

Laporan Sintesis

**STUDI ANALISIS PRAKTIK PENYELENGGARAAN
MUSRENBANG DI DAERAH**

Oleh:

Adenanteria Dwicaksono (INISIATIF)



2007

Daftar Isi

Daftar Isi	i
1. PENDAHULUAN	1
2. Mekanisme dan Tata Cara Penyelenggaraan Musrenbang di Daerah	2
3. Tahapan Penyelenggaraan Musrenbang.....	2
3.1 Dasar Penyelenggaraan Musrenbang di Daerah	2
3.2 Penyelenggaraan Musrenbang di Daerah.....	4
3.3 Sistem pendukung penyelenggaraan Musrenbang	5
3.4 Kesimpulan Sementara	7
4. MEKANISME KETERLIBATAN DAN PELIBATAN MASYARAKAT DALAM MUSRENBANG	8
4.1 Pihak-pihak yang terlibat dalam Musrenbang/Keterwakilan Kepentingan dalam Musrenbang.....	8
4.2 Penyelenggara dan fasilitator penyelenggaraan Musrenbang	9
4.3 Keterlibatan dan Pelibatan Masyarakat Miskin dan Perempuan	11
4.4 Kesimpulan Sementara	13
5. MEKANISME PENGAMBILAN KEPUTUSAN DALAM MUSRENBANG.....	15
5.1 Keputusan-keputusan kritis yang diambil dalam Musrenbang	15
5.2 Pihak-pihak yang terlibat dalam pengambilan keputusan	17
5.3 Proses Pengambilan Keputusan dalam Musrenbang.....	19
5.4 Ketersediaan dan Penggunaan informasi dalam pengambilan keputusan	25
5.5 Kesimpulan Sementara	25
6. MEKANISME AKUNTABILITAS PENYAMPAIAN ASPIRASI MASYARAKAT	27
6.1 Akuntabilitas dalam penyiapan usulan program dan kegiatan	27
6.2 Akuntabilitas dalam penyampian usulan program/ kegiatan	28
7. KESIMPULAN.....	30
Daftar Pustaka	33

1. PENDAHULUAN

Pemberlakuan UU no. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, telah memberikan ruang yang lebih luas bagi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan tahunan. Urgensi dari partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan adalah memiliki dua dimensi. Dimensi pertama adalah bahwa partisipasi dapat dipandang sebagai media bagi masyarakat, terutama kelompok marginal untuk memperoleh kontrol penguasaan sumber daya publik (Chambers, 1994a, Chambers, 1994b, Charlick, 2001). Dalam konteks perencanaan pembangunan, Musrenbang dapat menjadi ruang bagi kelompok marginal untuk mengakses sumber daya APBD yang penting bagi kehidupannya melalui proses perencanaan tahunannya. Di sisi lain, partisipasi masyarakat dapat dipandang sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dari kebijakan publik (Corburn, 2003, Lourenco and Costa, 2007). Hal ini berarti bahwa dengan meningkatkan partisipasi masyarakat yang lebih berarti dalam Musrenbang, diharapkan alokasi APBD akan lebih mencerminkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Namun demikian, meskipun ruang partisipasi masyarakat dalam perencanaan telah dijamin dan terbuka, tidak serta merta menjamin terciptanya partisipasi masyarakat yang optimal dalam memberikan warna bagi proses perencanaan pembangunan. Lebih jauh lagi, suara kelompok masyarakat marginal, termasuk perempuan, belum dapat mempengaruhi proses dan output dari proses perencanaan tahunan. Banyak faktor yang mempengaruhi ketidak-optimalan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan Musrenbang. Salah satu faktornya adalah ketiadaan panduan dalam penyelenggaraan forum-forum perencanaan yang partisipatif dan inklusif bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam penyelenggaraan Musrenbang. Masyarakat tidak mengetahui tata cara untuk berperan dalam Musrenbang secara efektif. Pemerintah tidak menguasai dan tidak memiliki pengalaman yang cukup dalam melakukan fasilitasi Musrenbang yang inklusif.

Panduan penyelenggaraan Musrenbang yang sedang dibangun ini harus didasarkan pada pembelajaran atas pengalaman empirik penyelenggaraan kegiatan Musrenbang di Daerah. Pembelajaran terhadap pengalaman empiris ini diharapkan mampu memberikan gambaran permasalahan penyelenggaraan Musrenbang di daerah. Studi ini merupakan salah satu upaya untuk menggali informasi dan pembelajaran atas pengalaman penyelenggaraan Musrenbang.

Paper ini merupakan analisis sintesis pengalaman di Kabupaten Sumedang dan Kota Palu. Analisis sintesis ini akan menguraikan analisis permasalahan terhadap empat aspek kajian yang

menjadi fokus kajian, yaitu tata cara dan mekanisme Musrenbang di daerah, keterwakilan masyarakat terutama kelompok marginal, proses pengambilan keputusan, dan sistem akuntabilitas penyampaian aspirasi masyarakat. Dengan pemahaman yang lebih baik terhadap empat aspek tersebut diharapkan dapat menjadi dasar yang cukup memadai bagi penyusunan buku panduan penyelenggaraan Musrenbang di Daerah.

2. Mekanisme dan Tata Cara Penyelenggaraan Musrenbang di Daerah

UU no. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional mengamanatkan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah untuk menyelenggaraan rangkaian kegiatan Musyawarah Perencanaan Pembangunan sebagai bagian dari proses perencanaan baik tahunan, jangka menengah, dan jangka panjang. Sesuai ketentuan ini, rangkaian kegiatan Musrenbang adalah media pembangunan kesepakatan antar stakeholder terhadap berbagai rencana kegiatan pembangunan di tiap tingkatan administrasi pemerintahan.

Meskipun penyelenggaraan Musrenbang telah didukung oleh beberapa ketentuan, aturan yang lebih teknis dan terperinci dalam menyelenggaraan Musrenbang hingga saat ini belum ada, kecuali berupa Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Kepala Bappenas. Surat Edaran inilah yang menjadi dasar paling teknis penyelenggaraan Musrenbang di daerah.

Bagian ini akan menguraikan analisis terhadap mekanisme penyelenggaraan Musrenbang di daerah berdasarkan kajian lapangan. Aspek-aspek yang menjadi fokus analisis meliputi analisis tahapan penyelenggaraan Musrenbang, keluaran dari masing-masing tahapan, ketersediaan informasi yang digunakan, pewaktuan penyelenggaraan Musrenbang, dan sistem pendukung penyelenggaraan Musrenbang. Sub-bab terakhir akan menguraikan kesimpulan sementara dari analisis kajian lapangan penyelenggaraan Musrenbang di daerah.

3. Tahapan Penyelenggaraan Musrenbang

3.1 Dasar Penyelenggaraan Musrenbang di Daerah

Pada dasarnya tahapan Musrenbang, terutama Musrenbang 2007, yang dilakukan di Kabupaten Sumedang dan Kota Palu daerah sejauh ini mengacu pada tahapan generik yang

termuat dalam Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Dalam Negeri tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2007.

Secara umum dapat digambarkan bahwa bahwa proses penyelenggaraan Musrenbang di dua daerah tersebut meliputi Musrenbang Desa dan Kelurahan, Musrenbang Kecamatan, Forum SKPD, Musrenbang Kabupaten/Kota. Setelah Penyelenggaraan Musrenbang di tingkat daerah (Kabupaten/Kota) selesai dilaksanakan, di daerah Provinsi masing-masing dilakukan Musrenbang Provinsi.

Adapun yang membedakan proses penyelenggaraan Musrenbang antara Kabupaten Sumedang dan Kota Palu adalah dasar hukum yang melandasi proses penyelenggaraannya. Di Kabupaten Sumedang, Pemerintah Daerah bersama DPRD setempat menerbitkan Peraturan Daerah No. 1 tahun 2007 tentang Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran. Di Kota Palu, penyelenggaraan Musrenbang dilakukan dengan mengacu pada Surat Edaran Bersama.

Dari sisi substansi, Perda No.1 tahun 2007 memiliki beberapa kelebihan dan terobosan dalam meperbaiki mekanisme penyelenggaraan Musrenbang di Kabupaten Sumedang, di bandingkan dengan Kota Palu. Beberapa kelebihan antara:

1. Perda No. 1 tahun 2007 menekankan keberlanjutan antara proses perencanaan dengan penganggaran.
2. Perda No. 1 tahun 2007 tidak hanya mengatur pihak dan mekanisme perencanaan pada domain eksekutif dan masyarakat tetapi juga pada domain legislative.
3. Untuk meningkatkan kesinkronan antara aspirasi masyarakat dan kepentingan legislative, anggota DPRD ditekankan untuk dapat menghadiri Musrenbang Kecamatan, terutama pada masing-masing daerah pemilihannya.
4. Perda ini pun menambahkan alat bantu pengambilan keputusan penentuan prioritas usulan di tingkat kecamatan dengan adanya Pagu Indikatif Kecamatan dan pada Forum SKPD dengan Pagu Indikatif Sektoral.
5. Perda ini juga memberikan alat untuk meningkatkan akuntabilitas penyampaian aspirasi dengan mensyaratkan setiap keputusan Musrenbang di tiap tingkatan diperkuat dengan Berita Acara.
6. Pada Perda ini, untuk menjaga akuntabilitas proses pembahasan usulan kegiatan menjadi kegiatan yang akan dibiayai oleh APBD, dibentuklah Forum Delegasi Musrenbang, yang dapat mengawal proses penganggaran.

Dengan adanya Perda ini, pihak-pihak yang berkepentingan dengan penyelenggaraan Musrenbang berusaha untuk menjalankannya sejauh mungkin mendekati apa yang diamanatkan oleh Perda ini. Seperti yang dikemukakan oleh Bpk. Dony Ahmad Munir, wakil ketua DPRD Kabupaten Sumedang, bahwa dengan adanya Perda ini, pihak DPRD yang selama ini dianggap tidak pernah terlibat secara efektif dalam penjaringan aspirasi masyarakat di Musrenbang, kini difasilitasi untuk terlibat lebih aktif sejak Musrenbang Kecamatan. Dengan demikian diharapkan agar proses sinkronisasi usulan antara kepentingan masyarakat dan DPRD dapat terbangun sejak awal.

Untuk penyelenggaraan Musrenbang di Kota Palu, Walikota hanya menerbitkan Surat Edaran yang substansinya sama persis dengan substansi Surat Edaran yang diterbitkan oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri. Oleh karena surat edaran bukan merupakan kontrak politik yang melibatkan pihak eksekutif dan legislatif serta warga, maka pada pelaksanaannya, Musrenbang hanya menjadi domain eksekutif, terutama Bappeda.

Ini menunjukkan bahwa adanya kerangka aturan/normatif yang mengikat di daerah adalah suatu prasyarat yang mendasar untuk mengikat pihak-pihak yang berwenang dalam penyelenggaraan Musrenbang untuk secara aktif dinamika Musrenbang yang lebih baik.

