

KAJIAN TINGKAT PARTISIPATIF DALAM PROSES PERENCANAAN PEMBANGUNAN KOTA SEMARANG YANG INKLUSIF

Studi Kasus : Penyusunan Draft Rancangan Awal Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (Ranwal-RPJMD) Kota Semarang 2016-2021

Helmia Adita Fitra¹⁾, Mega Anggraeni²⁾

¹helmiafitra@gmail.com, ²mega.anggraeni12@gmail.com

¹ Institut Teknologi Sumatera, ²Initiatives for Urban Climate Change and Environment

Abstract

Although inclusive development planning has been mandated in many regulations and policies, many regions in Indonesia are still dealing with some development issues such as poverty, lagging regions, environmental degradation which lead to less habitability of living area. Those development issues show that development planning in Indonesia has not been inclusive. As the capital of Central Java Province, Semarang City is currently formulating a medium-term development plans 2016-2021 which is a transfer of vision and mission from elected mayor into goals, objectives, strategies and program developments. As an elected mayor of Semarang, Hendrar Prihadi develops the slogan "Bergerak Bersama Membangun Semarang" expecting the development of Semarang would go along inclusively for the next five years because of the engagement of all stakeholders. At the same time, Semarang City is also drawing up the City Resilience Strategies (CRS) which is initiated by the collaboration among local governments and 100 Resilient Cities (100RC) supported by Mercy Corps Indonesia and Initiatives for Urban Climate Change and Environment (IUCCE). The planning process of CRS should be inclusive as stated in its framework. Inclusive planning process is defined as a participatory credible decision-making process in order to achieve an inclusive development. Referring to the definition of inclusive planning process, "participatory" becomes the main key indicating the concept of inclusive planning process. This paper discusses about to what extent the participatory level of stakeholder in the planning process in Semarang City by examining the planning process of RPJMD Semarang City Year 2016-2021 as a mid-term development plans and the City Resilience Strategy (CRS). Participation level of stakeholder is determined by 3 criteria: 1) the meeting presence of stakeholders, 2) the activeness of stakeholder in giving input and feedback during public discussion, 3) the involvement of stakeholders in formulating the concept plan. The analysis method is using statistical descriptive which describes the total score for each criteria and groups the level and typology of stakeholder participatory. The result shows the planning process of RPJMD Semarang 2016-2021 is less conducted inclusively because the overall score still shows "tokenism" as the degree of participatory typology. In case of RPJMD Semarang 2016-2021 the score of the involvement level is only 16 (out of 66) which is in the level "manipulation" as the lowest level of participatory. On the other hand, the planning process of CRS is quite inclusive shown by the overall score which has citizen power as the degree of participatory typology.

Keywords: development planning process, level of participatory, inclusive

Abstrak

Meskipun perencanaan pembangunan secara inklusif baik telah diamanatkan sedemikian rupa di berbagai peraturan perundang-undangan, berbagai daerah di Indonesia masih dihadapkan dengan permasalahan pembangunan, diantaranya kemiskinan,

ketimpangan wilayah, degradasi lingkungan hingga berujung pada berkurangnya kelayakhunian suatu daerah. Kondisi yang demikian memperjelas bahwa perencanaan pembangunan di Indonesia belum bersifat inklusif. Kota Semarang sebagai ibukota Provinsi Jawa Tengah saat ini tengah melaksanakan penyusunan rencana pembangunan jangka menengah periode 2016-2021 yang merupakan penjabaran dari visi dan misi Walikota Semarang kedalam tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, hingga program pembangunan. Sebagai Walikota Semarang terpilih, Hendrar Prihadi membangun slogan “Bergerak Bersama Membangun Semarang” yang harapannya selama lima tahun mendatang, pembangunan Kota Semarang yang inklusif dapat terwujud dengan dukungan dari seluruh pelaku pembangunan. Pada saat yang bersamaan, Kota Semarang juga sedang menyusun Strategi Ketahanan Kota Semarang (City Resilience Strategy) yang diinisiasi oleh kerjasama antara Pemerintah Kota Semarang dengan 100 Resilient Cities (100 RC) dibantu dengan stakeholder lain seperti Mercy Corps Indonesia dan Initiatives for Urban Climate Change and Environment (IUCCE). Dalam kerangka kerjanya, penyusunan CRS Kota Semarang bersifat inklusif. Proses perencanaan yang inklusif merupakan sebuah proses pengambilan keputusan partisipatif yang kredibel dengan tujuan mencapai pembangunan yang inklusif. Dari penjelasan tersebut, “partisipatif” menjadi kunci utama yang mengindikasikan adanya konsep inklusifitas dalam proses perencanaan pembangunan. Tulisan ini mendiskusikan sejauh apa tingkat partisipatif stakeholder pembangunan dalam proses perencanaan pembangunan di Kota Semarang. Adapun rencana pembangunan yang dimaksud adalah RPJMD Kota Semarang Tahun 2016-2021 dan City Resilience Strategy (CRS). Kajian mengenai tingkat partisipatif stakeholder dalam tulisan ini ditujukan untuk mengkaji 1) Kehadiran stakeholder dalam pertemuan, 2) Keaktifan stakeholder dalam memberikan input, saran dan masukan, dan 3) Keterlibatan stakeholder dalam menyusun concept plan. Kajian tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan dengan menggunakan metode statistik deskriptif yang mendeskripsikan hasil skoring masing-masing kriteria yang dikelompokkan kedalam tingkat dan tipologi partisipasi. Hasil kajian menunjukkan bahwa proses perencanaan pembangunan untuk kasus RPJMD Kota Semarang 2016-2021, hingga tahap penyusunan Rancangan Awal RPJMD Kota Semarang 2016-2021 berjalan kurang inklusif karena secara keseluruhan tipologi partisipasinya masih masuk kategori tokenism. Khususnya pada tingkat keterlibatan stakeholder dalam penyusunan konsep rencana. Hal ini ditunjukkan dengan nilai skor yang hanya mencapai 16 dan masuk kategori manipulation. Sedangkan pada kasus penyusunan CRS, sudah cukup inklusif dilihat dari hasil keseluruhan, tipologi partisipasi sudah berada dalam kategori citizen power.

