pemungutan suara deliberatif (*deliberative polls*) dan model *21st Century Town Meeting* telah diadaptasi dan dikombinasi agar berhadapan dengan isu-isu kompleks dan seringkali sengit diperdebatkan. Praktis, warga masyarakat terlibat bersama kalangan ahli (*experts*), pengusaha maupun pemerintah dalam upaya mewujudkan proses *deliberative politics* yang bahkan seringkali memakan waktu

hingga beberapa tahun untuk menghasilkan kesepakatan-kesepakatan. Hasilnya, beberapa proses yang telah diupayakan itu telah merubah wajah Perth, ibu kota Australia Barat, menjadi lebih baik.



Gambar 2 Lingkaran Pelibatan Masyarakat (*community engagement*) Melalui Demokrasi Deliberatif di Perth, Australia⁶

Pengalaman teknik-teknik *deliberative politics* di Australia tersebut telah menjelaskan elemen-elemen esensial bagi proses *deliberative politics* yang efektif. Setidaknya ada tiga kriteria yang diajukan untuk mewujudkan proses deliberatif demokratis yang maksimal: 1) *Pengaruh*: proses deliberasi hendaknya memiliki kemampuan untuk mempengaruhi pembuatan keputusan dan kebijakan publik-politik; 2) *Keterbukaan*: proses deliberasi hendaknya representatif terhadap populasi dan terbuka bagi nilai-nilai dan berbagai sudut pandang yang beragam;

⁶ Sumber: Gastil, John & Peter Levine (editors), *ibid*, p. 135.

3) *Deliberasi*: proses deliberasi hendaknya menyajikan dialog terbuka, akses informasi, penghargaan dan ruang untuk memahami dan menyusun ulang isu-isu dan gerakan-gerakan melalui konsensus. Ketiga kriteria itu tidak dapat dilepaskan satu dengan yang lain untuk mewujudkan *deliberative politics* yang efektif.⁷

Dalam praktik *deliberative politics* di Australia itu dinamika untuk berkembang menjadi dimungkinkan melalui berbagai formula dan teknik yang membutuhkan inovasi, kombinasi, adaptasi dan penciptaan cara-cara untuk memperbaiki praktik *deliberative politics* yang dilakukan. Tak bisa dimungkiri, praktik *deliberative politics* yang telah maupun akan diupayakan bertahun-tahun disadari begitu sulitnya memaksimalkan masing-masing elemen berkaitan dengan isu-isu yang berkembang. Namun capaian yang telah didapatkan kiranya telah mampu menempatkan isu-isu yang dulunya cenderung diabaikan (*peripheral issues*) oleh para pembuat kebijakan di Australia (namun sebenarnya sangat krusial bagi masyarakat) kini menjadi perhatian penting bersama. Konsultasi masyarakat di Australia kini telah terinstitusionalisasikan melalui proses legislasi, regulasi, implementasi dan praktik deliberasi yang telah dijalankan.

Di atas semua itu, apa yang bisa dipelajari dalam pembahasan mengenai pengalaman *deliberative politics* di beberapa negara itu bagi upaya serupa di level politik lokal di Indonesia diantaranya adalah bahwa *deliberative politics* sangat menekankan adanya partisipasi bagi penguatan masyarakat sipil, khususnya dalam visi menjembatani antara para pembuat kebijakan (*policymakers*) dan rakyat. Efektivitas *deliberative politics* kiranya sangat relevan dalam lingkup politik lokal, baik secara luas geografis maupun kuantitas sumber daya manusia. Persoalan kualitas tetap penting namun hal itu dapat dicapai seiring dengan perjalanan waktu dan pengalaman-pengalaman pembelajaran dalam praktiknya.

a. Deskripsi PP RI No. 8/2008

PP RI No. 8/2008 merupakan pengejawantahan dari Otonomi Pemerintah Daerah [UU No 32 tahun 2004]. Secara umum dapat dipetakan bahwa peraturan itu berisi tentang empat panduan dalam pelaksanaan rencana pembangunan daerah. *Pertama*, Tahapan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. *Kedua*, Pengendalian Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. *Ketiga*, Evaluasi

⁷ Bagaimana tiga kriteria ini saling terkait dan saling menguatkan satu dengan yang lain (tidak dapat dipisahkan) untuk mencapai *deliberative politics* yang efektif dijelaskan secara jeli oleh Lyn Carson dan Janette Hartz-Karp dalam: Gastil, John & Peter Levine (editors), *ibid*, p. 122-123.

Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. *Keempat*, Tata Cara Penyusunan Dokumen Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah [Skema 1].