3.2 Penyelenggaraan Musrenbang di Daerah

Pada umumnya penyelenggaraan Musrenbang baik di Kabupaten Sumedang maupun di Kota Palu, sedapat mungkin tetap mengikuti petunjuk teknis sesuai dengan Surat Edaran Bersama tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang 2007. Khusus Kabupaten Sumedang yang telah memiliki Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2007 tentang Sistem Perencanaan dan Penganggaran Daerah, para penyelenggara tetap berusaha menyelenggarakannya sesuai dengan aturan Perda.

Penyelenggaraan Musrenbang di dua daerah diawali dengan surat edaran/pemberitahuan dari Pemerintah Kabupaten Kota kepada Kecamatan dan Desa/Kelurahan untuk menyelenggarakan Musrenbang di wilayahnya masing-masing. Surat edaran ini sudah memuat jadwal umum penyelenggaraan Musrenbang.

Berdasarkan Surat Edaran/pemberitahuan ini, masing-masing desa/kelurahan mengkoordinasikan Ketua RW/Dusun di wilayah masing-masing untuk memulai rangkaian diskusi penjaringan usulan. Penyelenggaraan rangkaian diskusi ini sangat tergantung keaktifan dan inisiatif unsur pimpinannya, ada yang menyelenggarakan secara utuh, ada yang tidak.

Contohnya di Desa Bongkok yang menyelenggarakan Pra Musrenbang selama 11 malam. Selanjutnya akan diselenggarakan Musrenbang Desa/Kelurahan yang diselenggarakan di Kantor Desa/Kelurahan dengan mengundang unsur Dusun dan RW, dan tokoh-tokoh masyarakat setempat.

Selanjutnya akan diselenggarakan tahapan Musrenbang Kecamatan. Pra Musrenbang biasanya disinergikan dengan kegiatan pertemuan informal saat rapat mingguan Di Kantor Kecamatan. Dalam rapat mingguan yang difungsikan sebagai Pra Musrenbang, camat akan mengidentifikasi permasalahan-permasalahan pembangunan di desa masing-masing Desa (Kabupaten Sumedang). Selanjutnya akan diselenggarakan kegiatan Musrenbang Kecamatan untuk merumuskan usulan Kecamatan. Di kabupaten Sumedang, Musrenbang Kecamatan dilakukan selama 1 hari yang terdiri dari 2 sesi (pleno dan Kelompok) dengan melibatkan narasumber dari Pemerintah Kabupaten (Bappeda). Di Kabupaten Sumedang, anggota DPRD dilibatkan dalam penyelenggaraan Musrenbang di daerah pemilihannya masing-masing. Agak berbeda dengan Kota Palu, sebagian anggota DPRD terkesan menghindar untuk terlibat dalam Musrenbang dikarenakan merasa terbebani apabila aspirasi yang disampaikan masyarakat tidak terakomodasi. Di kabupaten Sumedang, untuk menstimulasi kehadiran di wilayah masing-masing, setiap anggota DPRD di lengkapi dengan dana *voucher* yang merupakan alokasi

Untuk mensinergikan antara usulan dari wilayah (Kecamatan dan Desa/Kelurahan) dengan rancangan Rencana Kerja SKPD, Bappeda dan SKPD akan menyelenggarakan Forum SKPD/Gabungan SKPD. Di Kota Palu, Forum SKPD hanya merupakan forum konsultasi yang yang melibatka Bappeda, SKPD bersangkutan dengan beberapa unsur CSO. Di Kabupaten Sumedang, yang memiliki Perda No.1/2007 Forum SKPD diselenggarakan dengan lebih melibatkan SKPD terkait isu yang dibahas, perwakilan kecamatan, dan stakeholder non pemerintah lainnya. Forum SKPD ini difasilitasi oleh figur-figur non pemerintah yang memiliki pengalaman dalam melakukan fasilitasi. Disini Forum SKPD menjadi ajang negosiasi antara pemerintah dan masyarakat.

Hasil pembahasan Forum SKPD, Bappeda mengkompilasikannya kedalam Rancangan Rencana Kerja Daerah. Rancangan RKPD ini selanjutnya akan dibahas didalam Musrenbang Kabupaten/Kota. Di kabupaten Sumedang, Musrenbang Kabupaten dilakukan dalam dua hari dengan pembagian, hari pertama untuk pemaparan-pemaparan narasumber dan pakar, sedangkan hari kedua penajaman dalam kelompok diskusi. Pada Musrenbang kabupaten ini, pihak yang dilibatkan meliputi unsur pemerintah, perwakilan kecamatan, ormas lokal, dan stakeholder lainnya yang mencapai kurang lebih 500 orang.

3.3 Sistem pendukung penyelenggaraan Musrenbang

Sistem pendukung yang dimaksud disini adalah meliputi personil penyelenggaraan, dukungan logistik dan pendanaan penyelenggaraan.

Dari sisi personil penyelenggara, berdasarkan pengamatan penyelenggaraan Musrenbang di 2 daerah, terdapat ketidak jelasan antara beberapa fungsi seperti tim penyelenggara, narasumber, fasilitator, moderator dan notulen, dimana fungsi-fungsi tersebut sering dipertukarkan. Pada penyelenggaraan Musrenbang Desa/Kelurahan, proses diskusi seringkali dipimpin oleh Kepala Desa/Lurah, meski beberapa kasus ada yang sudah melibatkan fasilitator khusus yang biasanya berasal dari fasilitator pada program-program pusat yang ada di daerah, atau NGO lokal.

Di tingkat Kecamatan, Musrenbang Kecamatan biasanya dipimpin oleh Kecamatan. Sedangkan perumusan sebelum dan setelah Musrenbang Kecamatan biasanya dilakukan oleh aparat kecamatan yang terkait. Pada saat penyelenggaraan Musrenbang Kecamatan, Narasumber dari pihak Kabupaten/Kota turut hadir untuk memberikan arahan mengenai prioritas kegiatan pada tahu yang akan datang. Panitia penyelenggara biasanya berasal dari perangkat kecamatan. Untuk diskusi kelompok, biasanya dipandu oleh perangkat kecamatan atau dari pihak masyarakat yang ditunjuk berdasarkan kesepakatan oleh peserta diskusi kelompok.

Pada Forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten/Kota panitia penyelenggara sepenuhnya dilakukan oleh perangkat pemerintah/SKPD bersangkutan yang dikoordinasikan oleh Bappeda. Untuk memperkaya pembahasan, biasanya diundang pakar untuk memberikan masukan di dalam Musrenbang. Namun demikian untuk kepentingan pembahasan, secara umum tidak disediakan secara khusus fasilitator yang berpengalaman dari unsur non-pemerintah. Untuk Kabupaten Sumedang, fasilitator dari unsur non-pemerintah lebih diperankan untuk memandu fasilitasi diskusi baik di Forum SKPD, maupun Musrenbang Kabupaten.

Untuk kelancaran penyelenggaraan Musrenbang di seluruh tingkatan, dukungan logistik disediakan oleh perangkat pemerintah yang terkait. Di desa, pemerintah desa menyediakan ruangan dan alat/bahan yang relevan untuk penyelenggaraan Musrenbang Desa. Di Kabupaten Sumedang, penyediaan logistik Musrenbang Desa didukung oleh dana DADU dimana telah ditegaskan bahwa salah satu penggunaan DADU diperuntukkan penyelenggaraan Musrenbang di Desa. Untuk Musrenbang Kelurahan, Kecamatan, dan Kabupaten/Kota, dukungan logistik berasal dari Anggaran SKPD yang merupakan bagian dari APBD.

Dari kajian yang dilakukan di dua daerah, ketersediaan dana yang memadai masih menjadi elemen penentu terselenggaranya Musrenbang yang lebih baik. Di Kota Palu, sebagian besar kecamatan dan kelurahan tidak menyelenggarakan proses Pra-Musrenbang seperti yang diamanatkan oleh Surat Edaran dengan alasan dana yang tersedia tidak memadai.

Penyelenggaraan Musrenbang di Kecamatan dan Kelurahan sangat tergantung pada alokasi dana SKPD Kecamatan dan Kelurahan. Berbeda dengan di Kabupaten Sumedang yang sebagian besar wilayahnya adalah Desa. Sesuai dengan ketentuan perundangan bahwa pemerintah daerah harus mengalokasikan dana alokasi desa (di Kabupaten Sumedang).

3.4 Kesimpulan Sementara

Meski ada petunjuk teknis di tingkat nasional tentang penyelenggaraan Musrenbang, adanya kerangka aturan hukum tentang penyelenggaraan Musrenbang di daerah memberikan pengaruh yang lebih kuat untuk mendorong para pelaku dan penyelenggara Musrenbang menjalankan tahapan musrenbang dengan lebih konsekwen. Namun demikian, penyusunan kerangka aturan di daerah haruslah disesuaikan dengan kondisi lokal serta inovasi-inovasi spesifik sesuai dengan konteks sosial politik di daerah bersangkutan.

Penyusunan kerangka aturan ini harus melibatkan pula stakeholder yang relatif lengkap. Pelibatan stakeholder dalam penyusunan kerangka aturan penyelenggaraan Musrenbang di daerah diharapkan menjadi instrumen internalisasi norma-norma dan gagasan penyelenggaraan Musrenbang di daerah yang lebih baik.

4. MEKANISME KETERLIBATAN DAN PELIBATAN MASYARAKAT DALAM MUSRENBANG

Menurut Surat Edaran Bersama tentang Petunjuk teknis penyelenggaraan Musrenbang, Musyawarah Perencanaan Pembangunan berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan kesepakatan antar pelaku pembangunan tentang rancangan Rencana Kerja Pemerintah Daerah/RKPD yang menitikberatkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kerja antarkementerian/lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam mencapai tujuan pembangunan. Dari pengertian ini menyiratkan perlunya keterwakilan dari berbagai pihak yang memiliki kepentingan terhadap rencana pembangunan tahunan di wilayah yang bersangkutan.

4.1 Pihak-pihak yang terlibat dalam Musrenbang/Keterwakilan Kepentingan dalam Musrenbang

Musrenbang idealnya merupakan media bertemuanya berbagai kepentingan. Secara normatif, pihak-pihak yang harus dilibatkan dalam kegiatan Musrenbang paling tidak terdiri dari dua kategori yaitu pihak-pihak yang mampu menentukan atau *mempengaruhi* suatu keputusan atau kebijakan dan pihak-pihak yang terkena dampak dari keputusan dan kebijakan yang sedang dibahas (Grimble and Wellard, 1997). pihak-pihak yang dimaksud pun dapat dikategorikan berdasarkan tingkat pengaruh (*influence*) dan kepentingannya (*importance*)(Grimble and Wellard, 1997). Pengaruh menunjukkan kuasa atau daya untuk memastikan sebuah proyek dapat berjalan, sedangkan tingkat kepentingan menunjukkan pihak-pihak yang kebutuhan dan kepentingannya merupakan prioritas dalam proses pengambilan keputusan (Grimble and Wellard, 1997).