Kata Kunci: proses perencanaan pembangunan, tingkat partisipatif, inklusif

Pendahuluan

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan pembangunan meliputi 4 (empat) tahapan utama yang terdiri dari (1) penyusunan rencana, (2) penetapan rencana, (3) pengendalian pelaksanaan rencana, dan (4) evaluasi pelaksanaan rencana. Perencanaan pembangunan dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat, baik di tingkat pusat maupun daerah. Dalam lingkup

daerah, proses perencanaan pembangunan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pasal 262 UU No. 23 Tahun 2014 mengamanatkan perumusan rencana pembangunan daerah dilakukan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berwawasan lingkungan dengan tujuan pembangunan yang diselenggarakan mampu menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien,

efektif, berkeadilan dan berkelanjutan. Melihat dari nilai yang diamanatkan secara komprehensif dalam peraturan perundang-undangan tersebut, rencana pembangunan daerah diarahkan sebagai perencanaan pembangunan yang inklusif. Sebagaimana yang dijelaskan pada UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pada Penjelasan Pasal 262 Ayat 1 yang menyatakan bahwa proses tahapan perencanaan pembangunan daerah harus bersifat inklusif dimana dalam proses penyusunannya terdapat keterlibatan kelompok yang termarginalkan. Keterlibatan kelompok yang termarginalkan diwujudkan melalui akomodasi aspirasi kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses dalam pengambilan kebijakan. Meskipun perencanaan pembangunan secara inklusif baik secara tersirat maupun tersurat telah diamanatkan sedemikian rupa di berbagai peraturan perundang-undangan, berbagai daerah di Indonesia masih dihadapkan dengan permasalahan pembangunan diantaranya kemiskinan, ketimpangan wilayah, degradasi lingkungan hingga berujung pada berkurangnya kelayakhunian suatu daerah (Hardiansah, 2015). Kondisi yang demikian memperjelas bahwa perencanaan pembangunan di Indonesia belum bersifat inklusif.

Umumnya, terdapat kecenderungan yang terjadi pada pemerintah untuk melibatkan masyarakat hanya pada tahap pelaksanaan program pembangunan dimana program tersebut telah disetujui sebelumnya oleh elit politik dan unsur pemerintah itu sendiri. Konsep partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan seringkali salah diartikan dan sering kali tercampur dengan konteks pelibatan masyarakat pada “fase pembangunan” saja bukan pada “fase perencanaan”. Di beberapa kasus, satu atau beberapa kelompok masyarakat yang terlibat dalam perencanaan pembangunan terjadi secara pasif karena umumnya

keterlibatan masyarakat hanya dilihat dari daftar absensi atau kehadiran masyarakat dalam forum yang diselenggarakan oleh pemerintah. Belum ada aturan normatif yang mengatur hingga sejauh apa masyarakat harus terlibat dalam sebuah perencanaan pembangunan (Tjahjono dkk, 2014).

Kota Semarang sebagai Ibukota Provinsi Jawa Tengah saat ini tengah melaksanakan penyusunan rencana pembangunan jangka menengah periode 2016-2021. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Semarang tahun 2016-2021 merupakan penjabaran dari visi dan misi Walikota Semarang kedalam tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan hingga program pembangunan. Sebagai Walikota Semarang terpilih, Hendrar Prihadi membangun slogan “Bergerak Bersama Membangun Semarang” atau dikenal dengan “BBM Semarang” yang harapannya selama lima tahun mendatang, pembangunan Kota Semarang yang inklusif dapat terwujud dengan dukungan dari seluruh pelaku pembangunan (Naskah Visi Misi Hendrar-Ita, 2015). Meskipun RPJMD Kota Semarang merupakan penjabaran visi dan misi Walikota dan Wakil Walikota terpilih, rencana pembangunan yang tercantum dalam RPJMD Kota Semarang tidak boleh terlepas dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kota Semarang (RPJP) Kota Semarang yang memiliki visi pembangunan yaitu: **“Semarang Kota Metropolitan yang Religius, Tertib dan Berbudaya”** (Bappeda Kota Semarang, 2015).

Selain menyusun RPJMD Kota Semarang 2016-2021, pada saat yang bersamaan Kota Semarang juga sedang menyusun Strategi Ketahanan Kota Semarang (*City Resilience Strategy*) yang diinisiasi oleh kerjasama antara Pemerintah Kota Semarang dengan 100 Resilient Cities (100 RC) dibantu dengan *stakeholder* lain seperti MercyCorps Indonesia dan *Initiatives for*

Urban Climate Change and Environment (IUCCE). Dalam kerangka kerjanya, penyusunan CRS Kota Semarang harus bersifat inklusif, baik dari segi prosesnya maupun segi produk strategi yang dihasilkan. Sama halnya dengan RPJMD Kota Semarang, strategi yang termasuk kedalam CRS harus memuat seluruh urusan pembangunan kota dan memiliki keterlibatan seluruh *stakeholder* pembangunan.

Meskipun RPJMD Kota Semarang Tahun 2016-2021 dan *City Resilience Strategy* memiliki banyak kesamaan dimana keduanya merupakan rencana pembangunan di Kota Semarang yang berjalan bersamaan, saling melengkapi dan memiliki lingkup kajian yang sama, RPJMD Kota Semarang Tahun 2016-2021 merupakan penjabaran visi misi kepala daerah terpilih, diinisiasi oleh Pemerintah Kota Semarang, dan memiliki aspek hukum yang kuat karena produk rencananya akan diperdakan. Sedangkan *City Resilience Strategy* merupakan rencana strategis pembangunan Kota Semarang yang diinisiasi oleh *non-governmental organization* (NGO) berkolaborasi dengan Pemerintah Kota Semarang namun memiliki aspek hukum yang kurang kuat karena hasil akhir produk rencananya tidak diperdakan. Meskipun CRS tidak diperdakan, sesuai dengan konsep awal, materi rencana pembangunan yang ada dalam CRS diharapkan menjadi salah satu input dalam rencana pembangunan yang tertuang dalam RPJMD Kota Semarang Tahun 2016-2021.