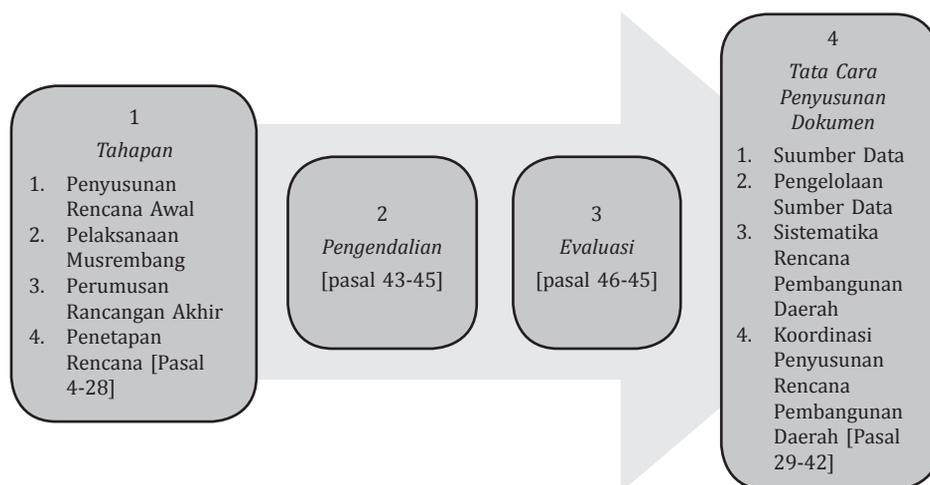
Adapun ruang lingkup pelaksanaan rencana pembangunan daerah dijalankan secara periodik. *Pertama*, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah [RPJPD] yang berdurasi duapuluh lima tahun. *Kedua*, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah [RPJMD] yang berdurasi lima tahun. *Ketiga*, Rencana Kerja Pembangunan Daerah [RKPD] yang berdurasi satu tahun.

Perencanaan secara periodik dari RPJPD, RPJMD dan RKPD diatur dalam panduan poin pertama yaitu *Tahapan* Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah [Skema 2]. Setiap rencana pembangunan baik yang jangka menengah, jangka panjang dan rencana kerja harus memenuhi empat poin, yaitu: *pertama*, Penyusunan Rancangan awal; *kedua*, Pelaksanaan Musrenbang; *ketiga*, Perumusan Rancangan Akhir; dan *keempat* Penetapan Rencana.

b Alur Pelaksanaan Dalam PP Ri No. 8/2008

Sebagaimana yang telah diuraikan di atas bahwa keempat poin panduan dalam pelaksanaan rencana pembangunan daerah merupakan mata rantai yang saling berurutan. Namun membuat rangkaian panduan yang direpresentasikan dari UU merupakan kesulitan tersendiri. Berawal dari pertimbangan itu, maka dalam sub bab ini disajikan alur pelaksanaan PP RI No. 8/2008. Salah satu fungsinya adalah memudahkan dalam verifikasi sumber pasalnya maupun mempermudah peta keseluruhannya. Keseluruhan pasal yang tertuang dalam PP berjumlah 54 pasal. Dari jumlah total keseluruhan pasal, ada sekitar 15 pasal yang tidak termasuk dalam keempat poin di atas. Mengingat pentingnya memberikan pemetaan yang gamblang tentang pelaksanaan PP itu di satu sisi, dan memberikan alur yang linier terhadap keempat poin panduan di sisi lain, maka saya menyajikannya dalam bentuk skema beserta pasal yang terlibat di dalamnya [Skema 1].

PP RI No. 8/2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah



Skema 1 Alur Pelaksanaan Dalam PP RI No. 8/2008

Bila merujuk dari dalam PP RI No. 8/2008 tersebut, maka terdapat empat elemen dalam poin tersebut, yaitu: [1] Penyusunan Rencana Awal; [2] Pelaksanaan Musrenbang; [3] Perumusan Rancangan Akhir; dan [4] Penetapan Rencana. Keempat elemen ini diatur secara berurutan untuk mengatur setiap RPJPD, RPJMD dan RKPD. Hal ini dapat dijumpai dalam pasal 4 sampai pasal 28 sehingga tahapan merupakan panduan pelaksanaan PP yang berisi tentang bagaimana runutan aturan yang dipakai pijakan dalam melaksanakan rencana pembangunan mulai dari RPJPD, RPJMD dan RKPD.

c. Analisis Structures And Meanings

Metode pertama digunakan untuk menganalisis **struktur logika argumen** dan mengembangkan kemungkinan-kemungkinan kontra argumennya, atau dalam hal ini dikenal sebagai *Structures*. Metode kedua atau yang disebut sebagai *meanings* adalah metode untuk mengkaji teks-teks argumen, atau dalam makalah ini teks kebijakan, untuk mengetahui arti/maknanya, hubungan antar teks dan secara hati-hati menarik kesimpulan dan asumsi yang tidak dinyatakan secara langsung dalam sebuah kebijakan. kemudian, Gasper menggabungkan dua metode

ini sebagai analisis *structures and meanings*, dengan tujuan untuk lebih mampu menangkap argumen sebuah kebijakan dan secara kritis mengkajinya. Selain itu Gasper juga mengembangkan metode yang lebih mudah dipahami dan digunakan melalui penggunaan tabel analisis untuk mengkaji *meanings* dan tabel sintesis untuk mengkaji *structures*.

