

# TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

EFEKTIVITAS PENYERAPAN ASPIRASI MASYARAKAT HASIL MUSYAWARAH PERENCANAAN PEMBANGUNAN (MUSRENBANG) DAERAH PADA PROSES PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN DI KABUPATEN SUMBAWA TAHUN 2010



TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi Bidang Minat Administrasi Publik

Disusun Oleh:

MUHAMMADING NIM. 015772411

PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS TERBUKA JAKARTA

2013

#### **ABSTRACT**

The effectiveness of public aspiration absorption through participatory planning and budgeting process (Musrenbang) carried out di Sumbawa District fiscal year 2010

Muhammading
The Open University
daeng\_ading@yahoo.com

Keywords: Aspirations Absorption, Regional Planning and Budgeting, Strategic Planning, Action Planning.

This study aims to analyze the degree of effectiveness of public aspiration being absorpt on the planning and budgeting process carried out in Sumbawa District fiscal year 2010, including determining the affecting factors for the process to be effective. The study employed a descriptive method of survey by deploying questionnaires to the respondents selected purposively from institutions that accommodate the aspirations of the community through the planning forums, such as the Department of Public Works, Department of Education, Department of Health, Department of Fisheries and Marine Resources, Livestock Department, and the Department of Cooperative of Industry and Trade. The questionnaires are also went to stakeholders who are directly involved in the planning and budgeting process, consisting of the executive team that represented by the Local Government Budget (TAPD) Bappeda element and then the legislative Finance represented by the Budget Agency (Banggar) DPRD.

Analysis used to answer the research purpose is a descriptive mixed of qualitative and quantitative methods. For the first objective quantitative approach is being used while for second objective a qualitative approach is being chosen. The research focuses on education-SKPDs Musrenbang accommodate the aspirations of the people through the Budget Implementation Document (DPA).

The main source of information is the key informants in each of the agencies involved in the planning and budgeting process, both from executive and legislative bodies. Data collection instrument was a structured interview and documentation.

The research results shown that overall or partially public aspiration have not been effectively absorb through Musrenbang in the fiscal year of 2010. The inhibiting factors for such a result mainly contributed by incompleteness of proposal on each level of musrenbang, so that the agencies found it difficult to translate such a proposal into program/activities. Beside othe factors that considered to be 'given' such as political intervention, playing actors at the local level and the limitation of district budget.

#### **ABSTRAK**

Efektivitas Penyerapan Aspirasi Masyarakat Hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Daerah pada Proses Perencanaan dan Penganggaran di Kabupaten Sumbawa Tahun 2010

#### Muhammading

#### Universitas Terbuka

daeng\_ading@yahoo.com

Kata Kunci: Penyerapan Aspirasi Masyarakat, Perencanaan dan Penganggaran Daerah, Renstra dan Renja SKPD, APBD.

Penelitian ini bertujuan untuk Menganalisis efektivitas penyeraran aspirasi masyarakat pada proses perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah di Kabupaten Sumbawa, kemudian untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Sumbawa tahun 2010. Jenis penelitian ini adalah deskriptif dengan menggunakan metode survey dan penyebaran kuesioner pada responden yang terdiri dari, instansi-instansi yang mengakomodir aspirasi masyarakat melalui Musrenbang, seperti Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pendidikan Nasional Dinas kesehatan, Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas Peternakan, dan Dinas Koperasi Perindustrian dan Perdagangan. Kemudian juga pemangku kebijakan yang terlibat langsung dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah, terdiri dari pihak eksekutif yang representasikan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) unsur Bappeda dan Keuangan kemudian pihak legislatif yang direpresentasikan oleh Badan Anggaran (Banggar) DPRD.

Metode analisis yang digunakan untuk menjawab tujuan penelitian adalah metode deskriftif kualitatif dan kuantitatif. Untuk tujuan pertama menggunakan pendekatan kuantitatif sedangkan untuk tujuan kedua menggunakan pendekatan kualitatif. Adapun focus penelitian adalah SKPD-SKPD yang mengakomodir aspirasi masyarakat melalui Musrenbang dalam Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA). Sumber informasi utama adalah informan kunci pada masing-masing instansi yang terlibat dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah, baik eksekutif maupun legislative. Instrument pengumpulan data adalah wawancara terstruktur dan dokumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara keseluruhan maupun secara parsial pada masing-masing SKPD menunjukkan bahwa aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui Musrenbang belum efektif terakomodir dalam APBD Tahun 2010. Kemudian factor-faktor yang mempengaruhi adalah usulan masyarakat hasil Musrenbang tidak didasarkan dengan data-data yang akurat, sehingga sulit untuk diimplementasikan, kemudian kuatnya kepentingan dimana fakta dominasi peran atau pelaku yang paling menentukan dalam penetapan usulan program dan kegiatan, adanya usulan langsung yang tidak prosedural, kuatnya intervensi politik DPRD untuk mendesakkan perubahan program dan kegiatan pada Renja SKPD dengan memasukkan hasil reses dan aspirasi DPRD dan terakhir adanya keterbatasan kemampuan keuangan daerah

# . UNIVERSITAS TERBUKA PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

## **PERNYATAAN**

TAPM yang berjudul Efektivitas Penyerapan Aspirasi Masyarakat Hasil Muyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Daerah Pada Proses Perencaraan Dan Penganggaran Di Kabupaten Sumbawa Tahun 2010 adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun yang dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik

> Sumbawa Besar, Juli 2013 Yang Menyatakan

NIM 0157724 1

#### LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Efektivitas Penyerapan Aspirasi Masyarakat hasil Muyawarah

> Perencanaan Pembangunan Daerah (Musrenbang) pada Proses Perencanaan dan Penganggaran di Kabupaten Sumbawa Tahun

2010

Penyusun TAPM: Muhammading

NIM : 015772411

: Magister Administrasi Publik Program Studi

Hari / Tanggal : Sabtu / 7 Juli 2013

Menyetujui.

Pembimbing I

<u>Dr. Praying Basuki, MA</u>

NIP. 19620604 198703 1 001

Mengetahui:

Ketua Bidang Ilmu Administrasi Publik,

Florentina Ratih Wulandari, S.IP, M.Si

NIP. 19710609 199802 2 001

Direktur Program Pascasarjana,

Pembimbing II

NIP. 19520213 198503 2 001

# UNIVERSITAS TERBUKA PROGRAM PASCASARJANA PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

#### **PENGESAHAN**

Nama : Muhammading

NIM : 015772411

Program Studi : Administrasi Publik

Judul Tesis : Efektivitas Penyerapan Aspirasi Masyarakat Hasil

Musyawarah Perencanan Pembangunan Daerah

(Musrenbang) Pada Proses Perencanaan Dan Penganggaran

Di Kabupaten Sumbawa Tahun 2010

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji Tesis Program Pascasarjana, Program Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka pada:

Hari / Tanggal : Minggu, Juli 2013

Waktu 11.00 – 13.00 WITA

Dan telah dinyatakan LULUS

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua Komisi Penguji: Drs. H. Kesipudin, M.Pd

Penguji Ahli : Dr. Drs. Sofjan Aripin, M.Si

Pembimbing I : Dr. Prayitno Basuki, MA

Pembimbing II : Suciati, M.Sc., Ph.D.

#### KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmatNya, saya dapat menyelesaikan penulisan Tugas Akhir Program Magister (TAPM) ini. Penulisan TAPM ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Sains Program Pascasarjana Universitas Terbuka. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari mulai perkuliahan sampai pada penulisan, penyusunan TAPM ini, sangat sulit bagi saya untuk menyelesaikan TAPM ini.

Oleh karena itu saya mengucapkan terima kasih kepada:

- 1. Prof. Ir. Tian Belawati, M.Ed., Ph.D., selaku Rektor Universitas Terbuka:
- 2. Ibu Suciati, M.Sc., Ph.D., selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka;
- 3. Bapak Drs. H. Kesipudin, M.Pd., Kepala UPBJJ Mataram selaku Penyelenggara Program Pascasarjana;
- 4. Bapak Dr. Prayitno Basuki, M.A., selaku Pembimbing I dan Ibu Suciati, M.Sc., Ph.D sebagai Pembimbing II. yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan TAPM ini.
- 5. Bapak Drs. H. Jamaluddin Malik, selaku Bupati Sumbawa atas kesempatan, dan dukungan kepada saya untuk melanjutkan pendidikan pada program pascasarjana;
- 6. Ayahanda tercinta H. Sulaiman, Istriku tercinta Emmy Sulistiani Agustin beserta anakanakku (Aditya Pratama Putra Maraja, ST., Bayu Prasaja, Angga Prasetya), menantu Syuhriatul Walidaini, SE dan cucu tersayang Adiel Mumtaza Maraja yang telah memberikan dukungan moril;
- 7. Teman-teman kerja di lingkup Bappeda Kabupaten Sumbawa atas kesetiaan untuk menemani dan memberi semangat penyelesaian studi dan TAPM ini;

Akhir kata,saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga TAPM ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu dan juga bagi pengambil kebijakan dalam implementasi perencanaan pembangunan dan penganggaran di Kabupaten Sumbawa

Sumbawa Besar, Juli 2013
Penulis

#### MUHAMMADING

# DAFTAR ISI

| ABSTRA    |  |
|-----------|--|
| SURAT I   | PERNYATAAN   |
| LEMBA     | R PERSETUJUAN                                      |
| LEMBAI    | R PENGESAHAN                                       |
| KATA PI   | ENGANTAR   |
| DAFTAR    | CISI   |
| DAFTAR    | GAMBAR   |
| DAFTAR    | TABEL  |
| DAFTAF    | LAMPIRAN   |
| BAB I. P  | ENDAHULUAN   |
| A. L      | ATAR BELAKANG                                      |
| B. P      | ERUMUSAN MASALAH                                   |
| C. T      | UJUAN PENELITIAN                                   |
| D. K      | EGUNAAN PENELITIAN                                 |
| BAB II. 1 | TINJAUAN PUSTAKA                                   |
| A. K      | AJIAN TEORI  |
| 1         | . KONSEP PEMBANGUNAN DAERAH                        |
| 2         | . KONSEP PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PEMBANGUNAN  |
|           | DAERAH   |
| 3         | KONSEP PARTISIPATIF                                |
| 4         | . PENYERAPAN ASPIRASI MASYARAKAT DALAM PERENCANAAN |
|           | DAN PENGANGGARAN                                   |
| 5         | EFEKTIVITAS PENYERAPAN ASPIRASI MASYARAKAT         |
| B. P      | ENELITIAN TERDAHULU                                |
| C. K      | ERANGKA BERPIKIR                                   |
| D. D      | DEFINISI OPERASIONAL                               |
| BAB III.  | METODE PENELITIAN                                  |
| Α. [      | DESAIN PENELITIAN                                  |
| В. П      | NSTRUMEN KUNCI                                     |
| C. I      | NSTRUMEN PENELITIAN                                |
| D. P      | PROSEDUR PENGUMPULAN DATA                          |
| 1         | . SUMBER DATA                                      |
| 2         | . CARA PENGUMPULAN DATA                            |

| E. METODE ANALISIS DATA                                   | 34 |
|---|----|
| BAB IV. TEMUAN DAN PEMBAHASAN                             | 37 |
| A. PROSES PERENCANAAN DAN PENANGGARAN DAERAH              |    |
| DI KABUPATEN SUMBAWA                                      | 37 |
| B. EFEKTIVITAS PENYERAPAN ASPIRASI MASYARAKAT             | 45 |
| C. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI EFEKTIVITAS PENYERAPAN |    |
| ASPIRASI MASYARAKAT MELALUI MUSRENBANG DALAM APBD         |    |
| TAHUN 2010  | 57 |
| 1. SKPD TEKNIS  | 58 |
| 2. TAPD   | 65 |
| 3. BADAN ANGGARAN DPRD                                    | 69 |
| BAB V. SIMPULAN DAN SARAN                                 | 79 |
| A. SIMPULAN   | 79 |
| B. SARAN DAN REKOMENDASI                                  | 79 |
| DAFTAR PUSTAKA  | 82 |
| LAMPIRAN  | 85 |
| JAMINE R. S. I.       |    |

# DAFTAR GAMBAR

| Gambar 2.1. Kerangka Konseptual Penelitian   | 29 |
|--|----|
| Gambar 4.1. Perbandingan Jumlah Usulan/Aspirasi Masyarakat Hasil<br>Rekapitulasi Musrenbang Tingkat Kabupaten dengan Paket<br>Kegiatan pada Rencana Ke Masing-masing Bidang Tahun 2010 | 52 |
| Gambar 4.2. Perbandingan Proporsi Hasil Musrenbang dalam Dokumen Renja (Rencana Kerja) dan RKA Masing-masing SKPD Tahun 2010   | 56 |
| Gambar 4.3 Proses Penyusunan APBD dan Potensi Distorsi   |    |
| Aspirasi Masyarakat Hasil Musrenbang   | 71 |
| 5  |    |
|  |    |
|  |    |
|  |    |