Dengan mengesampingkan perbedaan dan persamaan kedua rencana tersebut, konsep inklusifitas dalam kedua rencana pembangunan tersebut harus diterapkan guna mewujudkan pembangunan Kota Semarang yang inklusif. Sakamoto (2013) menjelaskan bahwa proses perencanaan yang inklusif merupakan sebuah proses pengambilan keputusan

partisipatif yang kredibel dengan tujuan mencapai pembangunan yang inklusif. Dari penjelasan tersebut, “partisipatif” menjadi kunci utama yang mengindikasikan adanya konsep inklusifitas dalam proses perencanaan pembangunan. Oleh karena itu, tulisan ini mendiskusikan sejauh apa tingkat partisipatif *stakeholder* pembangunan dalam proses perencanaan pembangunan di Kota Semarang. Adapun rencana pembangunan yang dimaksud adalah RPJMD Kota Semarang Tahun 2016-2021 dan *City Resilience Strategy*. Kajian mengenai tingkat partisipatif *stakeholder* dalam tulisan ini ditujukan untuk mengkaji 1) Kehadiran *stakeholder* dalam pertemuan, 2) Keaktifan *stakeholder* dalam memberikan input, saran dan masukan, dan 3) Keterlibatan *stakeholder* dalam menyusun *concept plan*.

Kajian tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan yang inklusif sangat penting untuk dilakukan. UN-HABITAT (2007) dalam buku yang berjudul “*Inclusive and Sustainable Urban Planning*” menjelaskan bahwa salah satu karakter perencanaan pembangunan yang inklusif adalah adanya partisipasi dari seluruh pelaku pembangunan. Pentingnya partisipasi seluruh pelaku pembangunan dalam upaya perwujudan pembangunan yang inklusif adalah:

- Mengurangi “jarak” sosial dan ketidakadilan
- Menyatukan pengetahuan, produktivitas, modal sosial dari seluruh pelaku pembangunan
- Meningkatkan rasa kepemilikan akan pembangunan oleh pelaku pembangunan

Sebagai catatan, dalam konteks RPJMD Kota Semarang 2016-2021, hingga saat tulisan ini dibuat, penyusunan RPJMD Kota Semarang 2016-2021 masih berada pada tahap penyusunan Rancangan Awal (Ranwal) RPJMD. Oleh karenanya, tulisan ini

hanya mengkaji tingkat partisipatif masyarakat dalam proses penyusunan RPJMD Kota Semarang 2016-2021 hingga pada tahap penyusunan ranwal saja.

Bahan & Metode Penelitian

Tulisan ini mengkaji tingkat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan dengan menggunakan metode statistik deskriptif. Sugiyono (2008) menjelaskan bahwa statistik deskriptif merupakan statistik yang digunakan untuk menganalisis data dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa bermaksud membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum atau generalisasi. Metode ini dirasa tepat untuk digunakan pada penelitian yang menggunakan studi kasus.

Pada tulisan ini, tingkat partisipatif *stakeholder* dalam perumusan rencana pembangunan dikaji dengan teknik *skoring* yang melihat dari 3 (tiga) kriteria (Tjahjono dkk, 2014) :

- 1) Kehadiran dalam pertemuan
- 2) Keaktifan dalam memberikan input, saran dan masukan
- 3) Keterlibatan dalam menyusun *concept plan*

Masing-masing kriteria akan dinilai berdasarkan tangga partisipatif Arstein yang berjumlah 8 (delapan) yang terdiri dari: 1) *manipulation*, 2) *therapy*, 3) *informing*, 4) *consultation*, 5) *placation*, 6) *partnership*, 7) *delegated power* dan 8) *citizen control*. Dimana masing-masing tangga partisipatif memiliki bobot sesuai dengan urutannya. Adapun besaran rata-rata jumlah skor seluruh indikator baik RPJMD maupun CRS ditentukan dari jumlah *stakeholder* yang hadir dalam kegiatan diskusi yang terdiri dari 1) RPPJMD sebanyak 11 kelompok dan 2) CRS sebanyak 91 kelompok. Sebagaimana yang dijelaskan dalam konsep tangga partisipatif Arstein, tingkat partisipatif *stakeholder* yang dikaji adalah *stakeholder* non-pemerintah.

Kajian tingkat partisipatif pada *stakeholder* non-pemerintah diharapkan mampu menunjukkan sejauh mana Pemerintah Kota Semarang menerapkan konsep proses pengambilan keputusan partisipatif yang kredibel guna mencapai pembangunan Kota Semarang yang inklusif.

Tabel I
Skor Tipologi Tingkat Partisipasi

Tingkat Partisipasi	Skor	Bentuk Partisipasi	Rata-rata Jumlah Skor Seluruh Indikator (RPJMD)	Rata-rata Jumlah Skor Seluruh Indikator (CRS)
<i>Citizen control</i>	8	<i>Citizen Power</i>	56-88	456-728
<i>Delegated power</i>	7			
<i>Partnership</i>	6			
<i>Placation</i>	5	<i>Tokenism</i>	23-55	183-455
<i>Consultation</i>	4			
<i>Informing</i>	3			
<i>Therapy</i>	2	<i>Non-participation</i>	1-22	1-182
<i>Manipulation</i>	1			

Sumber: Penulis, 2016

Adapun data yang digunakan dalam kajian ini adalah data sekunder yang terdiri dari 1) draft rancangan awal RPJMD Kota Semarang 2016-2021 dan draft Strategi Ketahanan Kota Semarang, 2) dokumen absensi FGD Penyusunan RPJMD Kota Semarang 2016-2021 dan absensi kegiatan FGD 100RC, 3) Berita acara FGD Penyusunan RPJMD Kota Semarang 2016-2021 dan kegiatan FGD 100RC dan 4) dokumentasi kegiatan FGD Penyusunan RPJMD Kota Semarang 2016-2021 dan kegiatan FGD 100RC.