Selain dilihat dari aspek diatas, keterwakilan kepentingan selayaknya mencerminkan kepentingan yang bersifat *teritorial* dan *sektoral* (Dwicaksono, 2003). Kepentingan yang bersifat teritorial didasarkan deliniasi wilayah administratif (desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, nasional) yang menguat menjadi identitas tersendiri dari suatu kelompok masyarakat. Kepentingan sektoral berangkat dari isu permasalahan yang melibatkan beberapa wilayah juridiksi atau tidak memiliki kejelasan lingkup wilayah tertentu. Contohnya adalah, kepentingan akan kebijakan perburuhan, upaya pengurangan kemiskinan dsb. Yang membedakan dari kedua kepentingan ini adalah, masyarakat yang memiliki kepentingan berbasis teritorial lebih peduli dan mengutamakan isu-isu yang ada di lingkungannya semata

dan kurang mempedulikan isu yang berada di wilayah lain atau yang berskala lebih luas. Contohnya dalam pembangunan infrastruktur, warga desa A lebih bersikukuh untuk membangun pasar di desanya meski ada kemungkinan di tempat lain yang mungkin lebih menguntungkan masyarakat lebih luas.

Dari dua kasus penelitian, secara umum keterwakilan pihak-pihak yang terlibat dalam kegiatan Musrenbang di semua tingkatan masih terbatas atau didominasi oleh pihak-pihak yang menentukan/atau memiliki pengaruh terhadap keputusan/kebijakan pembangunan, dibandingkan pihak-pihak yang terkena dampak. Selain itu, apabila dilihat dari sisi isu kepentingannya, pihak yang berbasis teritorial lebih mendominasi pada berbagai kegiatan Musrenbang.

Di Kabupaten Sumedang dan Kota Palu, pihak-pihak yang terlibat di Pra-Musrenbang dan Musrenbang Desa/Kelurahan sebagian besar adalah figure-figure yang relatif memiliki posisi/status di Masyarakat misalkan pengurus RT/RW, pengurus organisasi kemasyarakatan dan keagamaan. Para figure tersebut menampung aspirasi dari masyarakat kebanyakan dan memformulasikannya kedalam usulan kegiatan di kegiatan Musrenbang. Selanjutnya, peserta dalam Musrenbang Kecamatan didominasi oleh delegasi desa/kelurahan, perangkat kecamatan, staf SKPD di kecamatan. Komponen delegasi desa/kelurahan biasanya adalah figure-figure yang berpengaruh di wilayah desa masing-masing yang dipilih dalam Musrenbang Desa/Kecamatan.

Selain itu, rancang bangun Musrenbang seperti ini akan semakin menguatkan dominasi kepentingan wilayah atau lebih sering dikenal dengan istilah "ego wilayah". Dalam Musrenbang Kecamatan yang seharusnya membahas permasalahan dan usulan pada skala kecamatan, masing-masing delegasi desa/kelurahan bersikukuh untuk mempertahankan usulan yang dibawa dari desa/kelurahan masing-masing. Di Kabupaten Sumedang, Musrenbang Kecamatan dilengkapi dengan informasi tentang Pagu Indikatif Kecamatan (PIK). PIK pada dasarnya ancar-ancar besaran dana kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan di wilayah kecamatan bersangkutan. Idealnya, keputusan pemanfaatan PIK didasarkan pada penyepakatan permasalahan skala kecamatan. Namun oleh karen begitu kuatnya posisi delegasi musrenbang desa, PIK kecamatan dibagi rata untuk seluruh desa untuk pengalokasian kegiatan berskala mikro dan desa. Dengan Situasi ini permasalahan prioritas di tingkat kecamatan sulit untuk ditangani secara efektif selama kerangka pikir mikro dan sempit tetap mendominasi.

4.2 Penyelenggara dan fasilitator penyelenggaraan Musrenbang

Penyelenggara dan adanya fasilitator yang berkompetensi, merupakan salah satu prasyarat untuk memastikan partisipasi dalam Musrenbang dapat berjalan sesuai yang diharapkan yaitu

berjalan efektif dan inklusif. Penyelenggara bertugas untuk memastikan tersedianya berbagai kebutuhan penyelenggaraan kegiatan-kegiatan diskusi agar dapat berjalan lancar. Tersedianya fasilitator yang berpengalaman akan membantu proses diskusi dan pembangunan kesepakatan bersama dengan lebih efektif (Elliot, 1999).

Terkait dengan kebutuhan fasilitator, Menurut Elliot (1999), resolusi konflik dan membangun konsensus memerlukan ketrampilan khusus, kemampuan komunikasi, dan kepercayaan. Elliot (1999) berpendapat tentang pentingnya fasilitator atau mediator yang profesional dan bukan berasal dari pihak-pihak yang sedang berkonflik untuk memfasilitasi terjadinya resolusi konflik dan konsensus. Fasilitator atau mediator profesional yang berpengalaman akan membantu para stakeholder untuk membangun konsensus dengan cara mengidentifikasi hambatan yang ada agar tercipta proses negosiasi dan komunikasi yang efektif, menilai struktur dan besaran dari konflik, merancang dan melaksanakan proses resolusi konflik dan membantu masing-masing pihak untuk mengembangkan pilihan-pilihan dan mencapai konsensus (Elliot, 1999). Lebih jauh, fasilitator membantu membangun hubungan kerja diantara beragam stakeholder sehingga terbangun komunikasi yang baik.

Untuk membangun proses resolusi konflik dan pencapaian konsensus, fasilitator harus memegang dua prinsip utama yaitu: *netralitas* dan *akuntabilitas* (Elliot, 1999). Fasilitator yang netral lah yang akan dapat memperoleh kepercayaan dan keyakinan dari para peserta. Dalam upayanya untuk meresolusi konflik dan membangun konsensus, intervensi yang efektif seringkali membutuhkan pertukaran informasi dan gagasan yang rahasia. Hal ini dikarenakan fasilitator harus terus memperdalam, menguji, menantang pandangan para pihak yang bersengketa dalam upayanya untuk membuat setiap pihak memahami gambaran menyeluruh konflik dan bagaimana upaya resolusinya. Fasilitator yang netral akan lebih diterima oleh setiap pihak dan memungkinkan untuk mencapai kemajuan dalam upayanya membangun konsensus. Selain itu, fasilitatorpun dituntut untuk bersikap akuntabel dalam artian bahwa fasilitator bekerja sesuai dengan standar kerja profesional yaitu standar yang diterima oleh semua pihak dan standar yang secara konsekuensi fasilitator yang bersangkutan menjalankannya. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa dalam penyelenggaraan Musrenbang perlu adanya kejelasan tentang peran-peran dari pihak penyelenggaraa kegiatan Musrenbang, terutama adanya fasilitator yang berpengalaman.

Berdasarkan pengalaman penyelenggaraan Musrenbang di Kabupaten Sumedang dan Kota Palu, terlihat adanya ketidak jelasan dan ketumpang-tindihan fungsi-fungsi dan peran-peran penyelenggara Musrenbang. Peran dan posisi panitia, moderator, pencatat proses/notulen, dan narasumber, acap kali dipertukarkan. Penggunaan jasa fasilitator yang berpengalaman pun hampir tidak ada kecuali di beberapa kasus. Ketidakjelasan peran dan fungsi ini mengakibatkan

proses pengambilan keputusan dalam setiap tingkatan Musrenbang jarang, atau bahkan tidak pernah memuaskan semua pihak.

Di Kota Palu, peran-peran fasilitator masih didominasi oleh unsur pemerintah atau figur tokoh di masyarakat. Namun demikian oleh karena penguasaan ketrampilan, wawasan, dan pengalaman melakukan fasilitasi masih sangat terbatas, mengakibatkan proses diskusi dalam Musrenbang tidak berjalan seperti diharapkan yaitu masih di dominasi oleh figur-firug vokal dan berpengaruh. Seringkali bahkan, pihak pemerintah telah memiliki rancangan tentang usulan kegiatan pembangunan terlebih dahulu. Partisipasi masyarakat dipandang sebagai legitimasi usulan kegiatan pembangunan.

Di kabupaten Sumedang, peran-peran fasilitator yang berasal dari unsur non-pemerintah mulai diakui oleh pemerintah penyelenggara kegiatan Musrenbang. Dalam forum SKPD, sebagai salah satu titik kritis pengambilan keputusan rencana pembangunan di tingkat Kabupaten, fasilitator dari unsur non pemerintah mulai dilibatkan dan diberikan peran yang lebih besar. Pengalaman Musrenbang di Kabupaten Sumedang menunjukkan dengan adanya fasilitator dari unsur non pemerintah yang memiliki pengalaman melakukan fasilitasi membantu proses pembangunan kesepakatan antara SKPD dan peserta Forum SKPD non pemerintah.

Dari ilustrasi-ilustrasi diatas dapat disimpulkan pentingnya peran fasilitator untuk memfasilitasi proses Musrenbang. Fungsi fasilitator ini jangan di campur adukkan dengan fungsi-fungsi lain yang selama ini ada dalam forum-forum semacam Musrenbang, seperti fungsi-fungsi panita, pimpinan sidang, narasumber, dsb.

4.3 Keterlibatan dan Pelibatan Masyarakat Miskin dan Perempuan

Esensi partisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan publik bagi masyarakat marginal (mis. perempuan, kelompok masyarakat miskin, dsb), adalah sebagai upaya yang terorganisasi untuk meningkatkan kontrol terhadap sumberdaya dan institusi pengatur pada berbagai situasi sosial (Charlick, 2001). Pengertian ini menempatkan partisipasi sebagai tujuan pemberdayaan bagi kelompok-kelompok yang selama ini termarjinalkan dari proses pengambilan keputusan alokasi sumber daya dan kebijakan yang memiliki dampak atau pengaruh terhadap kelompok-kelompok tersebut. Kelompok-kelompok yang selama ini berada dalam posisi termarjinalkan diantaranya, perempuan yang selama ini dibatasi ruang geraknya pada sektor domestik, kelompok masyarakat miskin yang selama ini diposisikan hanya menerima keputusan-keputusan oleh pihak lain yang merasa lebih tahu keinginan kelompok miskin, dsb.

Oleh karena itu, agar partisipasi masyarakat yang termarjinalkan ini memenuhi tujuan diatas maka paling tidak terdapat dua element yang perlu didorong. Pertama, ruang partisipasi masyarakat, terutama bagi kelompok-kelompok yang termarjinalkan, haruslah dibuka dimana hak mereka untuk terlibat dalam ruang pengambilan keputusan dijamin dan dilindungi. Namun, hal ini tidak cukup. Agar mereka mampu terlibat dalam ruang pengambilan keputusan, kelompok-kelompok masyarakat marjinal perlu difasilitasi, didampingi, diorganisasi untuk meningkatkan daya tawar dan kepercayaan dirinya sehingga mampu berinteraksi, berdialog, dan bernegosiasi secara lebih konstruktif dengan pihak-pihak lain.

Musrenbang melalui kerangka aturan yang mendasarinya, telah membuka ruang partisipasi kelompok-kelompok marjinal. Namun, dari analisis dua daerah yang dikaji, keterlibatan kelompok masyarakat marjinal masih sangat terbatas. Mekanisme yang ada meskipun telah membuka ruang partisipasi masyarakat marjinal untuk terlibat dalam proses kegiatan Musrenbang, belum menjadi instrument yang efektif untuk mendorong partisipasi masyarakat marjinal.