#### DAFTAR TABEL

| Tabel 1.1. APBD Kabupaten Sumbawa Tahun 2007 – 2010                              | 7  |
|--|----|
| Tabel 1.2. Alokasi Anggaran Belanja Langsung pada Beberapa SKPD Tahun 2007-2010  | 8  |
| Tabel 3.1. Peningatan Makna Efektivitas  | 36 |
| Tabel 4.1. Perbandingan antara usulan Kegiatan hasil Musrenbang dengan realisasi |    |
| Pada APBD Tahun 2010   | 46 |
| Tabel 4.2. Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran Serta Realisasinya dalam APBD   |    |
| Kab. Sumbawa Tahun 2010  | 51 |
| Tabel 4.3. Serapan Anggaran dari Aspirasi Masyarakat Hasil Musrenbang, di Luar   |    |
| Musrenbang dan Renstra SKPD pada APBD Tahun 2010 (Persen)                        | 55 |
| Tabel 4.4. APBD Kabupaten Sumbawa Tahun 2010                                     | 57 |
| Tabel 4.5. Jumlah Usulan DPRD Hasil Reses Pada masing SKPD Tahun 2010            | 75 |
| JIMIN/E.R.S.III.R.S.   |    |

#### TABEL LAMPIRAN

| Lampiran 1  |     |  |  |
|-------------|-----|--|--|
| Lampiran 2. | 103 |  |  |



# BAB I PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Perubahan fundamental dalam sistem pemerintahan di Indonesia dimulai pada saat terjadinya krisis multidimensional pada tahun 1998. Krisis multidimensional tersebut membuat rakyat meminta perubahan diseluruh sendi kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk juga rekonstruksi ulang tentang sistem hubungan pusat dan daerah terutama dalam bidang perencanaan maupun penganggaran.

Pemerintah telah merespon dengan merubah sistem hubungan pusat dan daerah dari sentralistik menjadi desentralistik dengan dibentuknya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian dirubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. Berlakunya UU tersebut, menjadi tonggak dimulainya era otonomi daerah di Indonesia.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di era otonomi daerah, desentralisasi menciptakan pergeseran paradigma pembangunan dari sentralistik menjadi pembangunan partisipatif yang lebih menekankan pada pemberdayaan masyarakat daerah, yang telah mendorong perubahan pada hampir seluruh sendisendi kehidupan bangsa Indonesia, dengan elemen utamanya adalah demokratisasi, desentralisasi dan pemerintahan yang bersih. Ketiga elemen tersebut telah membentuk tatanan baru hubungan antara pemerintah dengan masyarakat dan dunia usaha, pemerintah pusat dan pemerintah daerah, penciptaan

transparansi, akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan-kebijakan pembangunan.

Mardiasmo (2002:25) menyatakan bahwa pemberian otonomi daerah merupakan strategi untuk merespon tuntutan daerah terhadap tiga permasalahan utama yaitu sharing of power, distribution of income dan kemandirian sistem manajemen di daerah. Ketiganya menuntut perubahan paradigma pembangunan termasuk di dalamnya pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat dalam segala aspek penyelenggaraan pemerintahan yang diantaranya juga berimplikasi pada sistem perencanaan dan penganggaran pembangunan.

Pembangunan Nasional yang bertujuan untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan, menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah, menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan, mengoptimalkan partisipasi masyarakat dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan, dipandang dapat menjadi pedoman bagi efektifnya proses perencanaan pembangunan. Dalam hal ini, perencanaan berperan sebagai arahan bagi proses pembangunan menuju tujuan yang ingin dicapai disamping sebagai tolok ukur keberhasilan proses pembangunan yang dilakukan (Widodo, 2008:2).

Dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 dinyatakan bahwa sistem perencanaan pembangunan adalah satu kesatuan tatacara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan

tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan (pusat dan daerah) dengan melibatkan masyarakat. Pelibatan masyarakat dalam proses perencanan pembangunan dimaksud, terjadi sejak musyawarah perencanaan di tingkat desa/kelurahan, maupun dalam proses penyerapan aspirasi yang diselenggarakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai amanat pasal 351 huruf (i) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Proses ini dikenal dengan Jaring Aspirasi Masyarakat (Jaring Asmara) oleh DPRD.

Penyerapan aspirasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan merupakan bagian dari pelayanan publik oleh pemerintah daerah, sebagai salah satu tuntutan reformasi yang perlu dilaksanakan secara konsisten dalam rangka memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Untuk itu diperlukan konsistensi perencanaan tingkat atas maupun daerah sendiri, serta konsistensi proses perencanaan dalam mempertimbangkan prinsip keterkaitan dan keseimbangan antara perencanaan dan penganggaran (Kemenkeu, 2010).

Bastian (2009:3-4) menyatakan bahwa:

"perencanaan dan penganggaran merupakan suatu rangkaian kegiatan dalam satu kesatuan atau kontinum dimana dalam penyusunan suatu rencana perlu memperhatikan kapasitas fiskal yang tersedia. Dalam upaya mengintegrasikan perencanaan dan penganggaran terdapat butir-butir yang perlu mendapatkan perhatian yaitu:

- Sejak awal penyusunan rencana, sudah harus diketahui besaran dan sumber daya finansial atau pagu (anggaran) indikatif sebagai faktor yang harus dipertimbangkan mulai dalam pembahasan di dalam musyawarah perencanaan pembangunan dari tingkat desa sampai tingkat kabupaten/ kota dan provinsi.
- Prioritas untuk setiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD) sudah sama formasinya sejak dari hasil rencana kerja pemerintah daerah (RKPD), Rencana Kerja (Renja) SKPD hingga rencana kerja dan anggaran (RKA) SKPD.

- RKPD dan Renja SKPD yang disusun berdasarkan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (musrebang) kabupaten/ kota, atau provinsi serta forum SKPD menjadi rujukan utama dalam penyusunan dan pembahasan kebijakan umum Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) serta prioritas dan plafon anggaran SKPD.
- Sangat diperlukan pemahaman dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah terhadap aktivitas pengawalan konsistensi prioritas kegiatan hasil perencanaan partisipatif dalam proses penganggaran.
- Output setiap tahapan dalam proses perencanaan dan penganggaran dapat diakses oleh setiap peserta Musrenbang, sehingga setiap inkonsistensi dari materi dengan hasil perencanaan wajib disertai penjelasan resmi dari pemerintah dan/atau DPRD."

Wujud keterpaduan perencanan dan penganggaran yang selama ini terimplementasi di daerah adalah terletak pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Melalui APBD tersebut, sekaligus menggambarkan terserap atau tidak terserapnya aspirasi masyarakat yang telah disampaikan pada Musrenbang kemudian diproses melalui mekanisme perencanaan dan penganggaran daerah dimaksud, sekaligus sebagai cerminan keberpihakan perencanaan dan penganggaran terhadap kepentingan rakyat yang seharusnya menjadi prioritas utama.

Proses perencanan dan penganggaran daerah di Kabupaten Sumbawa yang setiap tahunnya dilaksanakan sesuai amanat UU Nomor 25 Tahun 2004, telah dilaksanakan melalui Musrenbang secara berjenjang dari tingkat desa hingga kabupaten. Hasil Musrenbang kemudian dipadukan dengan dokumen perencanaan lainnya yang ada di daerah yang menjadi dasar bagi penetapan Peraturan Kepala Daerah tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

RKPD yang telah dihasilkan akan menjadi input untuk proses penyusunan Kebijakan Umum Anggaran (KUA), yang selanjutnya menjadi referensi bagi penyusunan Prioritas dan Plafond Anggaran Sementara (PPAS) untuk dibahas oleh pemerintah daerah dengan DPRD, dan hasilnya disepakati bersama dalam bentuk nota kesepakatan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD.

Berdasarkan nota kesepakatan tersebut, Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) mengajukan usulan anggaran melalui Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) untuk diteliti dan dinilai kelayakannya (berdasarkan urgensi dan ketersediaan dana) oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan menjadi acuan dalam penyusunan rancangan Peraturan Daerah (Perda) APBD yang akan disampaikan kepada DPRD. Rancangan Perda APBD beserta kelengkapannya kemudian dipelajari oleh Badan Anggaran DPRD dan direspon oleh semua komisi dan fraksi dalam proses pembahasan anggaran.

Hasil pembahasan yang telah disepakati kemudian diajukan ke pemerintah provinsi untuk dievaluasi sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah. Anggaran yang telah ditetapkan menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan aktivitasnya dalam pemberian pelayanan publik dan acuan bagi DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasan kebijakan.

Dengan demikian, hasil Musrenbang yang dituangkan ke dalam RKPD sesungguhnya merupakan representasi dari aspirasi masyarakat, sehingga memiliki posisi sentral dalam rangkaian proses perencanaan dan penganggaran daerah, yaitu sebagai pedoman dan acuan baik bagi pemerintah daerah maupun DPRD dalam penyusunan, pembahasan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Fakta yang terjadi selama ini di Kabupaten Sumbawa adalah masih dirasakan sulitnya sinkronisasi terutama dalam meningkatkan sinergi strategi dan program antarsektor, meskipun daerah telah memiliki visi, misi dan arah kebijakan. Kondisi tersebut ditunjang dengan belum tersedianya regulasi yang disusun secara khusus dalam mengatur sistem dan mekanisme pelibatan masyarakat pada proses perencanaan pembangunan daerah.

Selama ini pedoman atau petunjuk yang tersedia terkait penyelenggaraan proses perencanaan pembangunan hanyalah untuk pelaksanaan musrenbang, dan dituangkan dalam bentuk petunjuk pelaksanaan. Mekanisme keterlibatan masyarakat belum secara jelas terbangun dalam sistem dan proses perencanaan pada aras yang formal, sehingga belum terlembagakannya mekanisme yang baik untuk mengatur komunikasi atau konsultasi publik dalam penentuan kebijakan dan kontrol pembangunan, masyarakat belum mempunyai kapasitas dari sisi pengetahuan dan keterampilan untuk terlibat secara aktif ataupun mengambil inisiatif untuk berperan dalam perencanaan tahunan pembangunan daerah, sementara partisipasi masyarakat dalam perencanaan hanya dominan hingga pada pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan di tingkat desa atau kelurahan dan tingkat kecamatan sementara keterwakilannya di tingkat selanjutnya sangat kecil.

Sebagai konsekuensi dari beberapa kelemahan tersebut, terjadilah distorsi aspirasi masyarakat yang terserap melalui forum tersebut tidak seluruhnya terakomodir di dalam dokumen anggaran pendapatan dan belanja daerah, sehingga kegiatan-kegiatan pembangunan berbeda dengan aspirasi yang telah diusulkan. Kondisi inilah yang kemudian dipandang menjadi faktor kendala yang berpengaruh terhadap efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Sumbawa.

Sebagai gambaran mengenai APBD Kabupaten Sumbawa tahun 2007 sampai tahun 2010, disajikan sebagai berikut.

Tabel 1.1.

APBD Kabupaten Sumbawa Tahun 2007 - 2010

| NO | URAIAN  | TAHUN             |                 |                 |                 |  |
|----|---|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|--|
|    |   | 2007<br>(Rp.)     | 2008<br>(Rp.)   | 2009<br>(Rp.)   | 2010<br>(Rp.)   |  |
| I. | PENDAPATAN  |                   | The Table       | 100 T 11        | may make a      |  |
| 1. | Pendapatan Asli Daerah                                    | 18.908.076.387    | 22.497.694.855  | 25.903.543.646  | 42.111.006.657  |  |
| 2. | Dana Perimbangan  | 443.286.637.307   | 512.470.891.160 | 520.687.941.839 | 534.557.926.515 |  |
| 3. | Lain-lain Pendapatan yang<br>Sah                          | 22.819.253.500    | 25.630.615.577  | 24.654 798.000  | 86.602.678.752  |  |
| n. | BELANJA   | 1 T 1 T 1 T 1 T 1 |                 | $\bigcirc$ /    |                 |  |
| 1. | Belanja Aparatur/Belanja<br>Tidak Langsung                | 252.993.784.163   | 343.710.629.155 | 408.442.556.896 | 454.128.279.795 |  |
| 2. | Belanja Publik / Belanja<br>Langsung, yang terdiri dari : | 252.322.776.798   | 277.724.403.176 | 248.411.339.754 | 268.663.648.918 |  |
|    | a. Belanja Pegawai  | 50.607.544.168    | 47.775,982.313  | 39.602.993.258  | 30.828.229.750  |  |
|    | b. Belanja Barang dan Jasa                                | 80.789.506.316    | 92.906.725.172  | 95.258.250.396  | 108.149.090.187 |  |
|    | c. Belanja Modal  | 120.925.726.314   | 137.041.695.684 | 113.550.096.098 | 129.686.328.981 |  |

Sumber: Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kab. Sumbawa, diolah beberapa tahun.