Gambaran Umum Perencanaan Pembangunan Kota Semarang

- 1) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Semarang Tahun 2016-2021

Penyusunan RPJMD Kota Semarang 2016-2021 dilaksanakan sesuai dengan yang diamanatkan dalam Permendagri No. 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan

Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah yang mempertimbangkan 4 (empat) pendekatan dimana keempat pendekatan tersebut mengindikasikan bahwa proses perencanaan pembangunan daerah harus bersifat inklusif. Keempat pendekatan tersebut digunakan secara komprehensif guna mewujudkan perencanaan pembangunan yang inklusif. 1) pendekatan teknokratis menjamin bahwa muatan rencana pembangunan yang ada merupakan hasil kajian ilmiah, 2) pendekatan partisipatif mengindikasikan bahwa seluruh pelaku pembangunan harus terlibat dalam penyusunan rencana pembangunan, 3) pendekatan politis menjamin bahwa visi dan misi kepala daerah terpilih telah dijabarkan dengan baik dan menjangkau seluruh urusan pembangunan kota dan 4) pendekatan *top-down* dan *bottom-up* menjamin bahwa proses yang dilaksanakan bersifat inklusif dengan mempertimbangkan usulan dari bawah namun tetap mempertimbangkan rencana jangka panjang pembangunan yang ada.

Sebagaimana yang telah disebutkan, kajian partisipatif pelaku pembangunan dalam proses penyusunan RPJMD Kota Semarang hanya bisa dilakukan hingga mencapai tahap Ranwal saja. Oleh karena itu, kajian partisipatif hanya dibatasi pada kegiatan-kegiatan diskusi yang melibatkan pelaku pembangunan (non-pemerintah) dalam proses penyusunan Ranwal RPJMD Kota Semarang 2016-2021. Sesuai dengan berita acara kegiatan RPJMD Kota Semarang, terdapat 1 (satu) kegiatan diskusi berupa FGD (*Focus Group Discussion*) yang diselenggarakan pada 3 Juni 2015 di Gedung Balaikota Semarang, Ruang Loka Krida yang dihadiri oleh beberapa pihak sebagaimana terlihat pada tabel 2.

Tabel 2
Rekap Peserta Kegiatan FGD
Perumusan Permasalahan dan Isu
Strategis Pembangunan Kota
Semarang

No	Peserta	3 Juni 2015 (FGD Perumusan Permasalahan Pembangunan dan Isu Strategis)
1	Pemerintah	BPBD Kota Semarang, Kantor Ketahanan Pangan Kota Semarang, BLH Kota Semarang, Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Semarang, Dinas PSDA dan ESDM Kota Semarang, PDAM Kota Semarang, PMI, Dinas Kesehatan Kota Semarang, Dinas Pendidikan, Bapermas & KB, Dinsospora, Disbudpar, Bappeda, PU
2	Akademisi	UNDIP, UNIKA
3	NGO	Mercy Corps Indonesia, BINTARI, GIZ-PAKLIM
4	Komunitas	KPKS, BPP SIMA, PATIRO,
5	Swasta	Bank Jateng, PT. KIW

Sumber: Bappeda Kota Semarang, 2015

2) Strategi Ketahanan Kota (*City Resilience Strategy*)

Penyusunan dokumen RPJMD Kota Semarang beriringan dengan proses penyusunan dokumen Strategi Ketahanan Kota (CRS) dalam program 100RC. Proses penyusunan dokumen strategi ketahanan Kota Semarang dilakukan secara inklusif dengan partisipasi dari berbagai pihak. Proses penyusunan dokumen ini mendorong keterlibatan berbagai elemen masyarakat mulai dari pemerintah, akademisi, LSM lokal, para tenaga ahli dari DP2K, para pemuda, komunitas-komunitas, dan masyarakat umum melalui lokakarya atau dialog publik. Program 100RC terdiri dari 3 (tiga) tahap kegiatan, yaitu : proses identifikasi guncangan dan tekanan yang terjadi, proses penyusunan dokumen strategi ketahanan kota, dan tahap implementasi

dari strategi yang disusun. Berikut daftar *stakeholder* yang terlibat dalam kegiatan *launching* program I00RC :

Tabel 3
Rekap Peserta Kegiatan Launching Program I00RC 11 Desember 2014

No	Peserta	11 Desember 2014 (FGD launching program I00RC dan Perumusan Shock and Stresses Kota Semarang)
1	Pemerintah	BPBD Kota Semarang, Kantor Ketahanan Pangan Kota Semarang, BLH Kota Semarang, Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Semarang, Dinas PSDA dan ESDM Kota Semarang, PDAM Kota Semarang, PMI, Dinas Kesehatan Kota Semarang
2	Akademisi	UNNES, FKM-UNDIP, Toronto University)
3	NGO	Mercy Corps Indonesia, Lembaga Bantuan Hukum Semarang, BINTARI, Kalandara
4	Komunitas	Komunitas <i>earth our</i> , KSB / MI Darul Ulum Kab Wates, Prenjak, KSB Wonosari, KSB Kelurahan Wates, KSB Rowosari, KSB Lempong Sari
5	Swasta	PT. Djarum, klaster bandeng, klaster handycraft/ FEDEP