Dalam model Toulmin-Dunn yang sudah sedikit dimodifikasi oleh Gasper, terdapat empat komponen utama untuk menganalisis struktur logika kebijakan. Pertama, *claim* (klaim) sebagai konklusi yang diajukan dalam argumen/kebijakan. Untuk itu sebuah klaim dimaknai sebagai sesuatu yang bisa diperdebatkan, sehingga dibutuhkan argumen. Kedua, *ground* atau *data*, yang dipresentasikan untuk mendukung klaim, yang bisa lebih dari satu data. Ketiga *Rebuttal* adalah sebuah kontra argumen yang digunakan untuk menguji klaim atau semua elemen, termasuk data dan *warrant*. (2000:5-6). Sementara itu untuk mengkaji *meanings* dari argumen/kebijakan Scriven mengembangkan tujuh langkah untuk analisis argumen (Gasper, 2000:9), yaitu: *pertama*, mengklarifikasi *meanings* dari erminologi/teks. *Kedua*, mengidentifikasi kesimpulan, baik yang dinyatakan maupun tidak secara langsung dalam teks.

Berbekal dari analisis *Structures* Satu Kesatuan Perencanaan Pembangunan Daerah dapat diuraikan bahwa : *Pertama*, penyusunan rencana awal pada pasal 5 ayat 4 tidak berhubungan dengan keperluan upaya penyusunan rancangan pembangunan, tetapi memfasilitasi aktor pemangku kewenangan sehingga kontradiksi bila pasal 6 ayat 1 dirujuk pada Pasal 5 ayat 4. Maka Musrenbang rentan tidak memuat rincian tentang visi, misi arah pembangunan daerah karena tidak ada turunan rincian dari ketiga poin tersebut. Bila Musrenbang absen memuat turunan rincian dari poin visi, misi dan arah pembangunan maka sejak awal Musrenbang hanya sebatas formalitas. *Kedua*, pengendalian lebih fokus pada kebijakannya bukan pada rincian program karena tidak diatur secara rinci dalam Musrenbang. Padahal Musrenbang yang dipakai sebagai acuan dari rancangan akhir. *Ketiga*, evaluasi menjadi upaya formalitas karena dalam pengendalian rancangan lebih ditekankan pada kebijakan rancangan pembangunan. Maka pasal 50 yang mengatur perubahan rencana pembangunan pasca evaluasi lebih bersifat normatif bukan faktual.

Di sisi lain, analisis *Structures* Aktor Pelaksana Perencanaan Pembangunan Daerah dapat dijelaskan sebagai berikut, bahwa aktor pelaksana perencanaan

pembangunana daerah poin tahapan, pengendalian dan evaluasi dieksekusi oleh pemerintah, sedangkan status masyarakat belum ditempatkan sebagai eksekutor melainkan lebih pada fungsi normatif [hanya memiliki akses evaluasi dengan syarat yang ketat: pasal 52] maka mekanisme aktornya tetap pada *top-down*. Bahwa eksekusi tahapan Aktor Pelaksana Perencanaan Pembangunan Daerah dijalankan oleh Bappeda, DPRD dan Pemerintah Daerah. Pun dalam hal eksekusi pengendalian Aktor Pelaksana Perencanaan Pembangunan Daerah dijalankan oleh pemerintah Daerah. Dalam evaluasi pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah fungsi eksekusi tetap pada Pemerintah Daerah sedangkan Masyarakat tidak memiliki fungsi eksekusi.

Analisis *Structures* Penyesuaian Kondisi dan Potensi pada Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah mendapatkan temuan-temuan sebagai berikut: *Pertama*, tema kondisi dan potensi daerah tumpang tindih dengan tema perencanaan pembangunan dalam satu kesatuan. Hal ini semakin jelas karena terbukti nihil poin tentang potensi dan kondisi daerah. *Kedua*, poin pengendalian bertentangan dengan klaim perencanaan pembangunan daerah dalam satu kesatuan karena pasal 44 teridentifikasi masuk dalam *rebuttal* (kontra argumen). *Ketiga*, poin evaluasi bertentangan dengan klaim perencanaan pembangunan daerah dalam satu kesatuan karena pasal 50 teridentifikasi masuk dalam *rebuttal* (Kontra Argumen).