Dari gambaran tersebut, sejak tahun 2007 sampai tahun 2010 rata-rata belanja tidak langsung mencapai 54,89% sedangkan belanja langsung sebesar 45,11%. Dalam belanja langsung, masih terdapat belanja pegawai yang rata-rata sebesar 16,17%, belanja barang/jasa rata-rata sebesar 36,02% dan rata-rata belanja modal sebesar 47,82%. Sementara aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui forum Musrenbang umumnya lebih diarahkan kepada belanja langsung pada belanja modal untuk dialokasikan melalui SKPD-SKPD tertentu.

Bila kondisi APBD sebagaimana tersajikan pada Tabel 1.1, dibandingkan dengan jumlah nilai aspirasi yang telah disampaikan melalui Musrenbang pada tahun berkenaan, maka terlihat bahwa tidak semua aspirasi tersebut dapat terakomodir di dalam APBD. Jumlah alokasi anggaran aspirasi untuk beberapa SKPD yang menjadi usulan masyarakat melalui forum Musrenbang untuk

beberapa SKPD untuk belanja langsung selama kurun waktu 2007 - 2010 adalah sebagai berikut.

Tabel 1.2. Alokasi Anggaran Belanja Langsung pada beberapa SKPD Tahun 2007 – 2010

| NO | SKPD                         | TAHUN          |                |                |                |  |
|----|------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--|
|    |                              | 2007<br>(Rp.)  | 2008<br>(Rp.)  | 2009<br>(Rp.)  | 2010<br>(Rp.)  |  |
| l. | Dinas Pekerjaan<br>Umum      | 9.621.798.191  | 52.783.609.553 | 45.674.168.195 | 63.827.523.445 |  |
| 2  | Dinas Pendidikan<br>Nasional | 37.602.109,466 | 46.006.152.823 | 21.344,130,383 | 60.744.464.827 |  |
| 3. | Dinas Kesehatan              | 25.665.406.481 | 22.985.965.696 | 17.972.286.636 | 23.993.953.978 |  |
| 4. | Dinas Pertanian              | 6.482.246.590  | 6.428.367.655  | 5.889,663.455  | 10.343.188.505 |  |
| 5. | Dinas Perikanan              | 6.613.375.900  | 6.141.357.550  | 11.404.952.770 | 7.017.493.860  |  |
| 6. | Dinas Peternakan             | 4.377.157.710  | 4.943.512.630  | 4.671.385.880  | 4.602.932.370  |  |

Sumber: Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kab. Sumbawa, diolah beberapa tahun

Adanya perbedaan pengalokasian sebagaimana fakta-fakta tersebut, umumnya terjadi dalam proses pembahasan anggaran di DPRD Kabupaten Sumbawa. Rencana kegiatan yang diajukan SKPD sesuai Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) mengalami perubahan karena adanya aspirasi DPRD yang harus terakomodir ke dalam APBD. Hal ini mengakibatkan berubahnya RKPD, hasil perencanaan yang tertuang dalam RKPD dengan penganggaran yang tertuang dalam APBD menjadi tidak lagi konsisten.

Mengacu pada latar belakang masalah tersebut, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian secara mendalam tentang efektivitas peyerapan aspirasi masyarakat pada proses perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Sumbawa Tahun 2010.

#### B. Perumusan Masalah

Memperhatikan proses perencanaan dan penganggaran yang terjadi di Kabupaten Sumbawa, maka permasalahan penelitian dirumuskan sebagai berikut:

- Bagaimanakah efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat hasil Musrenbang pada proses perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah di Kabupaten Sumbawa tahun 2010;
- Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi penyerapan aspirasi masyarakat hasil Musrenbang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Sumbawa tahun 2010.

#### C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan:

- Untuk menganalisis efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat pada proses perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah di Kabupaten Sumbawa tahun 2010;
- Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Sumbawa tahun 2010.

# D. Kegunaan penelitien

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan manfaat yang berarti, yaitu:

- Bagi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam pembuatan kebijakan yang mendukung konsistennya perencanaan dan penganggaran sebagai bagian dari upaya meningkatkan kualitas pelayanan pemerintah daerah dalam penyerapan aspirasi masyarakat;
- Bagi peneliti, dapat menjadi sarana bagi pengembangan pengetahuan dan wawasan serta menjadi referensi mengenai pengembangan sistem perencanaan dan penganggaran;

3. Sebagai referensi dan bahan pembanding bagi penelitian selanjutnya. Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Teoritis

#### 1. Konsep Pembangunan Daerah

Pembangunan diartikan sebagai suatu upaya perubahan yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai kondisi dan situasi yang lebih baik, dilaksanakan secara sistematis dan bertahap di semua bidang (Ali, 2007.7-8). Katz dalam Abidin (2008:21-22) mengatakan bahwa pembangunan adalah perubahan yang bersifat dinamis, berlangsung secara bertahap dari suatu keadaan ke keadaan yang baru, dan keadaan yang baru lebih disukai dari keadaan sebelumnya, serta tidak hanya terjadi pada sekelompok orang atau sesuatu wilayah, tetapi berlangsung dalam seluruh masyarakat.

Rostow dalam Sukimo (2006:170) menyebutkan bahwa pembangunan merupakan suatu proses yang akan menciptakan perombakan dalam kehidupan ekonomi yang bersifat multidimensi. Sedangkan Coralie Bryant dan Louise White dalam Ndraha, (1990:16) menyatakan pembangunan adalah upaya untuk meningkatkan kemampuan manusia untuk mempengaruhi masa depannya.

Munir (2002:27) menyatakan

"bahwa pembangunan merupakan upaya untuk melakukan perubahan guna mewujudkan kondisi yang lebih baik secara material maupun spiritual. Dalam hubungan ini, pembangunan memerlukan adanya rangkaian kegiatan yang dilakukan dalam suatu sistem kemasyarakatan untuk mencapai hasil akhir yang diinginkan."

Pembangunan juga diartikan sebagai proses menuju perbaikan taraf kehidupan masyarakat secara menyeluruh dan bersifat dinamis (Todaro dan Smith, 2004:21). Siagian (1983) menyebut pembangunan sebagai suatu proses kegiatan yang dilakukan secara terus menerus melalui berbagai pentahapan. Ini berarti bahwa pembangunan dilakukan secara berencana, dan perencanaan harus berorientasi pada pertumbuhan dan perubahan yang bersifat multidimensional untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memantapkan keutuhan negara (lihat Munir, 2002:27).

Untuk mencapai keberhasilan pembangunan daerah, banyak aspek yang perlu diperhatikan, diantaranya adalah keterlibatan masyarakat di dalam pembangunan (pembangunan partisipatif). Cahyono (2006:1) menyatakan bahwa

"pembangunan partislpatif adalah pembangunan yang memposisikan masyarakat sebagai subyek atas program pembangunan yang diperuntukkan bagi kepentingan mereka sendiri."

Pelibatan masyarakat dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, monitoring hingga evaluasi. Selain itu pengerahan massa (baca: mobilisasi) diperlukan jika program berupa padat karya. Selanjutnya Cahyono (2006:2) mengatakan bahwa:

"prinsip-prinsip pembangunan partisipatif, adalah:

- 1. Perencanaan program harus berdasarkan fakta
- 2. Program harus memperhitungkan kemampuan masyarakat dari segi teknis, ekonomi dan sosialnya
- 3. Program harus memperhatikan unsur kepentingan kelompok dalam masyarakat
- 4. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program
- 5. Pelibatan sejauh mungkin organisasi-organisasi yang ada
- 6. Program hendaknya memuat program jangka pendek dan jangka panjang
- 7. Memberi kemudahan untuk evaluasi
- 8. Program harus memperhitungkan kondisi, uang, waktu, alat dan tenaga yang tersedia".

Pendekatan pembangunan masyarakat mendasarkan diri pada asumsi bahwa pembangunan berhulu di tingkat akar rumput (grassroots level). Inisiatif, kreatifitas, dan tenaga mereka dapat didayagunakan untuk mengembangkan kehidupan mereka sendiri, dengan menggunakan proses demokratis dan kerjakerja sukarela. Hal ini mengimplementasikan bahwa melalui peningkatan kesadaran, orang-orang di tingkat akar rumput dibangunkan kesadaran akan potensi yang ada dalam diri mereka. Pada tataran ideal, anggota masyarakat perilaku mengorganisir diri mereka dalam suatu demokratis. untuk: (a) menentukan kebutuhan, permasalahan, isu-isu; (b) mengembangkan rencana dan strategi pemenuhan kebutuhan dan (c) mengimplementasikan rencana yang ada dengan partisipasi sebesar mungkin dari masyarakat untuk meraup hasil-hasil pembangunan (Ali, 2007:83-84).

## 2. Konsep Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Daerah

Conyers dan Hills (1994) dalam Arsyad (2005) menyebutkan bahwa perencanaan merupakan suatu proses berkesinambungan yang mencakup keputusan keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa mendatang (lihat Arsyad, 2005:19). Di dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pada Pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

Wldodo (2008:3) menyatakan bahwa perencanaan merupakan upaya institusi publik untuk membuat arah dan kebijakan pembangunan yang harus Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

dilakukan di suatu daerah berdasarkan keunggulan dan kelemahan yang dimiliki daerah tersebut, sedangkan pembangunan sering diartikan sebagai suatu perubahan dan merupakan sesuatu yang mestinya terjadi dalam masyarakat, baik masyarakat maju maupun yang sedang berkembang. Selaras dengan pendapat tersebut, Bastian (2006:6) menyatakan bahwa:

"perencanaan yang baik haruslah melibatkan berbagai pihak termasuk masyarakat, sektor swasta dan pemerintah yang memiliki otorita di wilayah tersebut. Masyarakat yang dimaksud sesuai dengan penjelasan UU Nomor 25 Tahun 2004 adalah orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat atau badan hukum yang berkepentingan dengan kegiatan dan hasil pembangunan baik sebagai penanggung biaya, pelaku, penerima manfaat maupun penanggung resiko, sedangkan partisipasi masyarakat keikutsertaan dimaknai sebagai masvarakat mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan. Keikutsertaan masyarakat dimaksud terimplementasikan melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan yang diselenggarakan mulai dar tingkat desa hingga ke jenjang pemerintahan di atasnya".

Dengan demikian mala perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu tahapan dalam proses pembangunan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah bersama pemangku kepentingan berdasarkan peran masing-masing, untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan untuk satu tahun sesuai kondisi dan potensi daerah serta diimplemntasikan dalam pelaksanaannya guna mewujudkan perbaikan taraf kehidupan masyarakat secara menyeluruh di masa depan.

Pada prinsipnya, perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah merupakan dua hal yang saling terkait erat. Penganggaran merupakan suatu proses menyusun rencana keuangan yaitu pendapatan dan pembiayaan, kemudian mengalokasikan dana ke masing-masing kegiatan sesuai dengan fungsi dan sasaran yang hendak dicapai, dan selanjutnya masing-masing kegiatan tersebut

dikelompokkan ke dalam program berdasarkan tugas dan tanggungjawab dari satuan kerja tertentu dengan standar biaya yang berlaku.

Penyusunan anggaran merupakan suatu rencana tahunan yang merupakan aktualisasi dari perencanaan jangka menengah maupun jangka panjang. Dengan kewenangan yang dimiliki daerah saat ini, Pemerintah Daerah dapat menyusun struktur anggaran yang memungkinkan masyarakat dan manajemen Pemerintah Daerah mengawasi dan mengevaluasi kebijakan yang telah dan akan dilaksanakan.

Mardiasmo (2002) melakukan studi tentang masalah utama yang timbul dalam proses perencanaan dan persiapan anggaran Pemerintah Kabupaten/Kota di Indonesia, yaitu ketergantungan keuangan terhadap Pemerintah Provinsi dan Pusat, dan pembatasan keuangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Studi kasus pada enam kabupaten/kota dengan periode pengamatan 1991/1992 – 1995/1996 yang meneliti budgetary slack dan pendekatan anggaran serta waktu pemberian bantuan, menyimpulkan dua hal. Pertama, ketergantungan keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota terhadap Pemerintah Provinsi dan Pusat mendorong terjadinya kesenjangan anggaran. Kedua, pendekatan bottom-up cenderung menjadi sebuah formalitas belaka karena Pemerintah Kabupaten/Kota dianggap tidak memiliki perencanaan strategik dan perencanaan yang jelas.