Sumber: I00RC, 2014

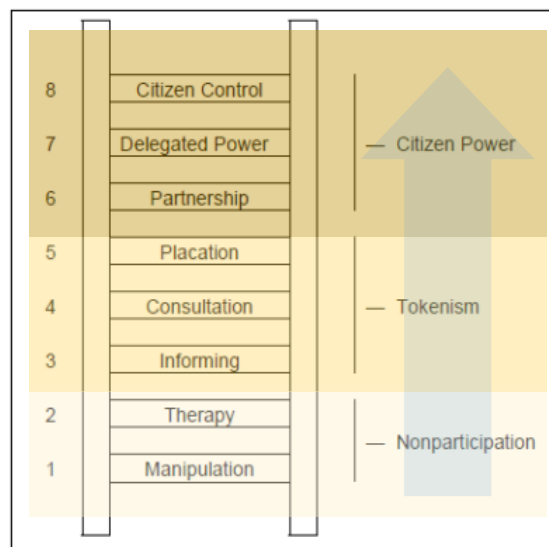
Hasil Pembahasan

Tingkat Partisipatif Pelaku Pembangunan sebagai Indikasi Perencanaan Inklusif

Secara normatif, pendekatan partisipatif menjadi salah satu pendekatan utama dalam penyusunan rencana pembangunan daerah. Dalam konsep pembangunan inklusif, keterlibatan seluruh pemangku kepentingan menjadi kunci utama dalam mewujudkan pembangunan yang inklusif. Sebagai pelaku sekaligus target utama pembangunan, masyarakat menjadi tokoh kunci dalam penentu arahan rencana pembangunan.

Menurut Arstein (dalam Tjahjono dkk, 2014) terdapat 8 (delapan) tingkat partisipasi yaitu terdiri dari 1) *citizen control*, 2) *delegated power*, 3) *partnership*, 4) *placation*, 5) *consultation*, 6) *informing*, 7) *therapy* dan 8) *manipulation* (lihat Gambar 3). Dalam konteks perencanaan pembangunan, Tjahjono dkk (2014) menjelaskan bahwa terdapat 4 (empat) indikator yang dapat digunakan untuk mengetahui tingkat partisipasi masyarakat dalam kegiatan proses penyusunan rencana pembangunan yaitu :

- 1) Kehadiran dalam pertemuan
- 2) Keaktifan dalam memberikan input, saran dan masukan
- 3) Keterlibatan dalam menyusun concept plan



- 4) Keterlibatan dalam menyetujui draft rencana

Sumber: Tjahjono dkk, 2014

Gambar 3
Tangga Partisipatif Arstein

Sakamoto (2013) menjelaskan perencanaan pembangunan inklusif adalah proses pengambilan keputusan secara partisipatif yang kredibel guna mewujudkan pembangunan yang inklusif. Dalam hal ini, perencanaan pembangunan akan berjalan secara inklusif jika keterlibatan pelaku pembangunan “dapat dipercaya” untuk mewujudkan pembangunan yang

inklusif. Kredibilitas pelaku diindikasikan dengan tingkat partisipatif. Semakin tinggi tingkat partisipatif pelaku pembangunan, maka diasumsikan semakin inklusif proses perencanaan pembangunan. Dalam konteks proses penyusunan RPJMD Kota Semarang 2016-2021, dari 4 (empat) indikator penilaian tingkat partisipasi masyarakat hanya ada 3 (tiga) yang dapat diterapkan. Keterlibatan dalam menyetujui draft rencana merupakan indikator yang belum bisa dilakukan penilaiannya mengingat hingga tulisan ini dibuat, Musrenbang RPJMD dan Konsultasi dewan atas draft RPJMD Kota Semarang 2016-2021 belum bisa dilakukan. Sama halnya dengan yang terjadi pada proses penyusunan Strategi Ketahanan Kota Semarang (*City Resilience Strategy*) dimana strategi ketahanan kota belum secara resmi diluncurkan hingga pada saat tulisan ini dibuat. Oleh karenanya, penulis akan menggunakan 3 (tiga) indikator dalam menilai sejauh apa tingkat partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rencana pembangunan Kota Semarang.

1) Kehadiran dalam pertemuan

Pentingnya menilai tingkat kehadiran masyarakat dalam forum diskusi dengan pemerintah dikarenakan seringkali kehadiran masyarakat dalam forum diskusi hanya sebagai formalitas saja. Pada beberapa kasus, keterlibatan masyarakat hanya dinilai dari kehadirannya saja melalui buku absensi tanpa mempertimbangkan bagaimana peran masyarakat dalam forum tersebut. Oleh karenanya, untuk menilai tingkat partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan RPJMD Kota Semarang 2016-2021 dan CRS, kedelapan tingkat partisipasi Arstein akan diterjemahkan kedalam tingkat kehadiran dan peran dalam FGD RPJMD 2016-2021 dan CRS sebagai berikut :

Tabel 5
Tingkat Kehadiran

Tingkat Partisipasi	Deskripsi
<i>Citizen control</i>	Masyarakat hadir dengan hak penuh sebagai individu dalam penentuan keputusan
<i>Delegated power</i>	Masyarakat hadir sebagai perwakilan kelompok tertentu untuk mewakili aspirasi kelompoknya
<i>Partnership</i>	Masyarakat hadir untuk memenuhi tanggung jawab namun dengan porsi yang berbeda dengan stakeholder lain
<i>Placation</i>	Masyarakat hadir untuk memberikan pengaruhnya dalam proses perencanaan
<i>Consultation</i>	Masyarakat hadir untuk berdiskusi dan berdialog dengan pemerintah tanpa jaminan bahwa diskusi yang diadakan akan berpengaruh
<i>Informing</i>	Masyarakat hadir sebagai informan bagi kelompok masyarakat lainnya
<i>Therapy</i>	Masyarakat hadir hanya sebagai informan pemerintah saja
<i>Manipulation</i>	Masyarakat hadir hanya sebagai <i>audience</i> atau peserta