Sebagai contoh, di Kabupaten Sumedang usulan kegiatan pembangunan dari tiap tingkatan Musrenbang masing selalu didominasi usulan-usulan fisik, usulan-usulan non-fisik hanya menempati porsi yang relatif sangat kecil. Meski ilustrasi ini tidak serta merta menunjukkan bahwa usulan fisik bukan usulan dari kelompok marjinal, tetapi ini bisa menjadi salah satu indikasi bahwa usulan-usulan dari kelompok perempuan belum sepenuhnya terakomodasi.

Di Kota Palu, kelompok perempuan merasa sangat jarang bahkan tidak dilibatkan dalam penyelenggaran Musrenbang baik di tingkat Kelurahan, Kecamatan dan seterusnya. Kegiatan Musrenbang Kelurahan dan Kecamatan masih didominasi para figur-firug tokoh masyarakat.

Meski didominasi oleh pihak-pihak yang memiliki pengaruh, dalam beberapa kasus kelompok perempuan dan marjinal mampu terlibat di dalam Musrenbang untuk menyampaikan aspirasinya. Paling tidak ada dua faktor yang mendorong keterlibatan kelompok perempuan dan marjinal dalam proses Musrenbang. *Pertama*, kelompok masyarakat bersangkutan relatif telah terorganisasi dan secara proaktif melibatkan diri kedalam proses Musrenbang. *Kedua*, ada lembaga/atau pihak yang secara aktif mendampingi dan memfasilitasi kelompok-kelompok masyarakat untuk terlibat dalam proses Musrenbang.

Sebagai contoh, sebuah seorang aktifis perempuan dari kelompok perempuan di salah satu kelurahan di Kota Palu memberanikan diri untuk terlibat dalam Musrenbang Kelurahan meski dirinya tidak diundang oleh pihak kelurahan. Kelompok perempuan dimana dirinya beraktifitas merupakan kelompok perempuan yang berpartisipasi dalam program P2KP di lingkungan kelurahan dimana dirinya tinggal. Tampaknya, dengan difasilitasi oleh program P2KP, kelompok

perempuan ini semakin terorganisasi dan memiliki kepercayaan diri untuk mulai melibatkan diri dalam berbagai kegiatan Musrenbang. Selain itu, keberadaan KPPA, sebuah NGO lokal yang aktif mendampingi kelompok-kelompok perempuan, berperan dalam menyambungkan aspirasi dari kelompok perempuan dengan pihak-pihak pengambil kebijakan di tingkat Kota. KPPA yang secara aktif membangun komitmen Pemerintah Kota Palu untuk berkomitmen pada pengalokasian APBD peka gender. Salah satu contohnya adalah bagaimana usulan tentang pemeriksaan *pap-smear* gratis di Kelurahan Donggala Kodi berhasil diakomodasi dalam perencanaan dan penganggaran di Kota Palu.

Dari pengamatan di dua daerah, hambatan dari sisi mekanisme penyelenggaraan Musrenbang bagi partisipasi kelompok marjinal yang lebih berarti paling tidak terkait pada dua hal. Pertama, tahapan yang memungkinkan partisipasi kelompok-kelompok masyarakat marjinal secara lebih masif adalah pada saat penyelenggaraan tahapan Musrenbang Desa/Kelurahan. Musrenbang pada tingkatan ini lebih dekat dengan basis komunitas-komunitas masyarakat marjinal. Selain itu, seperti contoh di Kabupaten Sumedang, potensi keterlibatan masyarakat marjinal dalam Musrenbang Desa cukup besar. Di Desa Bongkok, musrenbang desa dilakukan melalui rangkaian kegiatan diskusi di tingkat masyarakat selama kurang lebih 11 malam dengan menggunakan media-media non formal di masyarakat. Namun seiring meningkat tahapan Musrenbang semakin kecil pula ruang partisipasi masyarakat marjinal.

Kedua, isu yang dimunculkan oleh kelompok masyarakat marjinal seringkali dianggap kurang signifikan untuk diangkat menjadi usulan pada tahapan Musrenbang yang lebih tinggi. Hal ini dapat disebabkan karena usulan dari masyarakat marjinal dan perempuan hanya menjadi isu permasalahan bagi sekelompok kecil partisipan kegiatan Musrenbang.

Meski demikian tidak berarti semua usulan yang diusulkan kelompok marjinal tidak berhasil dimasukkan kedalam proses perencanaan dan penganggaran. Dimasukkannya usulan tersebut kedalam dokumen perencanaan dan anggaran dikarenakan proses advokasi yang dilakukan oleh pendamping kelompok bersangkutan ke tingkatan yang lebih strategis. Oleh karenanya peran pendamping dalam mengemas ulang usulan yang berskala mikro menjadi usulan yang lebih strategis menjadi salah satu faktor penentu.

4.4 Kesimpulan Sementara

Rangka bangun penyelenggaran Musrenbang yang sangat berbasi teritorial semakin mengukuhkan perspektif kepentingan teritorial. Kepentingan yang bersifat sektoral dan lintas wilayah belum terwakili dengan baik. Selain itu, dominasi elit-elit masyarakat menjadikan relasi yang tidak setara antara pihak yang *powerfull* dengan pihak-pihak yang relatif lebih lemah. Hal

ini akan menyebabkan isu-isu permasalahan krusial yang diajukan oleh kelompok perempuan dan miskin seringkali terabaikan.

Ketimpangan relasi dalam penentuan prioritas usulan dikarenakan komposisi peserta yang kurang proporsional diperparah dengan ketiadaan figure *fasilitator/mediator* yang mampu bersifat netral dan akuntabel, yang berperan sebagai pengimbang relasi kuasa yang tidak setara. Fungsi-fungsi ini selama ini kebanyakan masih dipegang oleh elit masyarakat maupun unsur pemerintah.

Meski keterlibatan masyarakat miskin dan perempuan dalam Musrenbang masing terbatas, kelompok yang terorganisasi ternyata mampu berperan lebih aktif dalam diskusi dan pembahasan dalam Musrenbang.

5. MEKANISME PENGAMBILAN KEPUTUSAN DALAM MUSRENBANG

Sebagai media pengambilan keputusan, Musrenbang diharapkan mampu memediasi konflik/atau perbedaan kepentingan antar stakeholder yang terlibat. Keputusan-keputusan yang diambil dalam kegiatan Musrenbang haruslah memiliki ciri-ciri sebagai berikut.

5.1 Keputusan-keputusan kritis yang diambil dalam Musrenbang

Seperti yang telah disebutkan pada bagian-bagian sebelumnya, kegiatan Musrenbang merupakan forum multistakeholder untuk membuat kesepakatan tentang rencana pembangunan yang akan dibiayai oleh APBD tahun yang akan datang. Di tiap tahapan Musrenbang, selalu ditemui keputusan-keputusan penting dan kritis yang menentukan Penyelenggaraan Musrenbang. Keputusan-keputusan kritis yang dimaksud adalah keputusan-keputusan yang menentukan dan membutuhkan upaya yang besar untuk mencapai kesepahaman dan kesepakatan yang diterima oleh semua pihak. Dalam banyak kasus, tidak tercapai kesepakatan bersama dari keputusan kritis yang dimaksud.

Berdasarkan analisis penyelenggaraan Musrenbang di dua daerah, keputusan-keputusan kritis yang sering terjadi dalam Musrenbang antara lain:

1. Menentukan pemilihan usulan antara rencana kegiatan yang diusulkan ke tingkatan Musrenbang yang lebih tinggi maupun kegiatan yang akan dilaksakan oleh tingkatan pemerintahan yang bersangkutan
2. Menentukan prioritas usulan rencana kegiatan
3. delegasi musrenbang

Bagian berikut akan menguraikan secara lebih mendetail permasalahan yang terkait pada masing-masing keputusan kritis yang teridentifikasi.

5.1.1 Keputusan Untuk Memilih Kegiatan

Musrenbang pada dasarnya berfungsi untuk memilih usulan-usulan yang akan diselenggarakan oleh tingkatan yang bersangkutan dan kegiatan yang akan diusulkan untuk dibiayai oleh APBD. Proses pemilihan ini idelanya dilakukan di setiap jenjang Musrenbang untuk memastikan bahwa

usulan kegiatan yang dihasilkan Musrenbang merupakan kegiatan yang benar-benar layak untuk dibiayai oleh APBD.

Namun pada kenyataannya, seringkali usulan yang masuk hingga ke tingkatan Musrenbang Kabupaten/Kota bahkan provinsi adalah kegiatan-kegiatan yang selayaknya dilakukan secara mandiri oleh masyarakat. Sebagai contoh seperti yang terungkap dalam FGD CSO di Kabupaten Sumedang, usulan yang berskala mikro mendominasi usulan kepada SKPD. Yang dimaksud dengan usulan yang berskala mikro adalah usulan mengenai jalan desa atau jalan gang, perbaikan MCK, perbaikan Posyandu, dsb. Hal ini mengakibatkan upaya pencapaian visi misi renstra daerah tidak tercapai. Kondisi serupa pun ditemukan di daerah Palu dan di tingkat Provinsi.

Kondisi yang problematis ini dimulai dari saat penyelenggaraan Musrenbang Desa/Kelurahan. Seringkali, pihak desa atau kelurahan tidak melakukan pemilihan tersebut dikarenakan, pertama, terbatasnya sumber daya keuangan desa/kelurahan. Di kota Palu, dimana tidak ada anggaran alokasi bantuan kelurahan, pihak pemerintah kelurahan sebagai penyelenggaran Musrenbang Kelurahan tidak hanya meneruskan usulan warga ke tingkatan lebih lanjut. Hal ini disebabkan apabila disepakati sebagai agenda kegiatan Kelurahan bersangkutan tidak terlaksana karena tidak didukung oleh sumber daya yang memadai, maka kredibilitas pemerintah kelurahan bersangkutan akan dipertanyakan. *Kedua*, tidak adanya kejelasan mana yang menjadi kewenangan tingkatan pemerintahan bersangkutan dengan kewenangan tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi. Seperti di Kabupaten Sumedang, meski telah memiliki DADU (Dana Alokasi Desa Umum) yang diperuntukkan untuk mengelola pemerintahan dan pembangunan di desa, tetapi tidak ada kejelasan tentang pembagian kewenangan, sehingga banyak kegiatan yang harus dibiayai oleh DADU tetap diusulkan ke tingkatan labih tinggi.

Kondisi ini terus berlangsung hingga tingkatan Musrenbang yang lebih tinggi. Dapat disimpulkan bahwa ketidakjelasan dalam proses pemilihan usulan ini adalah lebih disebabkan karena ketidak jelasan atau ketiadaan kriteria formal untuk pemilihan usulan.

5.1.2 Keputusan Penentuan Prioritas

Keputusan penentuan prioritas usulan kegiatan pembangunan merupakan keputusan kritis lain yang cukup sulit untuk dicapai. Keputusan ini dianggap sangat penting karena sangat menentukan usulan rencana kegiatan mana yang akan diteruskan ke level Musrenbang lebih lanjut yang pada akhirnya mempengaruhi kesempatan untuk dimasukkan dalam pembiayaan APBD.

Keputusan dalam menentukan prioritas usulan merupakan tahapan pengambilan keputusan yang cukup alot di setiap tingkatan dan bahkan dapat memicu konflik. Masing-masing pihak berusaha mempertahankan bahwa usulan dari wilayah asalnya masing-masinglah yang paling penting di bandingkan usulan dari wilayah lain. Hal ini menjadikan menguatnya kepentingan teritorial dibandingkan kepentingan yang lebih luas dan urgent.