Halim (2001:19) mengatakan proses anggaran yang telah disepakati antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan amanat rakyat. Ini adalah tantangan untuk mewujudkan bahwa sebagai pihak yang bertanggungjawab akan "kepentingan rakyat", Pemerintah Daerah dan DPRD harus memposisikan dirinya pada posisl yang tepat. Selain itu, hal tersebut adalah sebuah peluang untuk

menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah dan DPRD bukan sebagai "penikmat" dana rakyat, akan tetapi dapat berbagi rasa dengan rakyat dari dana yang tersedia bagi daerah.

Berkaitan dengan adanya tuntutan terciptanya akuntabilitas publik, maka DPRD memiliki peran dan kewenangan yang lebih besar dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Fungsi perencanaan anggaran daerah hendaknya sudah dilakukan oleh para anggota DPRD sejak proses penjaringan aspirasi masyarakat (needs assessment) hingga penetapan kebijakan umum APBD serta penentuan strategi dan prioritas APBD.

Keberhasilan pengelolaan keuangan daerah sangat ditentukan oleh proses awal perencanaannya. Semakin baik perencanaannya akan memberikan dampak semakin baik pula implementasinya di lapangan. Keterlibatan berbagai lembaga / instansi dalam proses perencanaan diperlukan kesatuan visi, misi dan tujuan dari setiap lembaga tersebut. Dalam menentukan alokasi dana anggaran untuk setiap kegiatan biasanya digunakan metode *incrementalism* yang didasarkan atas perubahan satu atau lebih variabel yang bersifat umum, seperti tingkat inflasi dan jumlah penduduk.

Stiglitz dalam Hardojo, dkk. (2008:64) menyatakan partisipasi warga merupakan sine qua non untuk kebijakan yang pro rakyat. Partisipasi warga dalam perencanaan dan penganggaran menjadi cara untuk memastikan pembangunan yang berkeadilan terhadap rakyatnya, karena perencanaan dan penganggaran adalah proses yang menentukan ke arah mana anggaran publik (APBN/APBD) telah memenuhi aspirasi rakyatnya.

Dalam penyusunan APBD, kaidah penganggaran sektor publik harus terpenuhi yaitu legitimasi hukum, legitimasi finansial, dan legitimasi politik. Legitimasi hukum menyangkut sejauh mana APBD disusun dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang ada. Penyusunan APBD terikat pedoman, prosedur, tahap dan peruntukan sesuai dengan peraturan yang ada. Legitimasi finansial mensyaratkan penyusunan APBD harus disesuaikan dengan kebutuhan dan kekuatan anggaran yang dimiliki daerah yang di dalamnya harus dipatuhi asas efisiensi dan efektifitas penggunaan anggaran. Legitimasi politik mensyaratkan bahwa APBD harus merupakan hasil aspirasi masyarakat, sehingga tidak sekedar berupa pengesahan oleh wakil rakyat, tetapi di dalamnya merupakan pemenuhan kebutuhan masyarakat hasil perencanaan bottom-up yang sesungguhnya.

Dari sisi legitimasi hukum, sebelum diterbitkannya Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, peraturan dalam pengelolaan keuangan daerah diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 yang didalamnya juga mengatur proses pembahasan APBD oleh DPRD. Ketentuan tersebut telah mengatur mekanisme pembahasan APBD yang diawali dengan penyusunan Arah dan Kebijakan Umum Anggaran oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang selanjutnya diserahkan kepada DPRD untuk dibahas bersama-sama.

#### 3. Konsep Partisipasi Masyarakat

Partisipasi adalah kata yang sering digunakan dalam pembangunan. Penafsiran tentang artinyapun beragam. FAO seperti yang dikutif Mikkelsen (2001:64) menyatakan bahwa :"arti partisipasi dalam pembangunan, adalah:

- Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan
- Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu.
- 3. Partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek, agar supaya memperoleh informasi mengenai konteks lokal dan dampak sosial.
- 4. Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri.
- 5. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan dan lingkungan mereka".

Mubyarto dalam Rahayu (2008:6) mendefinisikan partisipasi sebagai kesediaan membantu berhasilnya setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa mengorbankan kepentingan diri sendiri. Selanjutnya disebutkan bahwa:

"Partisipasi dibangun atas dasar beberapa prinsip:

#### 1. Kebersamaan

Setiap individu, kelompok atau organisasi dalam masyarakat membutuhkan suatu kebersamaan untuk berbuat, bertindak dan mengatasi permasalahan dan hambatan yang terjadi. Pelembagaan partisipasi hanya dapat dilakukan melalui proses interaksi antara berbagai elemen baik struktural maupun horizontal. Parisipasi tumbuh melalui konsensus dan kesamaan visi, cita-cita, harapan, tujuan dan saling membutuhkan satu dengan lainnya. Proses pengaturan yang terjadi dalam masyarakat akan tumbuh melalui kebersamaan, pengorganisasian dan pengendalian program pembangunan.

#### 2. Tumbuh dari bawah.

Partisipasi bukan sesuatu yang dipaksakan dari atas ke bawah (top-down) atau dikendalikan oleh individu atau kelompok melalui mekanisme kekuasaan. Partisipasi tumbuh berdasarkan kesadaran dan kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat. Prakarsa dan inisiatif muncul dari, oleh dan untuk masyarakat sebagai suatu proses belajar sepanjang hayat. Partisipasi merupakan suatu proses pelembagaan yang bersifat bottomup, di mana berbagai pengalaman yang terjadi dijadikan masukan dalam pengembangan program.

#### 3. Kepercayaan dan keterbukaan

Kunci sukses partisipasi adalah menumbuhkan dan membangun hubungan atas dasar "saling percaya" dan "keterbukaan". Pengalaman menunjukkan bahwa suatu proses partisipasi berjalan dengan baik, maka berbagai upaya perbaikan akan terjadi dengan cepat. Partisipasi mendorong hubungan lebih terbuka antara berbagai pihak, baik pejabat pemerintah, LSM, swasta dan masyarakat".

Slamet (2003:8) menyatakan, bahwa

"Partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah ikut sertanya masyarakat dalam pembangunan, ikut dalam kegiatan-kegiatan pembangunan, dan ikut serta memanfaatkan dan menikmati hasil-hasil pembangunan."

Hal senada juga diungkapkan Adisasmita (2006:34), bahwa

"Partisipasi anggota masyarakat adalah keterlibatan anggota masyarakat dalam pembangunan, meliputi kegiatan dalam perencanaan dan pelaksanaan (implementasi) program/proyek pembangunan yang dikerjakan di dalam masyarakat lokal.

Menurut Asngari (2001:29), penggalangan partisipasi dilandasi adanya pengertian bersama dan adanya pengertian tersebut adalah karena di antara orangorang itu saling berkomunikasi dan berinteraksi sesamanya. Dalam menggalang peran serta semua pihak, diperlukan: (1) terciptanya suasana yang bebas atau demokratis; dan (2) terbinanya kebersamaan.

Ndraha (1990), menyatakan bahwa partisipasi masyarakat didorong melalui organisasi dan lembaga kemasyarakatan yang mampu menggerakkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Jadi masih dibutuhkan wadah untuk berpartisipasi di tingkat kelompok (Ndraha, 1990:105). Melalui wadah partisipsi tersebut anggota kelompok akan saling belajar melalui pendekatan "learning by doing" menuju pada tujuan peningkatan kualitas hidup yang lebih baik (Rahayu, 2008:6).

Sebagai salah satu elemen pokok dalam strategi pembangunan masyarakat, partisipasi masyarakat menjadi penting selain karena untuk membantu identifikasi dini terhadap kebutuhan masyarakat, juga merupakan cermin pengakuan (legitimacy) mereka atas proyek maupun aktivitas, menumbuhkan komitmen di pihak masyarakat dalam implementasi program dan demi penguatan daya tahan program. (Ali, 2007: 85).

Menurut Rukminto dan Isbandi (2008:110):

"Partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan ataupun keterlibatan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah, pengidentifikasian potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan alternatif solusi penanganan masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan juga keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi. Keikutsertaan masyarakat dalam berbagai tahap perubahan ini akan membuat masyarakat menjadi lebih berdaya dan dapat semakin memiliki ketahanan dalam menghadapi perubahan. Sebaliknya, bila masyarakat tidak banyak dilibatkan dalam berbagai tahapan perubahan dan hanya bersikap pasif dalam setiap perubahan yang direncanakan oleh pelaku

perubahan (misalnya, pihak lembaga pemerintah, LSM, maupun sektor swasta) masyarakat cenderung akan menjadi lebih dependen (tergantung) pada pelaku pembangunan. Bila hal ini terjadi terus menerus, maka ketergantungan masyarakat pada pelaku perubahan akan menjadi semakin meningkat".

Dengan partisipasi masyarakat, perencanaan pembangunan diupayakan menjadi lebih terarah, artinya rencana atau program pembangunan yang disusun sesuai dengan yang dibutuhkan masyarakat. Hal ini berarti bahwa dalam penyusunan rencana/program pembangunan dilakukan penentuan prioritas (urutan berdasarkan besar kecilnya tingkat kepentingannya), sehingga pelaksanaan (implementasi) program pembangunan akan terlaisana pula secara efektif dan efisien (Adisasmita, 2006:35).

Implementasi hak rakyat dalam APBD bisa dilakukan dalam berbagai bentuk, melalui adanya keterlibatan rakyat secara partisipatif dalam proses penganggaran, adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan maupun pertanggungjawaban APBD pada rakyat, adanya hak untuk alokasi anggaran yang pro rakyat miskin, dan adanya pengawasan APBD oleh rakyat baik secara perseorangan maupun secara lembaga atau kelompok. (Eka, 2008).

Wilmore dalam Hardojo (2008:161-162), mengatakan bahwa:

"Pengarusutamaan partisipasi dalam proses penganggaran yang terjadi di Indonesia lebih diwarnai oleh proses top-down yang dipimpin oleh negara melalui parlemen. Dalam jalur ini, proses yang terjadi ditentukan oleh prosedur formal yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Prosedur-prosedur tersebut akan diakomodasi dalam sistem demokrasi perwakilan, dimana lembaga eksekutif dan legislatif (refresentasi wakil-wakil politik di parlemen yang dipilih rakyat melalui pemilihan umum), akan menentukan hasil akhir dari proses penganggaran. Warga dan masyarakat sipil belum mempunyai cukup kapasitas untuk mendorong perluasan partisipasiwarga dalam prosedur formal tersebut. Jika hambatan partisipasi dalam prosedur formal tersebut terlalu kuat untuk membangun mekanisme tanding bagi suatu proses penyusunan penganggaran yang lebih partisipatif".

Prinsip dalam melibatkan masyarakat secara langsung adalah bahwa apa yang disebut dengan "melibatkan kepentingan rakyat" hanya mungkin dicapai jika masyarakat sendiri ikut ambil bagian. Keterlibatan rakyat akan menjadi penjamin bagi suatu proses yang baik dan benar. Melibatkan masyarakat secara langsung akan membawa tiga dampak penting (Abe, 2005:91), yaitu: 1) terhindar dari peluang terjadinya manipulasi. Keterlibatan masyarakat akan memperjelas apa yang sebetulnya dikehendaki masyarakat; 2) memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan. Semakin banyak jumlah mereka yang terlibat akan semakin baik, dan 3) meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.

# 4. Penyerapan aspirasi masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran

Masyarakat dalam konteks pembanguan merupakan unsur utama, oleh sebab itu aspirasi masyarakat menjadi hal paling dasar yang harus diserap, agar pembangunan yang dilakukan menjadi lebih bermakna dan terarah. Ndraha (1990) menyatakan bahwa dalam perencanaan partisipatif, masyarakat dianggap sebagai mitra yang turut berperan serta secara aktif baik dalam penyusunan maupun implementasi rencana. Salah satu wujud partisipasi masyarakat dalam perencanaan tahunan pembangunan daerah adalah dengan penyampaian aspirasi melalui forum Musrenbang.

Secara definitif konsep aspirasi mengandung dua pengertian, yaitu aspirasi di tingkat ide dan aspirasi di tingkat peran struktural. Di tingkat ide, konsep aspirasi berarti sejumlah gagasan verbal dari lapisan masyarakat manapun. Di tingkat peran dalam struktur, adalah keterlibatan langsung dalam suatu kegiatan

(Amirudin, 2003:3). Menurut Bank Dunia (2005:3) aspirasi adalah kemampuan untuk mempengaruhi dan mendukung dalam proses pembangunan.