Sumber: Tjahjono dkk, 2014

Keaktifan dalam Memberikan Input, Saran dan Masukan

Sama pentingnya dengan tingkat kehadiran, keaktifan masyarakat dalam memberikan input, saran dan masukan merupakan indikator yang dapat digunakan untuk menilai partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan. Pada beberapa kasus, tidak sedikit kelompok masyarakat yang hanya datang jika diundang pada kegiatan diskusi/ konsultasi publik tetapi hanya sebagai pendengar pasif. Tidak ada umpan balik, masukan, saran atau input apapun. Keaktifan dalam memberikan input, saran dan masukan merupakan indikator yang merepresentasikan sejauh mana masyarakat paham terhadap materi yang disampaikan dalam kegiatan konsultasi publik/ diskusi. Oleh karenanya, untuk

menilai tingkat partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan RPJMD Kota Semarang 2016-2021 dan CRS, ke-delapan tingkat partisipasi Arstein akan diterjemahkan kedalam tingkat keaktifan masyarakat dalam FGD RPJMD 2016-2021 dan CRS sebagai berikut :

Tabel 6
Tingkat Keaktifan Memberikan Masukan

Tingkat Partisipasi	Deskripsi
<i>Citizen control</i>	Memberikan input dan memiliki pengaruh yang sangat besar bagi keterbaharuan input yang dimiliki
<i>Delegated power</i>	Memberikan input dan memiliki keputusan yang mewakili kelompok masyarakat
<i>Partnership</i>	Memberikan input yang merupakan kepentingan bersama
<i>Placation</i>	Memberikan umpan balik dan catatan
<i>Consultation</i>	Memberikan input hanya dengan dialog dua arah saja
<i>Informing</i>	Memberikan input hanya untuk kepentingan kelompok masyarakat tertentu
<i>Therapy</i>	Memberikan input hanya untuk kepentingan pemerintah saja
<i>Manipulation</i>	Tidak memberikan input sama sekali

Sumber: Tjahjono dkk, 2014

2) Keterlibatan dalam Menyusun Concept Plan

Indikator keterlibatan dalam menyusun *concept plan* sebagai salah satu indikator penilaian tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan dapat merepresentasikan seberapa besar pemahaman masyarakat dalam perumusan kebijakan perencanaan pembangunan kota. Oleh karenanya, untuk menilai tingkat partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan RPJMD Kota Semarang 2016-2021 dan CRS, ke-delapan tingkat partisipasi Arstein akan diterjemahkan kedalam tingkat keterlibatan masyarakat dalam menyusun *concept plan* atau draft

RPJMD Kota Semarang 2016-2021 dan CRS sebagai berikut :

Tabel 7
Keterlibatan Masyarakat dalam Perumusan Draft Rencana Pembangunan

Tingkat Partisipasi	Deskripsi
<i>Citizen control</i>	Terlibat dalam menentukan konsep rencana pembangunan, memiliki kemampuan untuk merencanakan, melaksanakan dan meninjau ulang rencana pembangunan
<i>Delegated power</i>	Terlibat dalam menentukan konsep rencana pembangunan dan memiliki wewenang menentukan kebijakan yang mewakili kelompoknya
<i>Partnership</i>	Terlibat dalam menentukan konsep rencana pembangunan dengan pembagian wewenang dan tanggung jawab yang setara dengan pemerintah
<i>Placation</i>	Terlibat dalam menentukan konsep rencana pembangunan dengan memberikan pengaruh
<i>Consultation</i>	Ikut serta diskusi saja dalam penentuan konsep rencana pembangunan
<i>Informing</i>	Ikut serta membantu menentukan konsep rencana pembangunan namun hanya untuk kepentingan kelompok masyarakat tertentu
<i>Therapy</i>	Ikut serta membantu menentukan konsep rencana pembangunan namun hanya untuk kepentingan pemerintah saja
<i>Manipulation</i>	Tidak terlibat sama sekali

Sumber: Tjahjono dkk, 2014

Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Proses Penyusunan Rencana Pembangunan Kota Semarang

Konsep perencanaan pembangunan inklusif membutuhkan partisipasi dan peran dari masing-masing unsur dalam proses perencanaan pembangunan (Sakamoto, 2013). Oleh karenanya, kajian mengenai sejauh apa tingkat partisipasi stakeholder pembangunan Kota Semarang dilakukan dengan menilai 3 (tiga) indikator utama

yaitu: tingkat kehadiran, tingkat keaktifan, dan tingkat keterlibatan dalam penyusunan konsep rencana. Jumlah *stakeholder* yang terlibat proses penyusunan RPJMD sebanyak 11 kelompok yang terdiri dari: KPKS, Patirol, BPP SIMA, LPPM Undip, Bank Jateng, Mercy Corps Indonesia, PT. KIW GIZ-PAKLIM, Bintari, Unika dan PMI. Sedangkan jumlah *stakeholder* yang terlibat proses penyusunan CRS berjumlah 91 yang terdiri KPKS, Patirol, BPP Banger SIMA LPPM Undip, Bank Jateng, Mercy Corps Indonesia, PT. KIW GIZ-PAKLIM, Bintari, , PMI, IUCCE, Peka Kota, Camar, Prenjak, KSB, Green Community Unnes, Hysteria, RSUD, PDAM Tirta Moedal, Jayametro Semarang, Kelompok Kerja Mangrove Semarang, Forum Pengurangan Risiko Bencana, P5 Undip, Teknik Sipil Unnes, Pusat Pendidikan, Kependudukan dan Lingkungan Hidup Unnes, Indonesia Power, Kompas TV, Jateng.net, Kompas, JPWK Undip, Suara Merdeka, Klaster Pariwisata, PT. Aneka Ilmu, TB. Merbabu, PT. Kulli, Batik Arif, PT ap-l, PT. Karyadeka Alam Lestari, PT. Graha Candi Golf, Jateng Pos, Jowo News, Lanal Semarang, Telkom, KSB Mangunharjo, KSB Wonosari, Lentera Semarang, URDI, AIT, LSM Gaya Community Semarang, City Planning Lab., SMAN 4 Semarang, Media Aksara, Badan Diklat Prov. Jateng, Kesemat, Semargana, Iwapi Kota Semarang, LSM Krisis, OrArt Oret, Parlemen Pemuda Indonesia / Unimus, Persatuan Aktivis Semarang (Pal Indonesia), Komunitas Sahabat Difabel, Semarangker, Forum PKL, LSM Petir, Alam karimun, FKPI, LVRI Cabang Kota Semarang, MUI Kota Semarang, PGRI Kota Semarang, FKUI/SBSI, HMI Semarang, SMI Kota Semarang, PCNU Kota Semarang, PC Ansor Semarang, SMK Kota Semarang, FORMI Kota Semarang, Asa Edu Project, 12 PM, ZOS, Rembug Socmed, Lacikata, District Sides, Pyong Pyong, Semarang on Fire, Sua Foundation, FKH

Kota Semarang, Molekulikan Zine Publishing, Karang Taruna Sumur Boto, FKKT Banyumanik.