Pada akhirnya untuk mengurangi atau meminimalkan konflik, prioritas bukan dinilai berdasarkan tingkat kepentingan dan kemendesakan, melainkan mengakomodasikan kepentingan semua wilayah (seringkali diistilahkan dengan sistem bagi rata, setiap wilayah paling tidak memiliki satu usulan yang diajukan ke tingkat lebih tinggi). Pada akhirnya, usulan menumpuk di tingkat kabupaten/Kota, yang menjadikan proses penajaman daftar usulan kegiatan menjadi proses yang semakin sulit.

5.1.3 Keputusan Untuk Menentukan Delegasi Musrenbang

Keputusan tentang anggota delegasi Musrenbang juga merupakan keputusan yang relatif cukup kritis. Hal ini disebabkan karena, figure-figure yang terpilih menjadi delegasi musrenbang memiliki kesempatan untuk memperjuangkan kepentingan yang dibawanya.

5.2 Pihak-pihak yang terlibat dalam pengambilan keputusan

Esensi partisipasi dalam pengambilan keputusan publik, dalam hal ini semisal Musrenbang, adalah dua hal, yaitu *(1) partisipasi dapat mempertajam masukan bagi pembuatan kebijakan karena memperkaya perspektif yang akan pertimbangan pengambilan keputusan (Corburn, 2003, Lourenco and Costa, 2007); dan (2) partisipasi sebagai alat kontrol sumber daya bagi kelompok-kelompok marginal (Charlick, 2001)*. Dengan dasar pertimbangan ini maka, Musrenbang sudah selayaknya diikuti oleh beragam stakeholder yang memungkinkan untuk memperkaya perspektif dalam pertimbangan pengambilan keputusan, serta memberikan kesempatan bagi kelompok-kelompok marginal untuk turut serta dan ikut menentukan keputusan/kebijakan.

Berdasarkan analisis terhadap pengalaman penyelenggaraan Musrenbang di dua daerah, terlihat bahwa pengambilan keputusan tentang prioritas rencana pembangunan masih didominasi oleh elit-elit yang memiliki pengaruh terhadap pengambilan keputusan dalam Musrenbang. Kecenderungan ini terlihat di tiap tahapan Musrenbang dari dua daerah yang diamati.

Di kabupaten Sumedang dan Kota Palu, Musrenbang Desa dan Kelurahan biasanya diawali dengan rangkaian diskusi di tingkat RW dan Dusun. Pada tahapan ini, pihak-pihak yang

berafiliasi pada struktur formal pemerintahan di tingkat Desa atau Kelurahan (misalkan ketua/penguruh RT/RW, dan pengurus LPM dan BPD –didesa) memiliki peran dalam memfasilitasi proses diskusi untuk mengidentifikasi permasalahan dan kebutuhan. Pada pelaksanaan Musrenbang Desa atau Kelurahan, pihak-pihak inilah yang memiliki peran yang cukup dominan untuk menentukan prioritas usulan Musrenbang. Pihak yang diundangpun biasanya didominasi para pimpinan lembaga formal yang ada di desa atau kelurahan bersangkutan, dan organisasi kemasyarakatan formal yang ada. Desa atau kelurahan mendapatkan bantuan pemerintah (PNPM) biasanya melibatkan kelompok-kelompok masyarakat yang dibentuk dalam proyek berasangkutan, dan melibatkan fasilitator/konsultan pendamping.

Di tingkat Kecamatan, pihak-pihak yang terlibat sebagian besar berasal dari unsur pemerintahan (perangkat kecamatan, dan aparat SKPD di wilayah kecamatan bersangkutan, narasumber dari Bappeda, Kades/Lurah). Selain unsur pemerintahan, terdapat unsur non pemerintah yang merupakan utusan desa (pada Musrenbang desa/Kelurahan, selain menetapkan prioritas Desa/Kelurahan juga menetapkan delegasi desa/kelurahan, yang seharusnya berasal dari unsur non pemerintah). Namun pada kenyataannya, delegasi desa/Kelurahan yang dipilih biasanya merupakan figur tokoh atau bahkan tidak jarang juga dari unsur pemerintahan desa/kelurahan. Meski cukup beragam, seringkali ketika pembahasan prioritas usulan tidak tuntas, pemhasan lebih lanjut dipercayakan kepada tim kecil yang terdiri dari perangkat kecamatan dan beberapa orang yang dipercaya.

Forum SKPD lebih merupakan domain pemerintah. Di Kota Palu, Forum SKPD sebagian besar hanya melibatkan unsur SKPD yang bersangkutan. Unsur non-pemerintah yang diundang terbatas pada kelompok CSO yang menjadi mitra dari SKPD bersangkutan. Selain itu, keterlibatan CSO hanya terbatas sebagai pemberi masukan tetapi tidak memiliki peran yang menentukan. Kabupaten Sumedang dengan Perda No. 1/2007 lebih maju dalam hal pelibatan unsur non pemerintah dalam Forum SKPD. Pihak-pihak yang dilibatkan dalam Forum SKPD meliputi unsur delegasi kecamatan, SKPD terkait, dan stakeholder lain yang menjadi mitra strategis SKPD bersangkutan.

Pada Musrenbang Kabupaten/Kota, pihak yang dilibatkan lebih masif, meski tetap didominasi oleh unsur pemerintah. Musrenbang Kabupaten/Kota selalu menghadirkan ratusan orang yang terdiri dari unsur SKPD, perwakilan kecamatan, dan unsur CSO "formal" atau yang sudah dikenal oleh pemerintah.

Musrenbang Provinsi lebih merupakan domain pemerintah. Pihak yang dominan menghadiri kegiatan Musrenbang Provinsi ini adalah utusan seluruh pemerintah daerah (Bappeda) di lingkungan Provinsi bersagkutan.

Dari uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa semakin meningkat level penyelenggaraan Musrenbang, maka pihak-pihak yang terlibat dalam Musrenbang semakin homogen (unsur pemerintah). Serta dari uraian diatas maka tujuan untuk memperbaiki output kebijakan publik berupa rencana kegiatan tahunan semakin tidak tercapai. Proses seleksi partisipan yang semakin mengeliminasi unsur non pemerintah, terutama kelompok-kelompok marjinal akan menjadikan output kebijakan lebih condong atau bias pada kepentingan pemerintah maupun kelompok yang berpengaruh yang masih terlibat dalam proses Musrenbang selanjutnya. Proses seleksi yang sedemikian rupapun menjadikan tujuan partisipasi sebagai media pemberdayaan bagi kelompok marjinal tidak tercapai, karena mereka tidak dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan di tingkatan lebih lanjut.

Namun demikian pengalaman di Kabupaten Sumedang dan Kota Palu menunjukkan bahwa instrument garansi dapat membantu mempertahankan usulan yang diajukan di tingkat bawah untuk masih dipertimbangkan di tingkat Kabupaten/Kota. Di Kabupaten Sumedang, terdapat kesepakatan bahwa usulan-usulan yang disepakati di tingkat Kecamatan yang telah disepakati sesuai alokasi Pagu Indikatif Kecamatan, tidak akan diganggu gugat sampai proses penganggaran kecuali melalui proses deliberasi yang melibatkan stakeholder. Di Kota Palu, usulan yang berperspektif gender yang diangkat dari penjariangan aspirasi di tingkat Kelurahan memperoleh jaminan untuk dialokasikan dalam APBD tahun yang akan datang setelah adanya kesepakatan antara pengambil kebijakan (Walikota) dengan NGO pendamping (KPPA) tentang anggaran peka gender yang dituangkan dalam MoU.

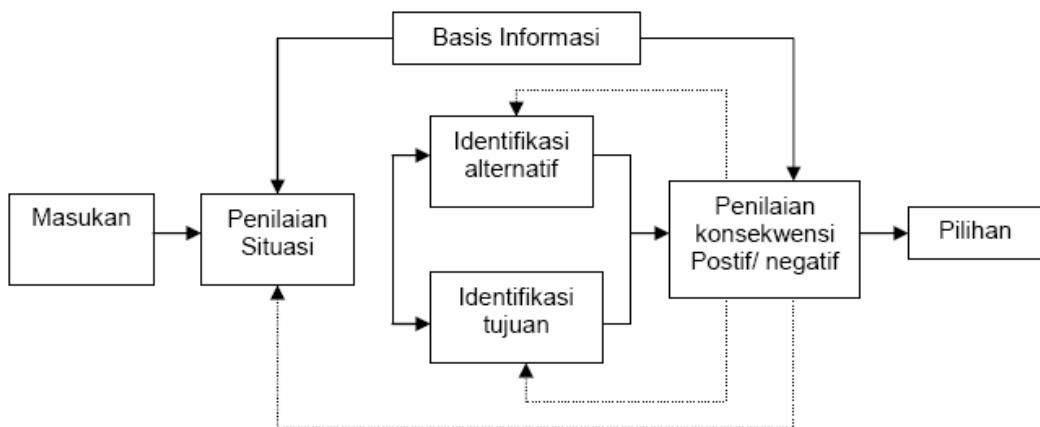
5.3 Proses Pengambilan Keputusan dalam Musrenbang

Proses pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan Musrenbang dapat disamakan dengan proses pengambilan keputusan yang terjadi dalam kelompok yang terdiri dari pelbagai individu. Untuk menilai permasalahan proses pengambilan keputusan dalam Musrenbang, terlebih dahulu perlu ditelaah teori pengambilan keputusan dalam kelompok.

Hirokawa dan Scheerhorn (1986) berpendapat bahwa secara umum sebuah kelompok dalam mengambil keputusan akan melalui beberapa tahapan. Proses pengambilan keputusan akan dimulai dengan penilaian terhadap situasi problematik oleh seluruh anggota kelompok. Proses penilaian situasi problematis didasarkan pada ketersediaan informasi yang memadai dan lengkap. Pada tahapan selanjutnya, kelompok akan memasuki tahapan lebih lanjut dalam

proses pengambilan keputusan, yaitu proses mengidentifikasi pilihan atau proses mengidentifikasi tujuan yang ingin dicapai. Pada tahapan ini, pada dasarnya kelompok akan berusaha mencapai sebuah kesepakatan atau konsensus tentang kondisi akhir apa yang akan dicapai yang mungkin diakibatkan dari pilihan yang dicapai. Selanjutnya, kelompok akan memasuki tahapan dimana berbagai kemungkinan positif maupun negatif dinilai dari pilihan-pilihan yang tersedia. Berdasarkan penilaian tersebut, kelompok akan menentukan pilihannya. Model deskriptif proses pengambilan keputusan ini diilustrasikan pada diagram 1.