Di dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, serta UU Nomor 32 dan 33 Tahun 2004, dengan jelas dan tegas dinyatakan bahwa rakyat berhak untuk ikut dalam penyusunan dan pengambilan keputusan anggaran. Pada PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dinyatakan bahwa dalam perencanaan dan penganggaran harus diawali dengan penyerapan aspirasi masyarakat. Hal ini diperkuat dengan Permendagri No. 13 Tahun 2006 pasal 4 yang kemudian telah dirubah dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, menyatakan bahwa keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat.

Dari penjelasan tersebut, menunjukkan bahwa masyarakat memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi dan tuntutannya untuk diprogramkan dan dianggarkan dalam APBD, serta adanya peluang yang luas bagi pemerintah daerah dan DPRD untuk mendengar, menghimpun dan memperjuangkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat untuk menjadi program-program yang mampu meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang adil dibutuhkan pembangunan yang mantap dan berkesinambungan, yang dijamin pelaksanaannya oleh adanya arah dan kebijakan serta perencanaan program yang komprehensif, realistis dan berpihak kepada kepentingan rakyat. Dengan berkembangnya

pelaksanaan demokrasi, diharapkan rakyat dapat berupaya secara optimal untuk memperbaiki kesejahteraannya melalui berbagai program pembangunan sesuai dengan kepentingan dan potensinya dan pemerintah bertindak sebagai katalisator.

#### 5. Efektivitas Penyerapan Aspirasi Masyarakat

Efektivitas merupakan perbandingan antara outcome dan output (keluaran). Kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan (spending wisely). Efektivitas dapat berarti diselesaikannya suatu kegiatan pada waktunya dan di dalam batas anggaran yang tersedia, serta mencapai tujuan dan sasaran seperti apa yang telah direncanakan.

Efektivitas menggambarkan jangkauan akibat dan dampak dari keluaran program dalam mencapai tujuan program (yaitu outcome atau hasilnya dalam mencapai tujuan fungsional dan tujuan akhir. Semakin besar kontribusi keluaran program atau kegiatan terhadap nilai pencapaian tujuan atau sasaran yang ditentukan, maka dapat dikatakan semakin efektif suatu program atau kegiatan. Jadi indikator utama suatu program atau kegiatan dikatakan efektif adalah diukur dari berhasil atau tidaknya pencapaian tujuan organisasi.

Efektivitas tidak menyatakan berapa besar pengeluaran (anggaran) yang telah dialokasikan untuk mencapai tujuan. Pengeluaran boleh jadi melebihi apa yang telah dianggarkan, tetapi sepanjang mampu mencapai tujuan maka bisa dikatakan sesuatu tersebut telah efektif. Terhadap efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat hasil Musrenbang maka tingkat efektivitasnya ditentukan berdasarkan besar kecilnya proporsi usulan/aspirasi yang terserap dalam APBD.

Mengacu pada ketentuan telah dibuat oleh *Partnership for Governance*\*Reform for Indonesia Kerjasama dengan BPK Wilayah III dan Fakultas Ekonomi Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta, maka berikut transformasi tingkat efektivitas, mulai dari kondisi tidak efektif, kurang efektif, cukup efektif, efektif dan sangat efektif sesuai dengan indikator tingkat pencapaian efektivitas berdasarkan klas interval yang telah ditentukan. (*Partnership for Governance Reform in Indonesia* Bekerjasama dengan BPK Wilayah III dan FE-UAD Yogyakarta, 2003).

Dari sisi penganggaran, pengalokasiannya harus sesuai prioritas kebutuhan dan tepat sasaran terhadap kepentingan publik, terutama dengan sistem anggaran berbasis kinerja dalam APBD yang menggunakan prinsip money follow function, yaitu uang disediakan untuk memenuhi fungsi kebutuhan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Richard M. Steers (1980:9), menjelaskan beberapa faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas dimaksud, yaitu karakteristik organisasi yang mencakup struktur dan teknologi, serta manajemen pengelolaan, karakteristik lingkungan yang mencakup tingkat keterdugaan lingkungan, ketepatan persepsi atas keadaan lingkungan, tingkat rasionalisme organisasi Ketiga faktor ini mempengaruhi ketepatan tanggapan organisasi terhadap perubahan lingkungan, serta karakteristik pekerja yang mencakup perilaku sumberdaya manusia sebagai sumber daya yang langsung berhubungan dengan pengelolaan semua sumber daya yang ada di dalam organisasi.

#### B. Penelitian Terdahulu

Penelitian mengenai efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat hasil musrenbang pada proses perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Sumbawa

belum pernah dilakukan. Adapun penelitian-penelitian sebelumnya yang terkait dengan penelitian ini, yaitu :

| No | Nama Peneliti             | Judul  | Metode   | Hasil Penelitian  |
|----|---------------------------|--|--|---|
| 1  | Supendi (2007)            | Analisis Pengaruh Efektivitas dan Efi- siensi dalam Penge- lolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Tanggamus | Studi kepusta-<br>kaan, wawan-<br>cara dan ob-<br>servasi, deng-<br>an analisis<br>efektifitas,<br>efisiensi dan<br>regresi    | Tingkat kemandirian Daerah Kabupaten Tanggamus masih relatif rendah dan bahkan cenderung turun, alokasi APBD sebagian besar anggaran masih diprioritaskan untuk mencukupi belanja rutin/ Belanja Administrasi umum dan Operasional Pemelinaraan. Uji variabel menunjukkan bahwa variabel efisiensi terhadap |
|    |                           |  | TER D  | Kinerja pemerintah dalam pengelolaan APBD tidak signifikan sedangkan pada variabel efektivitas sudah menunjukan tingkat signifikan pada realisasi peneriaman terhadap target penerimaan yang dicapai oleh Pemerintah Daerah   |
| 2  | Syamsuddin<br>(2007)      | Aspirasi Masyara-<br>kat (alam Perenca-<br>naan Pembangunan<br>(Pelajaran dari Se-<br>buah Aksi Kolektif<br>di Jambi)  | Observasi,<br>wawancara,<br>dengan<br>analisis<br>deskriptif   | Aspirasi masyarakat masih rendah terserap dalam kegiatan-kegiatan yang didanai oleh pemerintah daerah Kabupaten Tanjabbar Provinsi Jambi, yakni hanya berkisar antara 15 – 20 persen  |
| 3  | Iskandar D. (2008)        | Penguatan Peran<br>Masyarakat Sipil<br>Dalam Mengura-<br>ngi Distorsi Peren-<br>canaan Tahunan<br>Pembangunan<br>Daerah di Kabupa-<br>ten Sumbawa                      | Survei dengan<br>analisis des-<br>kriptif, kuali-<br>tatif dan kuan-<br>titatif  | Peran masyarakat sipil dalam perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Sumbawa baru berada pada tahap "Penentraman" yang menggambarkan tanda-tanda partisipasi, bersifat seremonial, semu dan bukan partisipasi yang sesungguhnya  |
| 4  | Muhammad<br>Salman (2009) | Analisis Penyerap-<br>an Aspirasi Ma-<br>syarakat Dalam<br>Anggaran Penda-<br>patan dan Belanja<br>Daerah (APBD)<br>Kabupaten Aceh<br>Tamiang Tahun<br>2008            | Wawancara,<br>dengan anali-<br>sis kualitatif<br>menggunakan<br>paradigma in-<br>terpretatif dan<br>pendekatan<br>fenomenologi | Penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Aceh Tamiang Tahun 2008 masih sangat rendah. Tingkat penyerapan anggaran, terealisasi aspirasi masyarakat hanya sebesar 16,7%, usulan SKPD sebesar 59,32% dan 23,94% anggaran untuk kegiatan lanjutan. Faktorfaktor yang mempengaruhi                   |

penyerapan aspirasi tersebut adalah; (1) Ketersediaan anggaran yang terbatas, (2) Kepentingan politik, (3) Kualitas usulan dan (4) Tingkat kepentingan (urgensi).

Penelitian ini dibandingkan dengan penelitian-penelitian sebelumnya memiliki beberapa kesamaan, yaitu mengenai topik, metode yang digunakan yaitu metode analisis deskriptif. Kemudian beberapa perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya terletak pada lokasi dan fokus pembahasan, lokasi penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sumbawa, dan fokus pembahasannya yaitu pada penyerapan aspirasi masyarakat hasil musrenbang pada proses perencanaan tahun 2010.

## C. Kerangka Berpikir

USAID dan LGP (2006;1) menyebutkan bahwa diperlukan perbaikan yang mendasar dalam pelayanan masyarakat di semua daerah, melalui pola pengelolaan pemerintahan yang lebih demokratis, bertanggungjawab, profesional dan responsif, serta terdesentralisasi. Selanjutnya dinyatakan bahwa dalam perencanaan pembangunan daerah, wujud pelayanan pemerintah daerah yang diberikan kepada masyarakat adalah adanya respon terhadap aspirasi yang berkembang.

Anonim (2007:2) menyatakan bahwa proses pelayanan pemerintah dalam penyerapan aspirasi masyarakat yang dilaksanakan melalui forum *multi stakeholder* selama ini belum dapat menghasilkan produk-produk perencanaan pembangunan secara efektif, disebabkan oleh beberapa keterbatasan, yaitu belum melembaganya perencanaan dan penganggaran partisipatif, belum kuatnya

komitmen pemerintah daerah terhadap aspirasi masyarakat, masih lemahnya pengawasan legislatif, masih terbatasnya kapasitas aparatur pemerintah dan masyarakat serta organisasi masyarakat sipil dalam diskusi-diskusi perencanaan. Selanjutnya dinyatakan oleh Iskandar (2008:36) bahwa kelemahan-kelemahan yang ada di dalam proses penyerapan aspirasi masyarakat untuk perencanaan tahunan pembangunan daerah mengakibatkan tingkat partisipasi masyarakat hanya mencapai anak tangga tokenism (partisipasi semu), dimana masih dominannya peserta musrenbang yang tidak menyuarakan aspirasinya dalam setiap proses diskusi perencanaan tetapi oleh pihak pemerintah dipandang sebagai telah menyampaikan aspirasi, sehingga kesimpulan akhir yang dihasilkannya dipandang telah aspiratif.

Menurut Wahyudi dan Sopana (2004:11) bahwa masih rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rencana dan penganggaran sangat memungkinkan terjadinya distorsi dalam perencanaan dan penganggaran, sehingga menimbulkan ketidakefektifan proses dan mekanisme partisipasi. Hal ini secara umun disebabkan oleh kurangnya sosialisasi yang dilakukan pemerintah daerah, mekanisme partisipasi yang hanya bersifat formal dan tingkat kesadaran masyarakat yang relatif rendah.

APBD merupakan parameter dalam menentukan maju tidaknya suatu daerah atau progress report yang dilakukan dengan pendekatan anggaran kinerja atau performance budgeting system yang mengutamakan upaya pencapaian hasil atau output daerah. APBD juga harus dapat merubah kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik, masyarakat harus benar-benar merasakan hasil (outcome) dari program pembangunan yang dilakukan. Dalam kerangka pemikiran demikian,

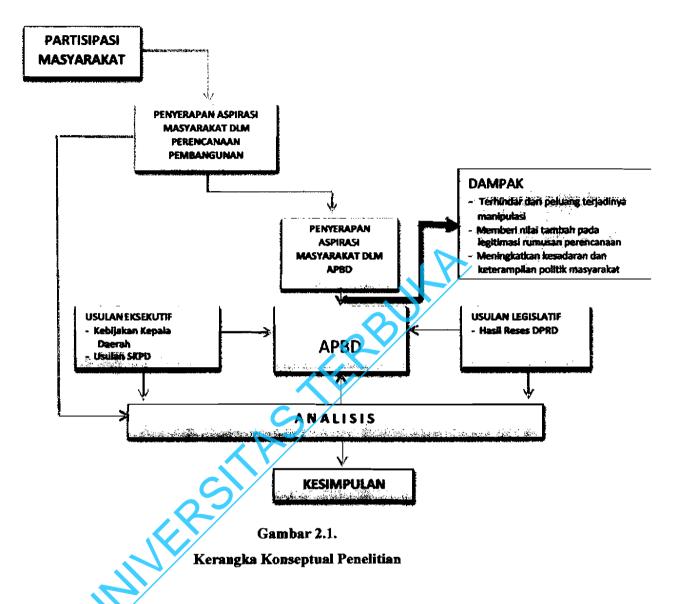
maka visi, misi maupun program pembangunan yang dicanangkan pemerintah daerah melalui Perda APBD harus berpijak pada realitas kebutuhan masyarakat. Untuk itu, penyerapan aspirasi masyarakat secara luas dalam membuat usulan-usulan pembangunan harus dilakukan dengan sebaik-baiknya, sehingga pembangunan merupakan hasil aspirasi masyarakat, bukan kehendak legislatif dan eksekutif yang mempunyai otoritas dalam penyusunan anggaran daerah.