Sedangkan *meaning analysis* atas satu kesatuan Perencanaan Pembangunan Daerah dapat diuraikan bahwa: *Pertama*, adanya konklusi antara pasal 1 ayat 1 dengan pasal 5 ayat 2 dan 3 yang berisi tentang hubungan linier antara satu kesatuan pembangunan daerah dengan propinsi dan nasional. Akan tetapi hal ini gagal diturunkan pada poin Musrenbang karena tidak ada korelasi serta konklusi antara visi, misi dan arah pembangunan pada pasal 5 ayat 2, 3 dengan pembahasan di Musrenbang pada pasal 6 ayat 3. Akibatnya dari Musrenbang tidak berkorelasi dengan penyusunan rencana awal sehingga perumusan rencana akhir rentan mengikuti penyusunan rencana awal dan Musrenbang yang dijalankan tidak lebih pada formalitas. Bukti bahwa rincian arah pembangunan tidak dicantumkan dalam Musrenbang terdapat pada Pasal 8 ayat 1, 2 hanya mengatur pemangku wewenang bukan detail rincian visi, misi, dan arah pembangunan. Maka pada poin tahapan dapat disimpulkan bahwa tidak adanya korelasi dan konklusi antara keempat tahapan dalam kesatuan perencanaan pembangunan serta tidak

adanya korelasi antara pasal 45 ayat 2 dengan ayat 1, karena dalam ayat 1 hanya ditekankan pada pemangku kewenangan sedangkan tekanan pada ayat 2 pada capaian perencanaan. *Kedua*, Pengendalian lebih pada pengaturan kewenangan dari pada kesatuan perencanaan pembangunan. *Ketiga*, evaluasi hanya beisi tentang urutan teknis bukan pada kesatuan perencanaan pembangunan.

Analisis *Meaning* terhadap Penyesuaian Kondisi dan Potensi pada Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah mendapatkan temuan bahwa seluruh poin dari tahapan, pengendalian serta eveluasi dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan secara eksplisit tidak menyebut kondisi dan potensi. Bahkan penyebutan elemen-elemen yang berhubungan dengan keduanya juga nihil.

d. Intepretasi Kritis Tentang Tata Perundangan Pp No. 8/2008

Dalam esainya yang berjudul "The Scientization of Politics Publik Opinion", Habermas melihat soal rasionalisasi kekuasaan sebagai masalah yang berkaitan dengan pengilmiahan politik. Dalam pembacaan Habermas *trend* masyarakat dewasa ini lambat laun megarah pada politik ilmiah. Salah satu tandanya adalah maraknya risert-risert ilmiah yang didanai oleh pemerintah dan pertimbangan-pertimbangan ilmiah yang mendasari kebijakan-kebijakan publik. Fenomena semacam ini sebagai salah satu cerminan komunikasi yang tidak didasari atas legitimasi kekuasaan ideologis melainkan sebuah diskusi informatif ilmiah. Jika politik diandaikan sebagai cermin aspirasi masyarakat maka politik adalah soal menentukan arah pembentukan diri masyarakat dan kekuasaan politik yang rasional, maka kekuasaan menuntut keterlibatan publik dalam pengambilan keputusan.⁸

e. Rasionalitas Kognitif-Instrumental

Sejak awal Habrmas telah memberikan rambu-rambu terhadap dunia politik agar menghindari perspektif menggunakan perspektif kognitif-Instrumental. Palsalnya model berfikir semacam ini berupaya mendiskripsikan dunia sosial setara dengan dunia alam. Menurut Habermas jika dunia politik mengadopsinya akan rentan jatuh pada tipikal kekuasaan teknokratis. Artinya pertimbangan-pertimbangan teknis para ahli menentukan pengambilan keputusan politis. Sehingga pemecahan masalah-masalah teknis menjadi solusi atas masalah praksis.

⁸ Hardiman, F. Budi, "Menuju Masyarakat Komunikatif: Ilmu, Masyarakat Politik dan Postmodernisme menurut Jurgen Habermas, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, cet. 7, 2007, hal. 126-128.

Pemikiran model ini biasa disebut oleh Habermas sebagai sosiologi positivistik.⁹ Akibatnya pertimbangan-pertimbangan ilmiah mengarah pada kemajuan teknis otonom dan melahirkan keputusan politis yang fiktif.

Dalam konteks inilah pemikiran kritis perlu dihadirkan untuk mengitepretasikan produk kebijakan. Karena kebijakan merupakan salah satu dari produk politis. Dalam tesis ini saya meyediakan PP no 8 tahun 2008 tentang pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah sebagai representasi produk kebijakan politik. Sebagaimana yang telah dianalisa sebelumnya menggunakan analisis *Structures and Meanings* ditemukan tiga poin utama dalam tata perundangan tersebut, yaitu: *pertama*, Satu Kesatuan Perencanaan Pembangunan Daerah; *Kedua*, Aktor Pelaksana Perencanaan Pembangunan Daerah; dan *Ketiga*, Penyesuaian Kondisi dan Potensi pada Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah.