Diagram 1. Model Deskriptif Pengambilan Keputusan



Sumber: Hirokawa dan Scheerhorn (1986, p. 66)

Dari uraian model pengambilan keputusan diatas, terlihat bahwa ketersediaan informasi yang lengkap dan memadai serta tahapan penilaian situasi problematik merupakan tahapan dan elemen yang sangat menentukan dalam mencapai kesepakatan bersama kelompok. [Elaborasi lebih jauh]

Hirokawa dan Scheerhorn (1986) Lebih jauh berpendapat bahwa berdasarkan model deskriptif diatas, sebuah kelompok dapat mengambil keputusan yang sama. Faktor-faktor penyebab sebuah kelompok mengambil keputusan atau pilihan yang salah antara lain: (1) penilaian yang salah terhadap situasi penentuan pilihan; (2) penentuan tujuan dan sasaran yang tidak tepat; (3) penilaian yang tidak tepat terhadap konsekwensi positif dan negative dari alternative-alternatif yang tersedia; (4) penentuan atau penggunaan basis informasi yang salah; dan (5) penilaian yang salah akibat informasi yang tidak tepat (Hirokawa and Scheerhorn, 1986). Hirokawa dan Scheerhorn (1986) menekankan pentingnya peran individu dalam menciptakan faktor-faktor diatas. Posisi dan status sosial seorang anggota kelompok sangat menentukan dalam meyakinkan atau mempengaruhi anggota kelompok lain untuk memilih pilihan keputusan yang salah.

5.3.1 Permasalahan Dalam Penilaian Situasi Problematik dalam Proses Pengambilan Keputusan dalam Musrenbang

Musrenbang sebagai proses pengambilan keputusan atau pembangunan kesepakatan sekelompok individu yang berkepentingan terhadap keputusan rencana pembangunan tidak terlepas dari beberapa permasalahan dalam proses pengambilan keputusan yang menyebabkan kesepakatan. Keputusan yang diambil tidak optimal atau tidak memuaskan pihak-pihak yang terlibat. Indikasi dari ketidak-optimalan keputusan yang diambil terlihat dari beberapa hal. Sebagai contoh di Kabupaten Sumedang, ketentuan tentang Pagu Indikatif Kecamatan sebagai alat pengambilan keputusan usulan-usulan di tingkat Kecamatan ternyata tidak terlaksana seperti yang diharapkan. PIK diharapkan menjadi referensi partisipan untuk membuat prioritas kegiatan yang berskala Kecamatan. Pada pelaksanaan di lapangan, PIK dialokasikan secara merata usulan-usulan dari desa yang berskala mikro.

Ilustrasi diatas merupakan salah satu contoh permasalahan yang banyak ditemukan baik di Kabupaten Sumedang dan Kota Palu. Permasalahan proses pengambilan keputusan ini diakibatkan oleh kelemahan atau kesalahan penilaian situasi problematik yang dihadapi oleh peserta Musrenbang dalam membuat keputusan. Berdasarkan kajian di dua daerah, situasi problematik yang dihadapi dalam setiap kegiatan Musrenbang adalah secara umum meliputi:

1. Penentuan "kebutuhan" dan "keinginan" akan proyek pembangunan
2. Penilaian terhadap ketersediaan sumber daya
3. Penentuan skala usulan: lokal vs interlokal atau mikro vs makro

Situasi Problematik I: Perbedaan Kebutuhan Vs Keinginan

Perbedaan dalam memahami aspirasi-aspirasi yang bersifat "kebutuhan" dengan "keinginan" merupakan isu yang seringkali muncul ketika mendiskusikan permasalahan dalam pengambilan keputusan, terutama pada penyelenggaraan Musrenbang di tingkat Desa/Kelurahan dan Kecamatan, yang merupakan pintu untuk menjaring aspirasi masyarakat. Kesepahaman tentang tingkat kebutuhan/urgensi usulan akan membantu dalam proses penentuan prioritas usulan. Oleh karena perbedaan pemahaman ini yang mengakibatkan menumpuknya usulan yang diajukan ke tingkatan Musrenbang lebih lanjut.

Perbedaan antara kebutuhan dan keinginan antar pihak-pihak yang terlibat dalam Musrenbang bisa dipengaruhi oleh status/posisi figure yang bersangkutan dalam masyarakat. Seperti yang diungkapkan oleh Maslow (1943) dalam piramida kebutuhan manusia, bahwa manusia akan selalu berusaha memenuhi kebutuhan yang lebih tinggi setelah tingkat kebutuhan yang lebih tinggi terpenuhi. Piramida Maslow menggambarkan bahwa kebutuhan manusia berkembang dari *deficiency need* (kebutuhan dasar sebagai organisme, keamanan, kasih sayang/sosial) dimana manusia merasa tidak merasa apapun apabila terpenuhi, tetapi akan merasa cemas apabila belum terpenuhi. Apabila kebutuhan-kebutuhan tersebut terpenuhi, manusia akan berusaha untuk memenuhi kebutuhannya untuk "tumbuh" sebagai manusia sosial (kognitif/kebutuhan akan ilmu pengetahuan, keindahan, aktualisasi diri dan spiritual).

Dari uraian diatas maka perbedaan pemahaman akan usulan yang menjadi "kebutuhan" dan "keinginan" akan sangat berbeda tergantung dari siapa yang mengusulkan. Masyarakat miskin atau perempuan lebih memprioritaskan usulan yang merupakan kebutuhan, sedangkan figur-figur yang lebih sejahtera dan memegang posisi tertentu dalam masyarakat mungkin akan memprioritaskan usulan-usulan yang menunjukkan pencapaian status tertentu dalam masyarakat. Sebagai contoh, baik di Kabupaten Sumedang dan Kota Palu, banyak desa dan kelurahan yang mengusulkan pembangunan fisik, dari perbaikan infrastruktur jalan desa hingga pembangunan gedung pertemuan, dibandingkan usulan-usulan yang bersifat non-fisik seperti usulan mengenai pemeriksaan *pap-smear* (Kota Palu), atau bantuan-bantuan lainnya.

Apabila dikembalikan kepada teori pengambilan keputusan dalam kelompok, kesalahan dalam penilaian situasi problematik ini dapat disebabkan oleh peran individu dalam mempengaruhi

penilaian problematik yang bersangkutan (Hirokawa and Scheerhorn, 1986). Dari kajian dua daerah pengaruh figur tertentu dalam menilai suatu usulan yang merupakan kebutuhan atau keinginan sangat menentukan. Misalkan, orang-orang yang vokal dalam setiap forum Musrenbang, atau pemahaman yang diarahkan oleh unsur yang memiliki pengaruh seperti Camat yang mengarahkan persepsi peserta untuk mengikuti keinginan atau visinya.

Situasi Problematis II: Penilaian Terhadap Sumberdaya yang Tersedia

Musrenbang adalah media pengambilan keputusan dalam menentukan alokasi APBD. Oleh karenanya pemahaman tentang sumber daya yang tersedia, dalam artian seberapa besar anggaran APBD yang dapat dialokasikan menjadi elemen penting dalam proses pengambilan keputusan tentang kegiatan-kegiatan apa saja yang dapat diusulkan pembiayaannya dalam APBD maupun APBD Prov/Nasional.

Namun yang terjadi baik di Kabupaten Sumedang dan Kota Palu, pemahaman akan sumber daya yang tersedia tidaklah lengkap terutama ditingkatkan Desa/Kelurahan dan Kecamatan. Di Kota Palu, pihak kelurahan dan kecamatan tidak mengetahui seberapa besar anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan pembangunan di wilayah bersangkutan. Akibatnya rencana kegiatan yang diusulkan sangat membludak. Berbeda dengan Kabupaten Sumedang yang telah memiliki aturan mengenai Pagu Indikatif Kecamatan. Dengan adanya pagu Indikatif, maka total usulan yang disampaikan dalam Musrenbang Kecamatan telah mendekati nilai anggaran yang akan dialokasikan. Dengan adanya pemahaman tentang batasan sumber daya, para phak yang terlibat berupaya untuk mengoptimalkan usulan agar masuk kedalam pagu indikatif yang ditetapkan.

Dari ilustrasi diatas terdapat kelemahan dalam penilaian situasi problematik terhadap ketersediaan sumberdaya. Kekurangan penilaian situasi problematik itu terutama terkait dengan bagaimana penggunaan sumberdaya.

Situasi Problematis III: Penilaian Terhadap Skala Permasalahan

Permasalahan yang ketiga adalah perbedaan pemahaman terhadap skala permasalahan yang didiskusikan, yaitu antara perspektif permasalahan lokal dengan inter-lokal, ataupun perspektif mikro dan makro. Idealnya, rencana-rencana kegiatan yang dibiayai oleh APBD adalah kegiatan yang menjadi kewenangan dari pemerintah Kabupaten dan Kota, sehingga perspektif yang dibangun adalah perspektif makro dan lintas wilayah.

Permasalahan dengan proses Musrenbang yang ada saat ini adalah seolah-olah dibenturkan antara perspektif lokal/mikro dengan perspektif interlokal/makro. Permasalahan dan usulan

kegiatan dibangun dari dua pintu, yaitu dari tingkat yang sangat lokal dan mikro (RW/Dusun dan Desa/Kelurahan) dengan prioritas isu permasalahan yang dibangun berdasarkan analisis secara mekro kondisi Kota/Kabupaten. Musrenbang, dimaksudkan untuk mempertemukan/mensinergiskan dua perspektif tersebut.

Pada kenyataannya model analisis yang berbasis teritorial (Desa/Kelurahan, Kecamatan, dst) hanya memunculkan permasalahan yang bersifat lokal dengan tanpa atau kurang memperhatikan struktur dan skala permasalahan yang lebih besar. Hal ini nampak dari uangkapan-ungkapan dalam wawancara pelaku Musrenbang. Seorang Camat menyatakan bahwa pembangunan daerah yang benar adalah yang sebesar-besarnya mengakomodasikan aspirasi atau usulan dari desa dan kecamatan melalui dana DADU dan PIK.

Konskwensi perspektif yang bias teritorial ini telah diingatkan oleh Kapoor (2002) yang mengkritik pendekatan partisipatif yang sangat berorientasi lokal. Menurut Kapoor (2002) pendekatan yang terlalu mengedepankan persepektif lokal tidak mampu menangkap struktur dan dinamika yang lebih luas sehingga proses penyelesaiannya menjadi parsial.

Oleh karenanya, diperlukan instrumen atau alat bantu yang dapat menjembatani gap antara perspektif lokal dengan interlokal maupun mikro dan makro. Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah di tingkat Desa/Kelurahan, yang didasari oleh kajian mendalam tentang permasalahan lokal dengan hubungannya pada struktur yang lebih besar dapat menjadi salah satu cara untuk mengatasi kesenjangan ini.

5.3.2 Instrument Pengambilan Keputusan dan Permasalahannya

Setelah sebelumnya diuraikan beberapa permasalahan yang terkait dengan fase penilaian situasi problematik sebagai basis pengambilan keputusan dalam Musrenbang, pada bagian ini akan digambarkan metode pengambilan keputusannya. Idealnya, penentuan prioritas usulan harus didasarkan oleh kriteria yang terukur. Dengan kriteria yang terukur, partisipan dapat menilai dengan lebih objektif pilihan-pilihan tersedia tentang proyek apa saja yang layak menjadi prioritas.