Pemerintah Kabupaten Sumbawa berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Surat Edaran Bersama (SEB) Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang, setiap tahun terus melakukan penjaringan aspirasi masyarakat melalui kegiatan Musrenbang Desa, Kecamatan dan Kabupaten.

Aspirasi masyarakat yang telah ditampung sebelumnya melalui forum Musrenbang, tidak sepenuhnya menjadi acuan dalam proses penyusunan APBD mengingat tidak selmbangnya jumlah usulan dengan anggaran yang tersedia. Selain itu banyak faktor lain yang mempengaruhi penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD, diantaranya adalah usulan eksekutif dan legislatif.

Usulan eksekutif didasarkan pada kebijakan-kebijakan kepala daerah dan rencana kerja satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang merupakan rencana kerja tahunan yang dituangkan dalam rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) Kabupaten Sumbawa. Sedangkan usulan legislatif didasarkan pada hasil reses dan Pansus DPRD.

Berdasarkan kajian teori dan uraian di atas, maka kerangka pemikiran teoritis dari penelitian ini adalah seperti pada gambar 2.1.



# D. Definisi Operasional

Definisi operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

- Efektifitas penyerapan aspirasi masyarakat adalah perbandingan realisasi aspirasi masyarakat yang tertuang dalam APBD dengan usulan aspirasi masyarakat hasil Musrenbang yang tertuang dalam rencana kerja pemerintah daerah (RKPD);
- Aspirasi masyarakat adalah usulan-usulan masyarakat yang berkembang dan diakomodir dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan

- (Musrenbang) di tingkat desa/kelurahan, kecamatan dan kabupaten (Muhammad Salman, Tesis hal 45, Tahun 2009).
- 3. Musyawarah perencanaan pembangunan daerah (Musrenbangda) merupakan forum multipihak atau forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan daerah. Forum tersebut bersifat terbuka yang secara bersama mengidentifikasi dan menentukan prioritas kebijakan pembangunan masyarakat (UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional);
- 4. Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia (UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional);
- 5. Penganggaran adalah suatu rencana keuangan yang secara sistematis menunjukan alekasi sumber daya manusia, material, dan sumber daya lainnya (Permendagri Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2010);

# BAB III METODE PENELITIAN

#### A. Desain Penelitian

Sebagai upaya untuk menjawab permasalahan penelitian maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif. Melalui metode kualitatif peneliti menghimpun data dari responden/informan dengan instrumen wawancara terstruktur serta dokumen-dokumen historis atau sumbersumber sekunder lainnya. Sekaran (2006:158) menjelaskan studi deskriptif dilakukan untuk mengetahui dan menjadi mampu untuk menjelaskan karakteristik variabel yang diteliti dalam suatu situasi.

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma interpretatif. Paradigma interpretatif lebih menekankan pada makna atau interpretasi seseorang terhadap sebuah simbol. Tujuan penelitian dalam paradigma ini adalah memaknal (to interpret atau to understand, bukan to explain dan to predict) sebagaimana yang terdapat dalam paradigma positivisme.

Pendekatan yang digunakan adalah fenomenologi. Pendekatan fenomenologi bertujuan memahami respon atas keberadaan manusia/masyarakat, serta pengalaman yang dipahami dalam berinteraksi. Para fenomenolog percaya bahwa pada makhluk hidup tersedia berbagai cara untuk menginterpretasikan pengalaman melalui interaksi dengan orang lain (Moeloeng, 2004:18).

Subyek penelitian ini adalah informan yang dijadikan sumber data. Penetapan subyek penelitian bersifat purposive sampling (sampel bertujuan), di mana informan dipilih berdasarkan tingkat keterlibatan dan penguasaannya dengan masalah, fokus dan tujuan penelitian. Apabila tidak ditemukan variasi data

dari sejumlah informan, maka pengumpulan data dihentikan. Jadi jumlah informan bisa lebih banyak atau sedikit dari yang telah ditentukan.

Obyek analisis pada penelitian ini adalah realitas organisasi pemerintahan daerah sebagai sebuah komunitas, yang di dalamnya terjadi interaksi antara individu dan struktur.

#### B. Informan Kunci

Informan kunci yang dipilih dalam penelitian ini adalah para aparatur yang terlibat langsung dan mempunyai pengalaman dalam proses penyusunan APBD.

Jumlah informan adalah sebanyak 11 orang, dengan perincian:

- SKPD (unit perencana), yang terdiri dari Dinas Pekerjaan Umum (1 orang), Dinas Pendidikan Nasional (1 orang), Dinas Kesehatan (1 orang), Dinas Pertanian Tanaman Pangan (1 orang), Dinas Kelautan dan Perikanan (1 orang), dan Dinas Peternakan (1 orang) serta Dinas Koperasi Perindustrian dan Perdagangan (1 orang).
- 2. Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), yang terdiri dari Bappeda (1 orang) dan Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan (1 orang).
- 3. Badan Anggaran DPRD (2 orang).

#### C. Instrumen Penelitian

Instrumen yang digunakan untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah kuesioner terbuka. Kuesioner terbuka dengan metode wawancara terstruktur dimaksudkan untuk penggallan informasi tentang fokus penelitian, dan digunakan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi besar kecilnya penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Sumbawa tahun 2010.

#### D. Prosedur Pengumpulan Data

#### 1. Sumber data

Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung melalui hasil wawancara terstruktur dengan responden/ informan. Data sekunder berupa arsip dan dokumen, seperti peraturan perundang-undangan, hasil Musrenbang Kecamatan, Musrenbang Kabupaten, RKPD dan buku APBD Kabupaten Sumbawa tahun 2010. Data sekunder diperoleh dari instansi-instansi pemerintah, seperti; Bappeda, DPPK, dan SKPD terkait.

### 2. Cara pengumpulan data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik wawancara dan pengkajian dokumen. Secara rinci pengumpulan data dalam penelitian ini diperoleh dengan menggunakan cara sebagai berikut:

## a. Pengkajian Dokumen

Dokumen yang digunakan untuk mendapatkan informasi dalam penelitian ini berupa hasit Musrenbang Kecamatan, Musrenbang Kabupaten, RKPD dan buku APBD Kabupaten Sumbawa tahun 2010. Seluruh data dikumpulkan dan ditafsir oleh peneliti, tetapi dalam penelitian ini, peneliti didukung instrumen sekunder, yaitu catatan-catatan dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan fokus penelitian. Pengkajian dokumen bertujuan untuk menjawab tujuan penelitian yang pertama, yaitu untuk mengetahui efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat pada proses perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Sumbawa tahun 2010.

#### b. Wawancara

Wawancara dengan responden sebagai nara sumber data dan informasi dilakukan dengan tujuan penggalian informasi tentang fokus penelitian dan digunakan untuk menjawab tujuan penelitian kedua, yaitu untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi besar kecilnya penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Sumbawa tahun 2010. Dengan kata lain, wawancara dilakukan antara lain untuk mengkonstruksikan mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain kebulatan, merekonstruksi kebulatan tersebut sebagai suatu harapan untuk dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan data (Moeloeng, 2004). Dalam wawancara ini peneliti mewawancarai informan mengenai hal yang berkaitan dengan Musrenbang, APBD dan partisipasi masyarakat dengan mengemukakan pertanyaanpertanyaan terstruktur jika dilakukan secara formal, dan tidak terstruktur jika dilakukan secara tidak formal.

#### E. Metode Analisis Data

Setelah data dan informasi yang diperlukan terkumpul, selanjutnya dianalisis dalam rangka menemukan makna temuan. Menurut Moeloeng (2004:28), bahwa analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uralan dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat ditemukan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data. Data dan informasi yang diperoleh dari lokasi penelitian akan dianalisis

secara kontinyu setelah dibuat catatan lapangan untuk menemukan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD di Kabupaten Sumbawa Tahun 2010.

Analisis data dalam penelitian kualitatif bergerak secara induktif, yaitu fakta/data dikategorikan menuju ke tingkat abstraksi yang lebih tinggi, melakukan sintesis dan mengembangkan teori bila diperlukan. Setelah data dikumpulkan melalui wawancara dan dokumen, maka dilakukan pengelempokan data, selanjutnya dilakukan analisis penguraian dan penarikan kesimpulan tentang faktor-faktor yang berpengaruh terhadap penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD di Kabupaten Sumbawa Tahun 2010.

Menurut Moeleong (2004:30), analisis data juga dimaksudkan untuk menemukan unsur-unsur atau bagian-bagian yang berisikan kategori yang lebih kecil dari data penelitian. Data yang baru dapat terdiri dari catatan lapangan yang diperoleh melalui wawarcara dan studi dokumen. Kemudian data tersebut dianalisis agar diketahui maknanya dengan cara menyusun data, menghubungkan data, mereduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan/verifikasi selama dan sesudah pengumpulan data. Analisis ini berlangsung secara sirkuler dan dilakukan sepanjang penelitian. Karena itu sejak awal penelitian, peneliti sudah mulai mencari pola-pola tingkah-laku aktor, penjelasan-penjelasan, konfirmasi yang mungkin terjadi, alur kausal, dan mencatat keteraturan.

Untuk menganalisis efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat pada proses perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah di Kabupaten Sumbawa tahun 2010, dilakukan dengan pendekatan yang telah dibuat oleh *Partnership for Governance Reform for Indonesia* Kerjasama dengan BPK Wilayah III dan

Fakultas Ekonomi Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta, maka berikut transformasi tingkat efektivitas, seperti tertera pada Tabel 3.1.

Tabel 3.1. Pemeringkatan Makna Efektivitas

| Pencapaian Efektivitas (%) | Makna          |
|----------------------------|----------------|
| 80 – 100                   | Sangat Efektif |
| 70 – 79                    | Efektif        |
| 60 = 69                    | Cukup Efektif  |
| 50 – 59                    | Kurang Efektif |
| < 50                       | Tidak Efektif  |

Sumber: Partnership for Governance Reform in Indonesia Bekerjasama dengan BPK Wilayah III dan FE-UAD Yogyakarta (2003)

Pencapaian efektivitas, merupakan angka yang menunjukkan anggaran yang terserap dalam APBD dibandingkan dengan anggaran yang diusulkan melalui proses perencanaan dan penganggaran pada forum musrenbang, sehingga semakin tinggi aspirasi yang terserap semakin tinggi pencapaian efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat. Sedangkan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Sumbawa tahun 2010, dilakukan dengan mengabstraksi hasil temuan dalam wawancara, jawaban responden, yang didiskripsikan sesuai dengan landasan teoritis dan kajian-kajian pustaka.

# BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Proses Perencanaan dan Penganggaran Daerah di Kabupaten Sumbawa

Penyusunan rencana tahunan pembangunan daerah untuk melahirkan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) di Kabupeten Sumbawa dilaksanakan dengan pendekatan perencanaan partisipatif di era otonomi telah dilaksanakan sejak tahun 2003 untuk perencanaan tahun 2004 berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang keduanya kemudian dijabarkan ke dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002.

Berlakunya UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, yang kemudian dijabarkan ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005, maka penjaringan aspirasi masyarakat (Jaring Asmara) yang pada awalnya diselenggarakan pada tahun 2003 dan tahun 2004 berganti menjadi musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) mulai dari tingkat desa/kelurahan sampai ke tingkat kabupaten. Musrenbang yang diselenggarakan di tingkat kabupaten disebut dengan musrenbang daerah (Musrenbangda) atau dikenal juga dengan musrenbang RKPD. Adapun tahapan dalam proses perencanaan tahunan pembangunan daerah yang dilaksanakan di Kabupaten Sumbawa pada tahun 2010, adalah sebagai berikut.

### 1. Penyusunan rancangan awal RKPD

Rancangan awal Rencana Keria Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Sumbawa disusun oleh Bappeda Kabupaten Sumbawa melalui pendekatan teknokratik. Rancangan awal tersebut merupakan penjabaran dari RPJMD Kabupaten Sumbawa (2005-2010) yang sebelumnya telah ditetapkan dengan Peraturan Bupati Sumbawa Nomor 11 Tahun 2005. Proses penyusunan rancangan awal RKPD tersebut belum sepenuhnya mempertimbangkan hasil evaluasi pelaksanaan rencana tahun sebelumnya, karena laporan evaluasi kinerja, baru terselesaikan pada akhir bulan februari, sementara penyusunan rancangan awal RKPD telah dilaksanakan sejak awal januari. Proses penyiapan rancangan awal RKPD berlangsung selama 3 (tiga) minggu, Rancangan awal RKPD yang telah disusun selanjutnya disampaikan ke masing-masing SKPD untuk dijadikan pedoman dalam menyusun rancangan Renja-SKPD. Rancangan Renja-SKPD dipadukan kembali dengan rancangan awal RKPD melahirkan rancangan RKPD. Proses ini berlangsung selama 3 (tiga) minggu. Rancangan RKPD dan rancangan Renja SKPD akan dipadukan dengan aspirasi masyarakat pada pelaksanaan Forum SKPD, sebelum musrenbang kabupaten dilaksanakan.