Bila ditakar menggukan perspektif kritis maka dari tiga poin temuan tersebut dapat didiskripsikan sebagai berikut: *Pertama* Perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional menjadi perencanaan fiktif. Terbukti bahwa seluruh tata perundangan tidak memberikan porsi bagi penyatuan antara perencanaan pembangunan nasional dengan daerah. Musrenbang yang digadang-gadang sebagai jembatan untuk menghubungkan orientasi pembangunan pada tataran nasional dengan keterlibatan masyarakat justru tidak mencantumkan rincian visi, misi arah pembangunan. Musrenbang terjebak pada formalitas politik daripada sebuah hasil program faktual yang bersumber dari aspirasi masyarakat. Semakin dikuatkan dari absennya pengendalian dan evaluasi terkait orientasi perencanaan pembangunan. Maka pasal 50 yang mengatur perubahan rencana pembangunan pasca evaluasi lebih bersifat fiktif dan jauh dari faktual. Gagalnya Musrenbang sebagai jembatan atas penyatuan perencanaan pembangunan antara pusat dan daerah maka pengendalian dan evaluasi berujung pada tata urutan teknis serta normatif.

Kedua Aktor Pelaksana Perencanaan Pembangunan Daerah berfungsi sebagai eksekusi. Hal ini semakin menegaskan asumsi Habermas bahwa perspektif sosiologi positivistik yang mendiami nalar dalam perencanaan pembangunan daerah semakin kental karena pertimbangan-pertimbangan yang ilmiah yang dipakai adalah berdasarkan wewenang dari selaku pelaksana Musrenbang, pelaksana pengendalian dan evaluasi dijalankan oleh Bappeda, penetapannya dieksekusi

⁹ *ibid*, hal. 127

oleh DPRD, Kepala Daerah dan akhirnya Menteri. Konsekuensinya masyarakat tidak memiliki porsi sebagai aktor perencanaan pembangunan daerah. Hal ini tentu saja mencederai statement dari perundang-undangan bahwa pelaksanaan rencana pembangunan daerah melibatkan seluruh pemangku kepentingan yang berdampak langsung maupun tidak langsung.

Ketiga Mistifikasi Penyesuaian Kondisi dan Potensi pada Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah. Dari 50 pasal yang di atur dalam PP no 8 tahun 2008 tidak satupun pasal yang mengatur poin tentang pelaksanaan rencana pembangunan berhubungan dengan kondisi serta potensi daerah. Maka Perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional [pasal 2 ayat 4] hanya isapan jempol belaka.

f. Rasionalisasi Kekuasaan Pragmatis

Model rasionalisasi ini ditawarkan oleh Habermas sebagai anti tesis dari kekuasaan model teknokratis sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya berorientasi pada otonomi teknis. Berbeda dengan model rasionalisasi kekuasaan pragmatis. Sebagai antitesis Habermas mengidentifikasi bahwa dalam model ini mensyaratkan pemisahan ketat fungsi tenaga ahli dan politikus diganti dengan interaksi kritis. Model semacam ini memungkinkan hubungan timbal balik antara para ahli dan politikus. Bahwa para politikus dapat membincang permasalahan kebutuhan praktis kepada para ilmuwan. Perbincangan semacam ini masuk dalam diskusi informatif ilmiah.¹⁰

Maka kebutuhan-kebutuhan tersebut didasarkan pada kebutuhan-kebutuhan dan interpretasi historis dalam bentuk sistem-sistem nilai yang ditata dengan mengujinya menurut kemungkinan-kemungkinan teknis dan sarana-sarana strategis pemenuhannya. Maka politik bergeser menjadi pembentukan arah diri-masyarakat, sedangkan politik yang rasional menuntut keterlibatan publik dalam penentuan kebijakan. Inilah cermin bahwa politik adalah representasi aspirasi masyarakat.

Takaran ini sengaja dihadirkan karena model kekuasaan sebagaimana tergambar itu disinyalir merepresentasikan turunan konsep dari komunikasi inter-subyektif yang ditawarkan dengan gigih oleh Habermas sebagai jembatan

¹⁰ *ibid*, hal. 128

komunikasi dari masyarakat yang penekanannya pada kebutuhan-kebutuhan praktis dengan orientasi negara yang kental dengan pertarungan ideologis dan ilmiah yang direpresentasikan oleh politisi dan ilmuwan.

Tentunya komunikasi intersubjektif semacam ini syaratnya harus tersedia area, baik yang dilegitimasi maupun yang non-formal yang berguna untuk mendorong lahirnya perspektif dari masyarakat yang terkena dampak kebijakan.

PP No. 8/2008 merupakan situs yang dapat dipakai sebagai bahan lacakan guna memetakan berfungsi atau tidaknya aspirasi masyarakat serta diskusi ilmiah sebagaimana yang di uraikan diatas. Karenanya saya menggunakan hasil-hasil analisis *structures and meaning* sebagai pintu masuk untuk mengawali lacakan. Dari penjelasan sebelumnya saya menemukan tiga poin utama dalam produk kebijakan tersebut. *Pertama*, Satu Kesatuan Perencanaan Pembangunan Daerah; *Kedua*, Aktor Pelaksana Perencanaan Pembangunan Daerah; dan *Ketiga*, Penyesuaian Kondisi dan Potensi pada Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah.