Permasalahannya, metode penentuan prioritas usulan di dua daerah terutama pada tahapan Musrenbang Desa/Kelurahan da Kecacamatn menggunakan metode skoring dan penyepakatan antar peserta. Pada metode skoring yang digunakan, biasanya tidak menggunakan kriteria yang terukur melainkan berdasarkan kriteria subjektif. Sebagai contoh di Kota Palu, di Kecamatan Palu Utara, untuk menentukan mana kegiatan prioritas digunakan alat bantu visual (film dokumenter) yang menggambarkan usulan kegiatan yang dirasakan prioritas terutama oleh perangkat Kecamatan. Berdasarkan penilaian partisipan secara subjektif, ditentukanlah

urutan prioritas dari usulan kegiatan. Di Kabupaten Sumedang, seperti yang terungkap dalam diskusi CSO, ada yang menentukan peringkat prioritas berdasarkan *voting*. Dalam beberapa kasus, ketika belum tercapainya kesepakatan, seringkali peserta menyerahkan penentuan prioritas kepada tim kecil yang hanya terdiri beberapa orang (pihak pemerintah, dan perwakilan masyarakat).

Terjadinya fenomena ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, pihak yang memfasilitasi pembuatan keputusan ini bukanlah pihak yang menguasai teknik fasilitasi. Seringkali fasilitator kelompok yang ditunjuk berasal dari sesama peserta, atau pihak penyelenggara Musrenbang (pemerintah). Kedua, ketidaktersediaan informasi yang memadai untuk menilai usulan. Ketiga, tingginya konflik kepentingan antar wilayah dan ego sektoral. Keempat, apatisme masyarakat dalam berpartisipasi pada proses penilaian usulan.

5.4 Ketersediaan dan Penggunaan informasi dalam pengambilan keputusan

Hirokawa dan Scheerhorn (1986) menyatakan pentingnya ketersediaan informasi yang lengkap dan dapat diandalkan sebagai basis pengambilan keputusan. Demikian halnya dengan penyelenggaraan Musrenbang. Musrenbang sebagai proses pengambilan keputusan harus didasarkan pada informasi yang memadai dan lengkap.

Namun pada kenyataannya, proses pengambilan keputusan dalam Musrenbang tidak didasari oleh informasi yang memadai. Di tingkat Musrenbang Desa di Kabupaten Sumedang, perumusan usulan desa idealnya dibedakan antara yang dibiayai oleh DADU dengan yang akan diusulkan dibiayai oleh Kabupaten. Pada kenyataannya, proses pemilahan ini tidak terjadi diakibatkan ketidak jelasan atau ketiadaan informasi tentang pembagian kewenangan desa-kabupaten. Di tingkat Kecamatan, untuk mempertajam usulan dari kecamatan disediakanlah informasi Pagu Indikatif Kecamatan (PIK). Namun pada pelaksanaannya, pemanfaatan PIK dilakukan dengan cara membagi sama rata seluruh desa yang mengakibatkan usulan dari kecamatan adalah usulan-usulan yang didominasi oleh usulan yang berskala mikro dan lokal. Informasi tentang bagaimana PIK dimanfaatkan tidak tersedia atau terkomunikasikan dengan baik.

Dari ilustrasi diatas terlihat bahwa, banyak keputusan kritis yang diambil tanpa didasari oleh informasi yang lengkap dan memadai. Ketiadaan informasi penting ini mengakibatkan banyak keputusan kritis tidak optimal atau memuaskan berbagai pihak.

5.5 Kesimpulan Sementara

Secara umum dapat disimpulkan bahwa, ketidak optimalan keputusan yang diambil dalam Musrenbang adalah pada dasarnya berawal dari kesalahan dalam menilai situasi problematik. Kesalahan penilaian situasi problematik ini, sangat dipengaruhi oleh peran seorang atau beberapa figure dalam Musrenbang yang mampu mempengaruhi cara pandang pihak lain serta tidak lengkapnya atau memadainya ketersediaan informasi.

Kesalahan penilaian situasi problematik yang diakibatkan peran figur yang berpengaruh disebabkan oleh tidak adanya figure fasilitator yang berkompeten yang mampu memfasilitasi cara berpikir yang berbeda diantara peserta Musrenbang ke arah yang lebih baik dan utuh. Selain itu, ketiadaan fasilitator yang berkompeten menyebabkan penentuan prioritas usulan tanpa menggunakan metode yang tepat.

6. MEKANISME AKUNTABILITAS PENYAMPAIAN ASPIRASI MASYARAKAT

Konsep akuntabilitas (*accountability*) menyiratkan bahwa beberapa aktor memiliki hak untuk memastikan pihak lain lain memenuhi standar tertentu, menilai apakah pihak tersebut telah memenuhi kewajiban-kewajibannya berdasarkan standard tersebut dan untuk memberikan sanksi apabila kewajiban-kewajiban tersebut belum terpenuhi (Grant and Keohane, 2005). Definisi ini menyiratkan bahwa akuntabilitas memiliki dua elemen yaitu adanya pihak yang memberi dan menerima mandat serta kejelasan bentuk kewajiban dan norma yang akan dijalankan oleh penerima mandat.

Dalam konteks penyelenggaraan Musrenbang, sistem akuntabilitas terutama dalam hal penyiapan daftar usulan kegiatan dan penyampaian usulan kegiatan terdiri dari beberapa elemen yaitu kejelasan akan siapa yang memberikan dan menerima mandat, kejelasan tentang kewajiban dan norma yang menjadi mandat, dan kejelasan mekanisme kontrol dan pelaporan. Dari pengamatan terhadap pengalaman penyelenggaraan Musrenbang di dua Daerah, perhatian akan akuntabilitas lebih ditekankan pada akuntabilitas penyampaian usulan program ke tingkatan Musrenbang yang lebih tinggi, dibandingkan akuntabilitas pada penyiapan materi usulan kegiatan yang akan dibahas dalam Musrenbang.

6.1 Akuntabilitas dalam penyiapan usulan program dan kegiatan

Proses penyiapan usulan program dan kegiatan pembangunan pada dasarnya ada di tiap tahapan penyelenggaraan Musrenbang. Di tingkat desa/kelurahan, aspirasi yang digali dalam rangkaian diskusi RW dan dusun menjadi bahan untuk pembahasan prioritas usulan kegiatan dalam kegiatan Musrenbang Desa/Kelurahan. Di tingkat Kecamatan, perangkat kecamatan yang berwenang mengkompilasi usulan dari seluruh desa/kelurahan menjadi daftar usulan kecamatan yang akan dibahas dalam Musrenbang Kecamatan. Usulan prioritas dari Musrenbang Kecamatan, dikompilasi dan dipilah kembali oleh Bappeda diteruskan kepada SKPD yang berwenang untuk disinkronkan dengan rancangan Renja SKPD. Setelah disepakati dalam Forum SKPD, hasil pembahasan ini akan dikompilasi kembali oleh Bappeda menjadi Rancangan Akhir RKPD yang akan dibahas dalam Musrenbang Kabupaten dan Kota.

Proses penyiapan usulan kegiatan pada tiap tahapan memiliki celah yang memungkinkan bahwa aspirasi yang disampaikan oleh konstituen tidaklah sesuai dengan apa yang menjadi bahan

formal pembahasan di Musrenbang yang bersangkutan. Sebagai contoh, di tingkatan desa, aspirasi masyarakat dijaring oleh para tokoh di lingkungan masing-masing (Ketua atau Pengurus RW, LPM, BPD, dsb) dengan menggunakan media-media interaksi informal yang ada. Figur-figur inilah yang kemudian menterjemahkan bahasa permasalahan yang dikemukakan oleh warga kepada bahasa usulan program/kegiatan.

Mekanisme yang ada tidak mampu menjamin bahwa bahan usulan kegiatan yang dibahas dalam Musrenbang telah sesuai dengan aspirasi masyarakat. Ketentuan yang ada terkait Musrenbang menegaskan siapa pihak-pihak yang diberi mandat untuk memformulasikan aspirasi permasalahan menjadi bahan pembahasan dalam Musrenbang, bukan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih siapa yang diberi mandat untuk melakukan proses formulasi.

Menurut Surat Edaran Bersama, di tingkat Desa/Kelurahan, Kepala Desa/Lurah membentuk tim Fasilitator Desa/Kelurahan yang bertugas untuk memfasilitasi penjaringan aspirasi permasalahan dari masyarakat. Di tingkat kecamatan, Camat membentuk Tim Penyelenggara Musrenbang yang bertugas untuk merekapitulasi usulan yang akan dibahas dalam kegiatan Musrenbang. Hal yang sama juga pada penyelenggaraan Forum SKPD dan Musrenbang kabupaten.

6.2 Akuntabilitas dalam penyampaian usulan program/ kegiatan

Untuk mekanisme penyampaian usulan program/kegiatan ke jenjang Musrenbang lebih tinggi, kerangka aturan yang ada telah memberikan instrument yang relatif lebih baik untuk memastikan akuntabilitas penyampaian aspirasi, yaitu dengan memilih delegasi Musrenbang dari tiap tahapan untuk mewakili masyarakat pada tingkatan Musrenbang di jenjang lebih tinggi. Baik di Kabupaten Sumedang dan Kota Palu, instrument akuntabilitas telah dijalankan seperti harapan Surat Edaran Bersama, yaitu selain output Daftar Prioritas Kegiatan, di tiap tahapan Musrenbang dipilih pula delegasi Musrenbang.

Di Kota Palu, Delegasi Musrenbang yang dipilih sangat tergantung kemauan dan itikat dari penyelenggara Musrenbang (pemerintah) yang bersangkutan. Ketidak jelasan kriteria dan komposisi Delegasi Musrenbang dalam Surat Edaran Bersama, menyebabkan dalam beberapa kasus, tim delegasi hanya berasal dari unsur pemerintah dan ditunjuk pimpinan wilayah bersangkutan (Kades/Lurah, Camat, dst.). Berbeda dengan Kabupaten Sumedang yang menetapkan kriteria Delegasi Musrenbang secara lebih eksplisit dalam Perda No1/2007. Tim delegasi Musrenbang sebagian besar berasal dari unsur non-pemerintah yang disepakati oleh peserta Musrenbang.

Tim delegasi inilah yang akan mengawal daftar usulan yang diusung ke jenjang Musrenbang lebih tinggi. Instrumen tim delegasi ini cukup efektif dalam melakukan proses pengawalan. Bahkan, di Kabupaten Sumedang, untuk menjaga kontinuitas proses perencanaan dan penganggaran yang selama ini dianggap ibarat '*black box*', Perda No. 1/2007 mengamanatkan pembentukan Forum Delegasi Musrenbang yang akan mengawasi dan mengawal proses penganggaran.

Kefektifan instrumen tim delegasi musrenbang adalah dikarenakan beberapa sebab. Pertama, dipilih dan disepakati oleh peserta musrenbang. Kedua, ada kejelasan fungsi dan tugasnya. Namun demikian mekanisme kontrol pemberi mandat kepada penerima mandat belum terbangun dengan baik.

Selain adanya tim delegasi Musrenbang dan Forum Delegasi Musrenbang (Kabupaten Sumedang), akuntabilitas penyampaian usulan diperkuat dengan ketentuan keharusan untuk membuat Berita Acara Kesepakatan di setiap akhir kegiatan Musrenbang. Hal ini untuk mencegah adanya perubahan-perubahan usulan kegiatan diluar sepengetahuan masyarakat selepas penyelenggaraan Musrenbang.