# 2. Pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang)

Rangkaian pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Sumbawa dimulai dari musrenbang desa/kelurahan (bulan januari), musrenbang tingkat kecamatan (bulan februari), Forum SKPD (pertengahan bulan maret), dan musrenbang kabupaten (akhir bulan maret). Pedoman ataupun petunjuk pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Sumbawa selama ini masih berupa Surat Edaran Bupati Sumbawa

yang dikeluarkan setiap tahun, dan belum tertuang dalam bentuk Peraturan Daerah ataupun Peraturan Kepala Daerah.

Berikut ini tahapan pelaksanaan Musrenbang dalam rangka penyusunan RKPD, yang dilaksanakan pada tahun 2010, sebagai berikut:

- a) Musrenbang Desa/Kelurahan dilaksanakan pada bulan Januari, dengan keluarannya adalah penetapan prioritas kegiatan pembangunan tahun mendatang sesuai dengan potensi dan permasalahan desa/kelurahan tersebut.
- b) Musrenbang Kecamatan dilaksanakan pada bulan Pebruari, dengan keluaran penetapan daftar prioritas kegiatan pembangunan di wilayah kecamatan. Prioritas kegiatan pembangunan ini disesuaikan menurut fungsi SKPD dan penetapan anggaran yang akan didanai APBD dan sumber pendanaan lainnya.
- c) Forum Gabungan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten/Kota dilaksanakan antara bulan Pebruari sampaidengan bulan Maret, dengan keluaran sebagai berikut.
  - Rancangan Rencana Kerja SKPD yang memuat kerangka regulasi dan kerangka anggaran SKPD yang akhirnya menjadi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).
  - Prioritas kegiatan yang sudah dipilah menurut sumber pendanaan dari APBD kabupaten/kota, APBD Provinsi dan APBN.
  - Menetapkan delegasi dengan memperhatikan komposisi perempuan untuk mengikuti Musrenbang Kabupaten.
  - 4) Musrenbang Kabupaten/Kota, yang dilaksanakan sepanjang bulan Maret.
    Keluaran dari Musrenbang ini adalah :

- Arah kebijakan, prioritas pembangunan dan pagu dana berdasarkan fungsi SKPD.
- Daftar usulan yang sudah dibahas pada forum SKPD
- Daftar usulan kebijakan/regulasi pada tingkat pemerintahan Kabupaten/Kota, Provinsi dan Pusat
- Rancangan pendanaan untuk Alokasi Dana Desa.

Dalam rangka menjaga konsistensi keluaran dalam bentuk Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) maka dilakukan forum Multistakeholder Paska Musrenbang antara delegasi masyarakat, pemerintah daerah dan DPRD.Selain itu forum juga bertugas untuk memberikan penjelasan alasan diterima atau ditolaknya sejumlah kegiatan yang sudah diusulkan.

# 3. Penyusunan rancangan akhir RKPD

Penyusunan rancargan akhir RKPD Kabupaten Sumbawa disusun oleh Bappeda Kabupaten Sumbawa, setelah memperhatikan hasil-hasil musrenbang kabupaten. Rancangan akhir yang telah disusun sebelum ditetapkan terlebih dahulu dibahas dalam forum pembahasan bersama yang diikuti oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan SKPD-SKPD.

# 4. Penetapan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD)

Rancangan akhir Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang sudah disiapkan oleh Bappeda. Proses penetapan RKPD hanyalah merupakan proses administrasi, tanpa melalui kegiatan-kegiatan musyawarah ataupun proses-proses pembahasan lagi. Dokumen RKPD yang telah ditetapkan, merupakan acuan dan Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

pedoman bagi tim anggaran pemerintah daerah dalam menyiapkan rancangan kebijakan umum anggaran (KUA) dan rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS), serta menjadi acuan dan pedoman bagi masing-masing SKPD dalam penyusunan dan penetapan rencana kerja SKPD.

## 5. Monitoring, pengendalian dan evaluasi rencana pembangunan daerah

Monitoring, pengendalian dan evaluasi dilaksanakan oleh Bappeda dan dilakukan terhadap pelaksanaan rencana tahunan yang telah disusun dan ditetapkan. Di Kabupaten Sumbawa, pelaksanaan kegiatan monitoring, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana dilakukan secara terjadwal dalam dua tahap, yaitu pada masa pertengahan tahun anggaran dan pada akhir tahun anggaran. Khusus kegiatan evaluasi akhir tahun baru dilaksanakan pada tahun berikutnya setalah tahun anggaran bersangkutan berakhir, dan hal ini berlangsung setiap tahun yang disebabkan karena lingkup evaluasi yang dilakukan bukan hanya menyangkut kegiatan fisik saja namun juga termasuk evaluasi anggaran.

Dalam proses perencanaan pembangunan, aspirasi masyarakat secara berjenjang diserap melalui musrenbang. Aspirasi masyarakat yang disampaikan pada musrenbang desa/kelurahan, menjadi bahan utama dalam musrenbang kecamatan. Pada tingkat kecamatan, tidak semua aspirasi yang disampaikan pada musrenbang desa/kelurahan dipandang prioritas untuk diajukan ke dalam proses musrenbang kabupaten. Sehingga jumlah aspirasi yang diusulkan untuk musrenbang kabupaten selalu lebih kecil dibandingkan dengan aspirasi pada musrenbang desa/kelurahan, yang didasarkan pada keselarasan dengan RKPD, dengan kriteria penting, mendesak, berkelanjutan, dan penerima manfaatnya lebih

Demikian pula pada musrenbang kabupaten, tidak semua aspirasi yang terserap di tingkat kecamatan dapat terakomodir untuk dianggarkan ke dalam APBD. Berkurangnya jumlah usulan masyarakat pada proses Musrenbang disebabkan oleh beberapa faktor. Diantaranya adalah faktor alokasi dan distribusi anggaran yang terbatas untuk memenuhi semua tuntutan warga, besarannya tidak realistis, serta tidak sesuai dengan kewenangan kabupaten, sehingga diusulkan melalui musrenbang provinsi.

Untuk menjembatani kebuntuan jalur aspirasi masyarakat terkait dengan anggaran tersebut, aspirasi yang tidak terjaring melalui forum musrenbang umumnya diajukan oleh masyarakat melalui DPRD, sehingga oleh DPRD pada proses pembahasan anggaran mengupayakan aspirasi tersebut untuk dapat terakomodir setelah aspirasi hasil reses DPRD dimasukkan ke dalam APBD yang tanpa melalui penyelerasan kembeli dengan KUA dan PPAS ataupun RKPD.

Fakta tersebut menunjukkan bahwa proses perencanaan pembangunan daerah sangat terkait dengan proses penganggaran pembangunan. Proses penganggaran dimulai sejak penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran (KUA) dan rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara (PPAS).

Penyusunan rancangan KUA dan PPAS pada untuk penganggaran tahun dilaksanakan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang menjabarkan RKPD yang telah disusun pada bulan mei. Selanjutnya kedua dokumen tersebut disampaikan kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan pada tingkat Badan Anggaran DPRD bersama TAPD.

Mekanisme pembahasan KUA dan PPAS di DPRD dijadwalkan sendiri oleh DPRD dan dalam tahapan ini, mekanisme yang dilalui adalah melalui beberapa tahapan rapat yaitu:

#### a) Rapat-rapat Fraksi.

Dalam tahapan ini, Fraksi-fraksi yang merupakan kepanjangan tangan dari partai politik mempunyai kesempatan untuk menyampaikan pandangan umum terhadap rancangan KUA dan rancangan PPAS dengan program program yang disampaikan pemerintah daerah sesuai RKPD dan diselaraskan dengan aspirasi dan kebijakan umum partai. Dalam rapat fraksi semua anggota DPRD yang notabene juga anggota Fraksi mempunyai kesempatan yang sama dalam menyampaikan aspirasi dan pendapatnya.

## b) Rapat-rapat Komisi-komisi.

Komisi-komisi yang merupakan alat kelengkapan DPRD, bersama dengan SKPD teknis membahas program, kegiatan dan anggaran untuk dilakukan sinkronisasi dengan basil aspirasi anggota dewan. Dalam tahapan ini pun semua anggota DPRD mempunyai kesempatan yang sama untuk menyampaikan pendapat dan aspirasinya.

### c) Rapat Badan Anggaran.

Badan Anggaran DPRD biasanya beranggotakan sebanyak sepertiga sampai separoh dari jumlah keseluruhan anggota DPRD, dimana Pimpinan DPRD secara ex officio duduk sebagai pimpinan badan anggaran. Badan Anggaran bertugas membahas anggaran baik anggaran untuk keseluruhan pemerintahan daerah maupun anggaran internal dewan. Pembahasan pada tingkar Badan

Anggaran DPRD ini dilakukan bersama-sama dengan TAPD, serta SKPD-SKPD terkait.

### d) Rapat Pimpinan DPRD

Dalam tahapan ini berisi penyampaian laporan hasil rapat-rapat komisi kepada Pimpinan DPRD dan penyelarasan dengan antar komisi sehingga tidak terjadi tumpang tindih kebijakan. Rapat Pimpinan DPRD diikuti oleh Pimpinan DPRD dan Pimpinan Komisi-komisi.

### e) Rapat Paripurna DPRD.

Rapat Paripurna diikuti oleh seluruh anggota DPRD untuk menetapkan persetujuan KUA dan PPAS. Dalam rapat ini mengagendakan penegasan fraksi dengan pandangan akhir fraksi-fraksi yang persetujuannya dituangkan ke dalam Nota Kesepakatan KUA dan PPAS oleh Ketua DPRD dan Kepala Daerah.

Dari KUA dan PPAS yang sudah disepakati tersebut, Kepala Daerah mengeluarkan Surat Edaran kepada SKPD untuk menyusun Rancangan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD (Rancangan RKA-SKPD). Atas dasar Surat Edaran itulah setiap SKPD menyusun Rancangan RKA-SKPD yang kemudian diajukan kepada Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk diuji sinkronisasinya dengan KUA dan PPAS, serta diteliti dan dinilai kelayakannya (berdasarkan urgensi dan ketersediaan dana) dan selanjutnya menjadi acuan dalam penyusunan rancangan Perda APBD yang akan disampaikan kepada DPRD. Rancangan Perda APBD beserta kelengkapannya kemudian dipelajari oleh Badan Anggaran DPRD dan direspon oleh semua komisi dan fraksi dalam proses pembahasan anggaran.

Hasil pembahasan yang telah disepakati kemudian diajukan ke pemerintah provinsi untuk dievaluasi sebelum anggaran ditetapkan sebagai suatu peraturan daerah. Anggaran yang telah ditetapkan menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk menyusun Dokumen Pelaksanaan Anggaran SKPD (DPA-SKPD), untuk dilaksanakan dalam proses pembangunan dan pemberian pelayanan publik serta acuan bagi DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasan kebijakan.

Dalam proses penganggaran inipun, jumlah anggaran yang diusulkan masyarakat sesuai aspirasi yang disampaikan semakin berkurang menurut jenjang tahapan proses penganggaran. Hal ini disebabkan oleh faktor alokasi dan distribusi anggaran yang terbatas untuk memenuhi semua tuntutan warga.

### B. Efektivitas Penyeraparan Aspirasi Masyarakat

Efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat pada proses perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah di Kabupaten Sumbawa tahun 2010, yang analisisnya dilakukan dengan pendekatan menurut Partnership for Governance Reform for Indonesia bekerjasama dengan BPK Wilayah III dan Fakultas Ekonomi Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta (2003), dimana tingkat pencapaian efektivitasnya diperoleh dengan membandingkan jumlah paket yang diusulkan masyarakat melalui forum Musrenbang dan jumlah paket yang diakomodir dalam APBD Tahun 2010.

Data perbandingan jumlah paket usulan masyarakat hasil Musrenbang dengan jumlah paket yang terakomodir dalam APBD Kabupaten Sumbawa Tahun 2010, disajikan sebagai berikut.