KESIMPULAN

Ketiga temuan di atas tidak hanya sebagai representasi atas wajah kebijakan yang diklaim sebagai hasil representasi dari masyarakat tapi digadagadag sebagai produk kebijakan yang merepresentasikan kebutuhan praksis masyarakat.

Pertama, nir-interaksi kritis, sebagaimana penjelasan sebelumnya bahwa interaksi kritis ini adalah sebagai ganti dari diskusi ideologis antara politisi dengan ilmuwan. Artinya diskusi ini mengedepankan tema-tema kebutuhan-kebutuhan praksis di masyarakat. Dengan kategori ini maka: *Pertama*, Satu Kesatuan Perencanaan Pembangunan Daerah sebagai poin temuan awal yang berpeluang merepresentasikan hubungan interaksi antara kebutuhan praksis masyarakat di wilayah daerah dan tataran pusat ternyata jauh dari kenyataan. Diskripsi tentang visi, misi serta arah perencanaan pembangunan daerah yang diorientasikan linier dengan perencanaan dari pusat sama sekali tidak diatur dalam penjabaran pasal-pasal. Pasal-pasal tersebut hanya memberikan poin tentang RPJPD, RPJMD, RKPDP, sedangkan poin-poin yang berpeluang untuk didiskusikan sebagai representasi kebutuhan masyarakat sama sekali tidak dicantumkan. Karena tidak dicantumkan dalam pasal-pasal dalam poin visi, misi, dan arah pembangunan akan jatuh pada

diskusi ideologis. Ideologis dalam bentuk teknis seperti pembangunan infrastruktur yang dianggap berhubungan dengan pelayanan publik. Padahal belum tentu program teknis berbasis teknologi semacam ini dapat memecahkan permasalahan kebutuhan praksis masyarakat. Selanjutnya adalah diskusi ideologis dalam tataran politis seputar penetapan aktor yang paling berhak mendapatkan program tersebut serta teknis pembagian maupun distribusi kewenangannya.

Kedua, Aktor Pelaksana Perencanaan Pembangunan Daerah. Bila poin ini dihubungkan tema interaksi kritis di atas maka semestinya aktor pemangku kewenangan yang direpresentasikan oleh Kepala Daerah, DPRD maupun Menteri tidak hanya mengatur tentang ruang lingkup dan distribusi kewenangannya melainkan harus mencantumkan poin-poin diskusi yang berpijak pada kebutuhan-kebutuhan praksis masyarakat, bukan kebutuhan visioner yang fiktif. Pada seluruh pasal di PP No. 8/2008 sama sekali tidak mencantumkan jejak-jejak dari poin kebutuhan praksis masyarakat Kondisi yang semestinya diajukan oleh pemerintah dan di atur dalam kebijakan.

Ketiga, Penyesuaian dan Potensi pada Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah. Poin ini yang semestinya menjadi tema yang sengit untuk diperdebatkan oleh kalangan politisi dan ilmuwan malah tidak diatur sama sekali dalam PP. Padahal jika berkaca dari perbedaan daerah di Indonesia maka poin detail yang berhubungan dengan keragaman kebutuhan praksis daerah sangat dibutuhkan. Padahal keluasan serta keberagaman kebutuhan tersebut bagaimanapun menjadi perdebatan yang ketat antara kedua ahli. Dan karena tidak ada satupun pasal yang mencantumkan rincian tentang kebutuhan praksis sebagai penjabaran dari arah perencanaan pembangunan maka diskusi tentang hal ini justru condong kepada generalisasi pembangunan di tiap daerah. Bila RPJPD mencantumkan perbaikan sarana publik maka hal yang sama akan direncanakan pada daerah yang lainnya.

Kedua, melegitimasi kekuasaan ideologis. Rasionalisasi kekuasaan ideologis merupakan salah satu agenda yang ingin digeser dalam konsep rasionalisasi kekuasaan pragmatis. Dalam perspektif kritis mempersepsi bahwa kekuasaan yang berbasis pada ideologis lebih mencerminkan negara theokrasi. Celaknya model kekuasaan ini selalu gagap dalam memecahkan permasalahan-permasalahan praksis di tataran publik. Hal inilah yang menghantarkan tiga poin dalam perencanaan pembangunan jatuh kekuasaan ideologis. *Pertama*, Satu Kesatuan