1) Kehadiran dalam pertemuan

Pada kegiatan FGD perumusan masalah dan isu strategis Kota Semarang sebagai bagian dari proses penyusunan RPJMD Kota Semarang, sebanyak 100% *stakeholder* menghadiri FGD tersebut. Umumnya, *stakeholder* hadir karena merasa bertanggung jawab atas penyusunan rencana pembangunan Kota Semarang. Hal ini dibuktikan bahwa pada pelaksanaan FGD tersebut *stakeholder* yang hadir antusias untuk memberikan informasi dan membahas permasalahan dan isu yang tengah dan akan dihadapi oleh Kota Semarang. Menurut kriteria tingkat kehadiran, kondisi yang demikian dikategorikan ke dalam tingkat partisipasi "*partnership*".

Kondisi yang demikian juga terjadi pada proses penyusunan *shock and stresses* Kota Semarang pada CRS dimana tingkat kehadiran 100% *stakeholder* berada pada level *partnership*. Hasil perhitungan *skoring* tingkat kehadiran pada kegiatan penyusunan RPJMD dan CRS dapat dilihat pada Tabel 8. Tabel tersebut menjelaskan bahwa tingkat kehadiran *stakeholder* pada kedua kegiatan penyusunan rencana pembangunan tersebut secara keseluruhan berada pada tingkatan "*partnership*" yang dilihat dari rata-rata skor masing-masing tingkat kehadiran yang berjumlah sebesar 6.

Tabel 8
Skoring Tingkat Kehadiran

Kegiatan Perencanaan Pembangunan	Jumlah	Tk. Partisipasi	Skor	Total	Rata-rata (Total/Jml Stakeholder)
RPJMD	11	Partnership	6	66	6
CRS	91	Partnership	6	546	6

Sumber: Analisis, 2016

2) Keaktifan dalam Memberikan Input, Saran dan Masukan

Pada kegiatan FGD perumusan masalah dan isu strategis Kota Semarang sebagai bagian dari proses penyusunan RPJMD Kota Semarang, sebanyak 55% *stakeholder* memberikan input mengenai masalah dan isu pembangunan terkini yang dihadapi oleh Kota Semarang. Keaktifan kelompok *stakeholder* ini menurut kriteria tingkat keaktifan berada pada tingkat “*partnership*”. Sedangkan 45% kelompok lainnya yang hadir, aktif dalam memberikan umpan balik atau catatan kecil saja atas masukan atau input yang diberikan kelompok *stakeholder* yang memberikan input. Berdasarkan kriteria tingkat keaktifan, kelima kelompok ini masuk kedalam kategori tingkat keaktifan “*placation*”. Sama halnya dengan yang terjadi dalam penyusunan RPJMD, pada proses penyusunan CRS, sebanyak 40% kelompok *stakeholder* berada pada tingkat keaktifan “*partnership*”. Sedangkan 60% *stakeholder* lainnya hadir dan aktif dalam memberikan umpan balik atau catatan kecil saja atas masukan atau input yang diberikan kelompok *stakeholder* yang memberikan input. Hasil identifikasi tingkat partisipatif *stakeholder* dalam keaktifan di forum disukusi publik, maka dapat diketahui skor tingkat keaktifan *stakeholder* yang dapat dilihat pada Tabel 9. Tabel tersebut menunjukkan bahwa skor rata-rata berkisar antara 5,39 – 5,45 dimana skor tersebut masuk kedalam kategori “*placation*”.

Tabel 9
Skoring Tingkat Keaktifan

Kegiatan Perencanaan Pembangunan	Jumlah	Tk. Partisipasi	Skor	Total	Rata-rata (Total/Jml Stakeholder)
RPJMD	6	Partnership	6	36	5,45
	5	Placation	5	25	
CRS	36	Partnership	6	216	5,39
	55	Placation	5	275	

Sumber: Analisis, 2016

3) Keterlibatan dalam Menyusun Konsep Rencana Pembangunan

Dalam konteks penyusunan RPJMD, *stakeholder* tidak terlibat penuh pada tahap penyusunan *draft* atau konsep rencana. Hal ini dikarenakan tahapan Musrenbang sebagai bagian dari tahapan penyusunan RPJMD belum dilakukan sehingga hanya *stakeholder* yang berasal dari unsur pemerintah yang melakukan penyusunan konsep rencana pembangunan lima tahun mendatang.

Tabel 10
Skoring Tingkat Keterlibatan

Kegiatan Perencanaan Pembangunan	Jumlah	Tk. Partisipasi	Skor	Total	Rata-rata (Total/Jml Stakeholder)
RPJMD	1	Partnership	6	6	1,83
	10	Manipulation	1	10	
CRS	9	Partnership	6	54	4,19
	82	Consultation	4	328	

Sumber: Analisis, 2016

Tabel 10 menjelaskan bahwa 100% keterlibatan *stakeholder* dalam penyusunan RPJMD belum terlihat. Terbukti dari rata-rata skor yaitu sebesar 1,83 dan tingkat keterlibatan yang masih berada dalam tingkatan “*manipulation*”.