7. KESIMPULAN

Pengalaman di daerah menunjukkan bahwa diperlukan kerangka aturan di tingkat daerah untuk memastikan bahwa para pelaku yang berkepentingan penyelenggaraan Musrenbang di daerah untuk menjalankan proses Musrenbang secara konsekuensi dengan apa yang diamanatkan. Oleh karena itu, selain adanya **kerangka aturan di tingkat pusat yang memberikan pedoman dan prinsip-prinsip umum, kerangka aturan di daerah perlu memberikan penjabaran yang lebih spesifik yang disesuaikan dengan konteks daerah, dan memuat inovasi-inovasi.**

Pada aspek keterwakilan, Musrenbang di daerah saat ini masih didominasi kepentingan dari pihak-pihak yang memiliki pengaruh sedangkan suara dari masyarakat yang selama ini termarjinalkan dan terkena dampak dari kebijakan pemerintah. Suara masyarakat marjinal belum sepenuhnya terakomodasi atau mewarnai pembahasan dalam Musrenbang. Hal ini disebabkan perbedaan pemahaman tentang "kebutuhan" diantara pihak-pihak yang terlibat dalam Musrenbang. Kebutuhan yang diajukan oleh masyarakat marjinal akan sangat mungkin berbeda dengan yang diajukan oleh partisipan dari kalangan yang memiliki posisi atau status di masyarakat. Selanjutnya dikarenakan komposisi partisipan yang tidak proporsional mengakibatkan aspirasi masyarakat marjinal terkalahkan oleh aspirasi pihak-pihak lebih memiliki pengaruh. Untuk itu diperlukan **jalur atau media alternatif bagi masyarakat marjinal (perempuan atau kelompok-kelompok masyarakat miskin)** yang dapat melindungi terakomodasinya usulan dalam rencana kerja pemerintah daerah.

Selain itu, kepentingan berbasis teritorial yang berskala mikro masih mendominasi usulan-usulan dari tingkatan Musrenbang yang paling bawah ke tingkatan yang lebih tinggi. Kecenderungan yang terjadi adalah masing-masing peserta Musrenbang lebih mengedepankan usulan untuk wilayah/lingkungannya, oleh karenanya kurang memperhatikan permasalahan dalam skala yang lebih besar dan lintas wilayah. Implikasinya adalah bahwa usulan kegiatan pembangunan bersifat diskrit dan fragmen yang tidak mampu mengatasi permasalahan secara lebih holistik. Tidak terwakilinya kepentingan berbasis sektoral secara proporsional terlihat dari mendominasinya usulan pembangunan fisik-infrastruktur di bandingkan usulan yang bersifat non-fisik yang berasal dari desa/kelurahan. Penyebab permasalahan ini adalah bahwa rancangan Musrenbang menguatkan kerangka berpikir analisis yang berskala mikro. **Oleh karena itu diperlukan suatu metode fasilitasi yang dapat mendorong proses berpikir secara lebih holistik.**

Selain itu rancang bangun Musrenbang yang ada saat ini serta kelembagaan pemerintahan daerah telah memperkuat keterkaitan yang terlalu kuat dari masing-masing tahapan Musrenbang. Di tingkat desa dan kelurahan, proses penjaringan aspirasi mulai dibangun dari tingkat RW atau Dusun. Masyarakat diminta untuk menyampaikan aspirasi tentang persoalan-persoalan pembangunan yang dirasakan. Mulai pada tahapan ini, masyarakat hanya memikirkan permasalahan kongkrit yang dirasakan sehari-hari dilingkungannya saja meski idelanya, mereka diminta memikirkan permasalahan masyarakat yang dapat ditangani oleh pemerintah Daerah. Akhirnya, usulannya pun berupa usulan yang skalanya sangat mikro dengan nuansa kental wilayah/lingkungan. Permasalahan yang sifatnya lebih makro, lintas sektor dan wilayah, seringkali tidak terbatas. Usulan yang berupa usulan kegiatan selanjutnya dikompetisikan di Desa atau Kelurahan untuk diangkat ke Musrenbang Kecamatan. Oleh karena nuansa mikro dan wilayah yang sangat kuat maka pembahasan dalam Musrenbang Kecamatan bukan membahas isu-isu persoalan yang berskala kecamatan, melainkan tetap berbasis pada usulan yang mikro dan bernuansa wilayah yang kental. Akhirnya, konflik kerap terjadi karena masing-masing perwakilan bersikukuh mempertahankan aspirasi yang dibawa, tidak membahas permasalahan bersama skala kecamatan. Dan inipun terus berlangsung hingga tingkat Kabupaten/Kota.

Bagaimana solusinya? Proses diskusi dalam Musrenbang yang perlu didorong bukan untuk mengidentifikasi usulan-usulan kegiatan tetapi lebih kepada identifikasi, pendalaman dan penyepakatan isu-isu permasalahan yang prioritas untuk ditangani sebagai dasar penyusunan kegiatan pembangunan. Selain itu untuk meminimalisasi konflik antara kepentingan mikro dengan makro/lintas wilayah dan makro, proses penyepakatan harus ditetapkan secara final di setiap tahapan Musrenbang. Contohnya, keputusan dalam Musrenbang Desa atau Kelurahan adalah kesepakatan untuk mengatasi permasalahan berskala lokal berdasarkan sumber daya yang tersedia. Sehingga diperlukan kejelasan tentang sumber daya pemberian kegiatan di tingkat Desa dan Kelurahan. Untuk itu, ditingkat desa diperlukan kepastian tentang jumlah besar alokasi dana desa (sesuai dengan amanat UU 32/2004); kemampuan swadaya masyarakat, bantuan dana-dana dekonsentrasi, dan bantuan dari proyek-proyek bantuan dari pemerintah pusat. Untuk kelurahan, Musrenbang Kelurahan dimaksudkan untuk menghasilkan usulan kegiatan pembangunan/pelayanan publik yang dilakukan oleh SKPD kelurahan bersangkutan, dan dana bantuan yang diberikan pemerintah daerah untuk pembangunan di wilayah Kelurahan ¹.

Di Musrenbang Kecamatan seharusnya tidak lagi membahas usulan kegiatan berskala lokal desa/kelurahan. Akan tetapi, pembahasan dalam rangkaian Musrenbang Kecamatan lebih

¹ Beberapa daerah telah mengalokasikan dana bantuan untuk pembangunan di wilayah Kelurahan yang dapat dikerjakan oleh masyarakat. Contoh Kota Bandung dengan dana Bantuan Langsung Masyarakat; Kota Semarang

difokuskan pada pembahasan isu-isu permasalahan berskala wilayah kecamatan. Disini metode dan teknik fasilitasi harus membangun kerangka berpikir peserta untuk melihat permasalahan berskala wilayah kecamatan. Sehingga, Musrenbang Kecamatan memfokuskan kegiatan prioritas untuk mengatasi permasalahan berskala kecamatan yang akan dilakukan oleh SKPD.

Perubahan diatas memiliki implikasi yang tidak mudah. Untuk memfasilitasi kerangka pemikiran diantara peserta Musrenbang yang terlalu sempit dan mengedepankan ego wilayah, maka perlu adanya dokumen perencanaan pembangunan berjangka menengah di Desa/Kelurahan dan Kecamatan. Penyusunan dokumen RPJM yang didahului dengan analisis isu-isu berskala wilayah masing-masing dapat menghasilkan rumusan permasalahan prioritas apa di tiap tingkatan pemerintahan (Desa/Kelurahan dan Kecamatan). Peserta Musrenbang akan difasilitasi untuk berpikir dengan skala yang lebih luas, tidak lagi sempit. Sehingga dengan adanya RPJM di masing-masing tingkatan, dapat membantu proses penentuan kegiatan yang lebih tajam. Kedepannya, Musrenbang hanya menjadi ajang review pencapaian target yang tertuang dalam RPJM.

Namun demikian pertanyaan yang muncul adalah apakah dengan adanya RPJM akan serta merta menghasilkan rumusan kegiatan yang lebih baik dan efektif untuk mengatasi permasalahan di masyarakat. Selama Kecamatan dan Kelurahan hanya terbatas sebagai organisasi SKPD tanpa memiliki kewenangan mengurusi *public goods* di wilayahnya masing-masing maka Dokumen RPJM tidak akan memiliki arti. RPJM sebagai dokumen perencanaan mensyaratkan organisasi yang menyusunnya memiliki wewenang untuk mengeksekusi rencana (authority), memiliki sumber daya (financial resource), dan personel yang melakukannya (human resource). Saat ini Kecamatan, Kelurahan (dan mungkin desa di beberapa tempat di Indonesia) tidak memiliki kewenangan dan sumberdaya untuk mengeksekusi kegiatan-kegiatan pembangunan yang telah direncanakan melalui Musrenbang. Oleh karena itu diperlukan kejelasan pembagian kewenangan mengurusi *public goods* untuk masing-masing skala pemerintahannya. Inilah yang menyebabkan diperlukannya perubahan yang lebih mendasar atas fungsi dan peran masing-masing institusi pemerintahan di daerah untuk mewujudkan Musrenbang yang lebih efektif dan inklusif.

Daftar Pustaka

Charlick, R. B. (2001) Popular participation and local government reform. *Public Administration and Development*, Vol.21, pp.149-157.

Corburn, J. (2003) Bringing local knowledge into environmental decision making - Improving urban planning for communities at risk. *Journal of Planning Education and Research*, Vol.22, No.4, pp.420-433.

Dwicaksono, A. (2003) Kajian Partisipasi Masyarakat dalam Proses Perencanaan Pembangunan: Masukan Bagi Penyempurnaan Sistem Perencanaan Pembangunan Tahunan di Kabupaten Bandung. *Departemen Teknik Planologi*. Bandung, Institut Teknologi Bandung.

Elliot, M. L. P. (1999) The role of facilitators, mediators, and other consensus building practitioners. IN Susskind, L., McKearnan, S. & Thomas-Larmer, J. (Eds.) *The consensus building handbook : a comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks, Calif. ; London, Sage Publications.

Grant, R. W. & Keohane, R. O. (2005) Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*, Vol.99, No.01, pp.29-43.

Grimble, R. & Wellard, K. (1997) Stakeholder methodologies in natural resource management: a review of principles, contexts, experiences, and opportunities. *Agricultural Systems*, Vol. 55, No. 2, pp. 173-193.

Hirokawa, R. Y. & Scheerhorn, D. R. (1986) Communication in Faulty Group Decision-Making. IN Hirokawa, R. Y. & Poole, M. S. (Eds.) *Communication and Group Decision-making*. California, Sage Publications, Inc.

Kapoor, I. (2002) The devil in the theory: a critical assessment of Robert Chambers' work on participatory development. *Third World Quarterly*, Vol.23, No.1, pp.101 - 117.

Lourenco, R. P. & Costa, J. P. (2007) Incorporating citizens' views in local policy decision making processes. *Decision Support Systems*, Vol.43, No.4, pp.1499-1511.

Maslow, A. H. (1943) A theory of human motivation. *Psychological Review*, Vol. 50, pp.370-96.