Perencanaan Pembangunan Daerah dijadikan sebagai bukti untuk melegitimasi kekuasaan ideologis. Poin ini secara normatif membenarkan adanya kesinambungan antara perencanaan dari pusat dengan daerah, namun secara normatif pula perencanaan awal yang dijalankan oleh Bappeda difungsikan untuk memperoleh data masyarakat melalui forum Musrenbang. Maka dalam hal ini Bappeda selaku elit sebagai representasi politis saja, padahal pada tataran ini semestinya organ ini berstatus sebagai ilmuawan atau ahli dalam perencanaan pembangunan. Sedangkan DPRD, Kepala Daerah dan Menteri justru menjalankan peran ganda. Di satu sisi berperan sebagai ahli karena mereka bertanggung-jawab melakukan negosiasi dan konsolidasi sebelum penetapan kebijakan, di sisi lain mereka juga berperan sebagai politisi, karena mereka bertugas untuk menetapkan kebijakan pada perencanaan pembangunan daerah.

Fungsi Bappeda yang berstatus sebagai fungsi politis dan Kepala Daerah, menteri dan DPRD yang berfungsi politis dan ahli menegaskan bahwa PP nomor 8 tahun 2008 hanya melegitimasi politikus untuk menguatkan posisinya dalam kebijakan tersebut. Artinya dalam kebijakan tersebut semakin menguatkan bahwa kebijakan ini merupakan produk ideologis dan bukan produk pragmatis karena merepresentasikan fungsi dari politisi serta campur tangan ahli.

Kedua, Aktor Pelaksana Perencanaan Pembangunan Daerah, dilihat dari normatifnya saja telah nampak jelas bahwa pemangku kepentingan (Kepala daerah, Menteri) adalah aktor atas perencanaan pembangunan daerah. Maka sejak awal peran ini telah dipangku oleh politisi dan beberapa perannya dijalankan oleh para ahli. Namun para ahli tetap tidak memiliki porsi dalam melakukan negosiasi sebagaimana yang diharapkan oleh rasionalisasi kekuasaan pragmatis.

Ketiga, Penyesuaian Kondisi dan Potensi pada Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah. Pada kenyataannya PP tersebut merepresentasikan kekuasaan politis dan ahli, bukan merepresentasikan kekuasaan pragmatis. Cerminan semacam ini tampak dari perencanaan pembangunan yang general di setiap penyelesaian masalah sosial karena ciri khas dari sosiologi positivistik adalah pertimbangan-pertimbangan para ahli yang condong menawarkan solusi teknis sebagai jalan keluar dari permasalahan-permasalahan kebutuhan praksis masyarakat. Poin-poin yang berhubungan dengan kebutuhan tersebut tidak ada sama sekali dalam setiap pasal, bahkan dalam kebutuhan sebagaimana dalam tema kondisi serta potensi daerah pun absen dicantumkan.

Ketiga, nir-politik berbasis aspirasi masyarakat. Dari kaca mata kritis aspirasi masyarakat menjadi indikator paling fundamental untuk menakar sebuah produk politik. Apakah produk tersebut memiliki basis aspirasi masyarakat atau hanya bebas aspirasi elit dalam konteks ini adalah para ahli dan politisi.

Pertama, Satu Kesatuan Perencanaan Pembangunan Daerah tidak mencantumkan poin- poin kebutuhan pragmatis masyarakat. Poin ini sebetulnya menjadi indikator penting untuk merepresentasikan aspirasi masyarakat. Tentunya tidak perlu detail sekali, namun poin-poin yang bersendikan kebutuhan masyarakat dalam bentuk yang umum perlu dicantumkan paling tidak sebagai bahan acuan ketika terjadi proses diskusi antara Bappeda dengan masyarakat di forum Musrenbang. Karena kebutuhan tersebut nihil dalam PP no 8 tahun 2008 pada poin tersebut. Analisis berikutnya, poin tersebut hanya berproyeksi untuk menjalankan kebutuhan-kebutuhan ideologis. Kebutuhan-kebutuhan semacam ini biasanya bertalian erat dengan kemajuan teknis yang otonom dan kepentingan sosial yang beroperasi dalam kemajuan teknis itu. Maka tidak heran pembangunan infrastruktur selalu menjadi tawaran rutin dan mendapatkan porsi yang melimpah. Sedangkan permasalahan perspektif rasionalitas masyarakat sebagai antitesis dari rasionalisasi elit sama sekali tidak terjamah oleh solusi teknis semacam ini.

Kedua, Aktor Pelaksana Perencanaan Pembangunan Daerah, sebagaimana yang disinggung diawal bahwa pemangku kepentingan tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat yang berstatus sebagai pengusul sedangkan elit politik dan ahli diletakkan sebagai penentu kebijakan. Kedua posisi yang ini tentunya jauh dari kesan partisipasi yang mencerminkan aspirasi publik di tataran politik. Padahal partisipasi publik ini diperlukan untuk mengafirmasi kebutuhan-kebutuhan praksis sebagai representasi rasionalitas masyarakat yang selalu gagal ditangkap oleh rasionalitas elit. Bahkan pada derajat tertentu para ahli juga kurang mendapatkan porsi dalam memecahkan masalah teknis. Sebagaimana dalam konteks PP No. 8/2008 bahwa Bappeda murni sebagai pelaksana Musrenbang dan pelaksana teknis perencanaan pembangunan sedangkan eksekusinya tetap sebagai pada Pemerintah Daerah, Menteri bukan pada Bappeda.