Berbeda dengan penyusunan RPJMD, dalam penyusunan CRS, *stakeholder* banyak terlibat dalam penyusunan konsep rencana ketahanan Kota Semarang. Hal ini terlihat dari rata-rata skor dan tingkat keterlibatan yang mencapai 4,19. Secara keseluruhan, tingkat partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rencana pembangunan dapat diketahui dengan menghitung rata-rata dari masing-masing total per indikator tingkat partisipasi. Berikut hasil perhitungannya :

Tabel 11
Tingkat Partisipatif Stakeholder
Berdasarkan Indikator

Indikator	Tingkat Partisipasi pada RPJMD		Tingkat partisipasi pada CRS	
	Skor (total/jumlah stakeholder)	Tingkat Partisipatif	Skor (total/jumlah stakeholder)	Tingkat Partisipatif
Kehadiran dalam pertemuan	6	Partnership	6	Partnership
Keaktifan dalam memberikan input, saran dan masukan	5.54	Placation	5.39	Placation
Keterlibatan dalam menyusun konsep rencana pembangunan	1.45	Manipulation	4.19	Consultation

Sumber: Analisis, 2016

Tabel 11 menjelaskan bahwa keterlibatan *stakeholder* pada saat penyusunan draft Rencana Awal RPJMD dan CRS mengalami perbedaan yang signifikan mengingat pelaksanaan Musrenbang RPJMD belum dilakukan. Sedangkan tipologi partisipasi untuk kedua penyusunan rencana pembangunan dapat dilihat pada Tabel 12.

Tabel 12
Tipologi Partisipasi Stakeholder

Indikator	Tingkat Partisipasi pada RPJMD		Tingkat partisipasi pada CRS	
	Skor (total/jumlah stakeholder)	Tipologi Partisipasi Keseluruhan	Skor (total/jumlah stakeholder)	Tipologi Partisipasi Keseluruhan
Kehadiran dalam pertemuan	66	(47.67) Tokenism	546	(473) Citizen Power
Keaktifan dalam memberikan input, saran dan masukan	61		491	
Keterlibatan dalam menyusun konsep rencana pembangunan	16		382	

Sumber: Analisis, 2016

Kesimpulan & Rekomendasi

Sesuai dengan konsep perencanaan pembangunan inklusif, proses perencanaan pembangunan yang

inklusif diartikan sebagai proses pengambilan keputusan secara partisipatif yang kredibel guna mewujudkan pembangunan yang inklusif. Dalam hal ini, perencanaan pembangunan akan berjalan secara inklusif jika keterlibatan pelaku pembangunan “dapat dipercaya” untuk mewujudkan pembangunan yang inklusif. Kredibilitas pelaku diindikasikan dengan tingkat partisipatif. Semakin tinggi tingkat partisipatif pelaku pembangunan, maka diasumsikan semakin inklusif proses perencanaan pembangunan (Sakamoto, 2013).

Tipologi partisipasi pelaku pembangunan dalam penyusunan RPJMD Kota Semarang 2016-2021 sampai pada tahap penyusunan Rancangan Awal RPJMD Kota Semarang 2016-2021 termasuk kedalam tipologi *tokenism*. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi *stakeholder* dalam bentuk tinggal menerima beberapa ketentuan yang sudah disiapkan. Sedangkan pada proses penyusunan Strategi Ketahanan Kota Semarang, tipologi partisipasi Kota Semarang termasuk kedalam kategori *citizen power*. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi *stakeholder* memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan dengan menjalankan kemitraan (*partnership*) dengan memiliki kemampuan tawar menawar bersama-sama pengusaha atau pada tingkatan yang lebih tinggi melalui pendelegasian kekuasaan (*delegated power*) dan pengawasan masyarakat (*citizen control*). Pada tipologi *citizen power*, peran masyarakat memiliki kewenangan penuh dalam mengelola suatu obyek kebijakan tertentu.

Meskipun tipologi partisipasi antara kegiatan penyusunan RPJMD dengan CRS berbeda, kondisi ini dianggap wajar mengingat tahapan penyusunan RPJMD Kota Semarang Tahun 2016-2021 masih berada dalam penyusunan rancangan awal (Ranwal) dan belum dilakukan Musrenbang

sebagaimana alur penyusunan RPJMD yang semestinya. Oleh karenanya, perlu dilakukan pengawalan hingga proses Musrenbang sehingga *stakeholder* berperan penuh dalam memberikan masukan dan terlibat dalam penyusunan RPJMD Kota Semarang 2016-2021 sehingga terwujud proses perencanaan pembangunan yang lebih inklusif.

DAFTAR PUSTAKA

- Bappeda Kota Semarang. (2015). *Rancangan Teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Semarang Tahun 2016-2021*. Semarang : Bappeda Kota Semarang.
- Belsky, Eric. S. (2012). "Planning for Inclusive and Sustainable Urban Development" *State of the World 2012: Moving Toward Sustainable Prosperity*. Washington DC: Island Press Book. Chapter 3, Hal: 38-52.
- Belsky, et al. (2013). *Advancing Inclusive and Sustainable Urban Development: Correcting Planning Failures and Connecting Communities to Capital*. Massachusetts: President and Fellows of Harvard College. Hal: 1-9.
- Hardiansah, Elkana Catur. (2015). "Pengantar Edisi Khusus 55 Tahun Pendidikan Planologi: Pembangunan Kota Inklusif di Era Desentralisasi". *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*. Vol. 26 No. 1, Hal 1-6.
- Kbbi.web.id. [situs resmi Kamus Besar Bahasa Indonesia]. Diakses pada 29 April 2016.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
- Sakamoto, Kei. (2013). "Efforts to Introduce Inclusive Planning in Egypt" dalam *Global Economy and Development Working Paper Vol. 58*. Hal 1-48.
- Sugiyono. (2008). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. (1993). *Politik Pembangunan, Sebuah Konsep, Arah dan Strategi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Tjahjono, Heru dkk. (2014). "Public Participation towards the Formulation of Environment-friendly City Policy in Tulungagung" *International Journal of Applied Sociology*. Vol 4(3). Hal 74-81.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- United Nations Human Settlements Programme. (2007). *Inclusive and Sustainable Urban Planning: A Guide for Municipalities*. Vol 1. UN-Habitat.