Ketiga, Penyesuaian Kondisi dan Potensi pada Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah. Yang terakhir bahwa penyesuaian perencanaan pembangunan dengan kondisi serta potensi masyarakat sama sekali bukan bersumber dari aspirasi masyarakat lokal. Merujuk pada PP No. 8/2008 diketahui

bahwa tidak ada satupun poin tentang visi, misi, dan arah pembangunan yang merepresentasikan aspirasi masyarakat. Seluruhnya dikategori menurut perspektif dan rasionalitas elit bahkan pada tataran penyesuaian kondisi dan potensi. Porsi masyarakat satu-satunya adalah berfungsi sebagai penonton dan komentator ketika perencanaan pembangunan tidak seiring sejalan dengan pelaksanaannya. Walaupun beberapa pasal tentang masyarakat disebutkan, bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengevaluasi (masyarakat umum), namun bagaimana mungkin dapat mengevaluasi jika sejak perumusan Musrenbang masyarakat tidak dilibatkan (hanya tokoh lokal sebagai perwakilan). Maka partisipasi publik sejak awal telah tegas di sumbat aksesnya dengan PP no 8 tahun 2008. Maka politik yang diperagakan bukan politik berbasis masyarakat tapi politik berbasis elit. Elit adalah para ahli dan politisi.

DAFTAR PUSTAKA

- Muzaqqi, Fahrul, *"Diskursus Demokrasi Deliberatif Pasca-Orde Baru: Analisa Teoretik Diskursus Demokrasi Deliberatif di Indonesia"*, Penelitian Skripsi, Surabaya: Jurusan Ilmu Politik, FISIP, Universitas Airlangga, 2008 (Belum pernah diterbitkan).
- Gastil, John & Peter Levine (editors), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, Jossey-Bass a Wiley Imprint, 2005
- Elster, Jon (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998
- Sundoro, Mohamad Hadi, *Sejarah Peradaban Barat Klasik*, Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember, 2006
- Sabine, George H., *Teori-Teori Politik I: Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangannya*, Jakarta: Penerbit Binacipta bekerja sama dengan Yayasan Penerbitan Franklin Jakarta – New York, 1977
- Gutmann, Amy and Thompson, Dennis, *"Why Deliberative Democracy"*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004
- Suseno, Franz Magnis, *"Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis"*, Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, 1995
- Sabine, George H., *Teori-Teori Politik II: Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangannya*, terj. Drs. Soewarno Hadiatmodjo, Bandung: Penerbit Binacipta bekerja sama dengan Yayasan Penerbitan Franklin Jakarta – New York, 1981
- Honohan, Iseult, *Civic Republicanism*, London: Routledge, 2002
- Rawls, John, *Teori Keadilan*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2006
- Sen, Amartya, *The Idea of Justice*, New York: Allen Lane Penguin Books, 2009
- Creswell, John W, *"Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches (Desain Penelitian: Pendekatan Kualitatif & Kualitatif)"*, terj. Angkatan III & IV KIK-UI dan bekerja sama dengan Nur Khabibah, Kata Pengantar: Parsudi Suparlan, Jakarta: Penerbit KIK Press, 2002

Dunn, William N., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Edisi Kedua)*, terj. Drs. Samodra Wibawa, MA, dkk., Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003

Sobari, Wawan dan Aminuddin, M. Faishal, *Analisis Structures and Meanings Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (BHP) dan Potensi Dampaknya pada Kemampuan Pengelolaan Perguruan Tinggi Negeri (PTN): Kasus pada Universitas Brawijaya dan Universitas Negeri Malang*, Malang: FISIP, Universitas Brawijaya, 2009 (tidak diterbitkan).

Hardiman, F. Budi, *“Menuju Masyarakat Komunikatif: Ilmu, Masyarakat Politik dan Postmodernisme menurut Jurgen Habermas*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, cet 7, 2007

Hardiman.F. Budi *“Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam teori Diskursus Jurgen Habermas*,Yogyakarta: Penerbit KANISIUS, 2009

Hardiman, F. Budi, *“Demokrasi Deliberatif: Model untuk Indonesia Pasca-Soeharto?”*, Yogyakarta: Majalah BASIS, No. 11-12, Tahun ke-53, November-Desember, 2004

Beramendi, Virginia, Andrew Ellis, Bruno Kaufman, Miriam Kornblith, Larry LeDuc, Peddy McGuire, Theo Schiller, Palle Svensson (eds.), *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, Stockholm: Swedia, IDEA, 2008.