Tabel 4.1
Perbandingan antara Usulan Kegiatan Hasil Musrenbang dengan Realisasinya pada APBD Tahun 2010

|    |                                   | Usulan Keg                            | iatan (Paket) |            |               |
|----|-----------------------------------|---------------------------------------|---------------|------------|---------------|
| NO | SKPD                              | Hasil Realisasi Musrenbang Dalam APBD |               | Persentase | Efektivitas   |
| 1  | Dinas Pekerjaan Umum              | 817                                   | 32            | 3.92       | Tidak Efektif |
| 2  | Dinas Pendidikan Nasional         | 125                                   | 9             | 7.20       | Tidak Efektif |
| 3  | Dinas Kesehatan                   | 105                                   | 17            | 16.19      | Tidak Efektif |
| 4  | Dinas Peternakan                  | 134                                   | 20            | 14.93      | Tidak Efektif |
| 5  | Dinas Pertanian Tanaman<br>Pangan | 146                                   | 21            | 14.38      | Tidak Efektif |
| 6  | Dinas Kelautan dan<br>Perikanan   | 103                                   | 22            | 21.36      | Tidak Efektif |
| 7  | Dinas Koperindag                  | 98                                    | 05            | 5.10       | Tidak Efektif |
|    | Total                             | 1528                                  | 126           | 8.25       | Tidak Efektif |

Dari rekapitulasi tabel 4.1. di atas terlihat bahwa secara keseluruhan usulan aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui forum Musrenbang masih tidak efektif terserap dalam APBD Tahun 2010. Bahkan jika dirinci per SKPD juga menunjukkan bahwa tidak ada satu pun SKPD yang sudah efektif mengakomodir aspirasi masyarakat melalui Musrenbang dalam dokumen APBD.

Tidak efektifnya usulan masyarakat hasil Musrenbang dalam ABPD bisa ditelusuri dari serangkaian proses perencanaan, mulai dari penyusunan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) kemudian Rencana Kerja (Renja) SKPD hingga Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) SKPD.

Sebagai gambaran dari dalam penyusunan RKA SKPD, jumlah usulan program dan kegiatan serta anggaran yang bisa diajukan masing-masing SKPD sangat minim jika dibandingkan dengan usulan masyarakat yang disampaikan melalui Musrenbang. Gambaran tersebut bisa ditelusuri mulai dari Dinas Pendidikan Nasional yang hanya mengusulkan 11 program dan 95 kegiatan

dengan anggaran Rp. 28.876.901.211. Selanjutnya, total anggaran yang disetujui pada RKA dan DPA sesuai Perda APBD Tahun 2010 adalah sebesar Rp. 17.467.908.317,98, teralokasi untuk membiayai 11 program dan 66 kegiatan. Total alokasi anggaran yang dapat direalisasikan untuk membiayai program dan kegiatan yang langsung menyentuh masyarakat adalah sebesar Rp. 12.771.837.631 atau dengan proporsi 73,12% dari total belanja langsungnya.

Usulan Dinas Kesehatan pada penyusuan APBD Tahun 2010 adalah 21 program dan 64 kegiatan, dengan total anggaran Rp. 13.531.472.828.Usulan tersebut merupakan rangkaian program dan kegiatan yang terkategori dalam komponen belanja langsung.Itu artinya diluar belanja gaji atau yang termasuk dalam kategori belanja tidak langsung (seperti dimaksud dalam UU Nomor 24 Tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional). Dari total belanja yang diusulkan dinas kesehatan tersebut, realisasinya sebesar Rp. 11.143.998.146, seperti tertuang dalam APBD dan terinci pada DPA Dinas Kesehatan Tahun 2010. Kemudian dari total belanja langsung tersebut, yang bisa diidentifikasi sebagai program dan kegiatan langsung menyentuh masyarakat adalah Rp. 9.120.522.338 atau dengan proporsi 81,84%.

Renja (Rencana Kerja) Dinas Kelautan dan Perikanan Tahun 2010 menetapkan 14 program dan 49 kegiatan. Dari total program dan kegiatan tersebut ditetapkan alokasi anggarannya sebesar Rp. 7.017.493.860, selanjutnya terakomodir dan ditetapkan dalam DPA seperti tertuang dalam APBD Kabupaten Sumbawa Tahun 2010 adalah Rp. 2.498.036.808. Anggaran tersebut teralokasi untuk kegiatan yang bersentuhan langsung kepada masyarakat menyerap anggaran Rp. 1.682.358.860 atau 67,35% dari total belanja langsung. Dari dua SKPD yang

telah dibahas sebelumnya, proporsi anggaran yang bersentuhan langsung kepada masyarakat untuk Dinas Kelautan dan Perikanan relatif lebih besar.

SKPD berikut dengan kegiatan yang banyak menyerap aspirasi masyarakat melalui Musrenbang adalah Dinas Peternakan. Dinas ini adalah salah satu leading sector yang menggarap salah satu potensi unggulan daerah, yaitu Sapi. Berdasarkan Renja (Rencana Kerja) Dinas Peternakan, total jumlah anggaran yang diusulkan Tahun 2010 adalah Rp. 4.885.495.000, sementara yang terserap dalam APBD sebesar Rp. 3.804.709.170, digunakan untuk membiayai 3 program prioritas, yaitu program pencegahan dan penanggulangan penyakit ternak, kemudian program peningkatan produksi peternakan dan penerapan teknologi peternakan. Dari 3 program prioritas tersebut diturunkan pada 20 kegiatan, dengan total alokasi anggaran yang bisa teralokasi langsung menyentuh masyarakat sebesar Rp. 3.059.680.070, atau 80,42% dari total belanja langsung.

Sektor berikut yang juga menjadi salah satu sektor unggulan daerah seperti termuat dalam RPJP Kabupaten Sumbawa 2005 – 2025 kemudian diturunkan dalam RPJMD 2005 – 2010, dilanjutkan kembali pada RPJMD 20011 – 2015 adalah Sektor Pertanian, yang langsung dibidangi oleh Dinas Pertanian Tanaman Pangan. Produk unggulan daerah yang diamanahkan pada SKPD ini adalah jagung, selain padi sebagai salah satu produk strategis dan berbagai produk pertanian lainnya. Berdasarkan Renja (Rencana Kerja) Dinas Pertanian Tanaman Pangan Tahun 2010 termuat usulan berupa 10 program dan 59 kegiatan, dengan total anggaran yang diusulkan sebesar Rp. 5.333.050.705, dari total usulan program, kegiatan dan anggaran tersebut yang disetujui hingga termuat dalam dokumen APBD Kabupaten Sumbawa Tahun 2010 adalah 10 program, 51

kegiatan, dengan total anggaran Rp. 3.851.482.285, kemudian dari total anggaran tersebut yang teralokasi menyentuh langsung kepada masyarakat sejumlah Rp. 3.114.057.100 atau 80,85% dari total belanja langsung SKPD tersebut.

SKPD selanjutnya yang penting dilihat serapan anggaran belanja langsung dan belanja yang menyentuh langsung ke masyarakat adalah Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan (Diskoperindag). Berdasarkan Renja (Rencana Kerja) Diskoperindag Tahun 2010, total usulan adalah 21 program dan 50 kegiatan dengan anggaran sebesar Rp. 2.047.529.999. Anggaran untuk program dan kegiatan yang terserap dalam DPA dan ditetapkan dalam APBD Tahun 2010 adalah sebesar Rp. 1.461.022.661, namun yang teridentifikasi langsung menyentuh masyarakat adalah Rp. 1.182.358.860 atau 80,93% dari total belanja langsung Diskoperindag. Jumlah tersebut masih di atas proporsi alokasi anggaran pada Dinas Pendidikan Nasional, tapi masih di bawah proporsi SKPD – SKPD lainnya.

Bidang Penunjang dari seluruh sektor yang dilaksanakan oleh semua satuan kerja di atas adalah ketersedian sarana transportasi dan prasaran fisik lainnya yang ditangani oleh Dinas Pekerjaan Umum. Dinas Pekerjaan Umum merupakan salah satu SKPD yang menampung berbagai aspirasi masyarakat melalui forum Musrenbang, bahkan dilihat dari seluruh proses Musrenbang, Dinas PU adalah SKPD yang paling banyak menerima paket usulan dari masyarakat. Tahun 2010, jumlah paket yang diusulkan masyarakat hasil Musrenbang untuk dinas tersebut adalah sebesar 817 paket kegiatan atau mencapai 32% dari seluruh total paket usulan masyarakat yang terserap dan diusulkan untuk dibiayai dalam APBD Tahun 2010. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa kebutuhan yang

paling mendasar dan paling dirasakan manfaatnya oleh masyarakat luas adalah sarana dan prasaran fisik, seperti jalan raya, jembatan, bendungan dan berbagai sarana fisik penunjang lainnya. Berdasarkan Renja (Rencana Kerja) Dinas PU Tahun 2010, total usulan adalah 23 program, dan 67 kegiatan. Usulan paket pada penyusunan RKA Dinas PU Tahun 2010 menyedot anggaran sebesar Rp. 66,218,504,080, kemudian total anggaran yang disetujui dalam DPA sesuai Perda APBD Kabupaten Sumbawa Tahun Anggaran 2010 adalah sebesar Rp. 36.086.357.090. Dari total kegiatan dan anggaran yang telah disetujui dan disahkan dalam APBD Tahun 2010 tersebut, anggaran yang menyentuh langsung masyarakat adalah sebesar Rp. 35.013.041.845 atau 97,03% dari total belanja langsungnya. Kegiatan dan anggaran yang langsung menyentuh masyarakat tersebut tentu tidak semua merupakan aspirasi masyarakat melalui Musrenbang. Di dalamnya sudah termasuk kegiatan hasil sinkronisasi dengan berbagai dokumen perencanaan daerah hingga pusat, kegiatan hasil analisis tenokratis, termasuk yang merupakan aspirasi DPRD.

Berbagai usulan program dan kegiatan masyarakat melalui Musrenbang tersebut di atas dapat diklasifikasi dalam 3 klaster, yaitu klaster sosial budaya, klaster ekonomi dan klaster sarana dan prasarana fisik.Masing-masing klaster memiliki karakteristik dan sifat pemenuhan yang berbeda.Sifat kebutuhan yang termasuk dalam klaster sosial budaya adalah berupa layanan kebutuhan dasar seperti pendidikan dan kesehatan, klaster ekonomi berupa insentif untuk peningkatan dan pengembangan usaha ekonomi, sedangkan klaster sarana dan prasarna fisik berupa infrastruktur pendukung kebutuhan sosial budaya dan pengembangan usaha ekonomi masyarakat.Masing-masing klaster juga dibidangi

oleh SKPD yang berbeda, tentunya dalam suasana yang sinergis dan saling menunjang. Untuk layanan dasar, leading sektornya adalah Dinas Pendidikan Nasional dan Dinas Kesehatan, kemudian leading sektor untuk bidang ekonomi adalah Dinas Pertanian, Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Peternakan, serta Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan. Kemudian untuk sarana dan prasarana fisik dibidangi oleh Dinas Pekerjaan Umum sebagai leading sector.

Berikut ini distribusi usulan program, kegiatan dan anggaran serta realisasinya pada masing-masing SKPD yang mengakomodir usulan masyarakat melalui Musrenbang.

Tabel 4.2.
Usulan Program, Kegiatan dan Anggaran Serta Realisasinya
Dalam APBD Kab Sumbawa Tahun 2010

| NO | SKPD                              | Anggaran yang<br>Diusulkan | Realisasi Belanja<br>Langsung | Langsung Ke<br>Masyarakat | Persentase<br>Belanja<br>Langsung Ke<br>Masyarakat |
|----|-----------------------------------|----------------------------|-------------------------------|---------------------------|--|
|    | Dinas Pendidikan<br>Nasional      | 28,875,901,211             | 17.467.908.318                | 12.771.837.613            | 73.12  |
|    | Dinas Kesehatan                   | 13,531,472,828             | 11.143.998.146                | 9.120.522.338             | 81.84  |
|    | Dinas Peternakan                  | 4,885,495,000              | 3.804.709.170                 | 3.059.680.070             | 80.42  |
|    | Dinas Pertanian<br>Tanaman Pangan | 5,333,050,705              | 3.851.482.285                 | 3.114.057.100             | 80.85  |
|    | Dinas Kelautan dan<br>Perikanan   | 7,017,493,860              | 2.498.036.808                 | 1.682.358.860             | 80.93  |
|    | Dinas Koperindag                  | 2,047,529,999              | 2.047.529.999                 | 1.461.022.661             | 71,36  |
|    | Dinas Pekerjaan<br>Umum           | 66,218,504,080             | 36.086.357.090                | 35.013.041.845            | 97.03  |

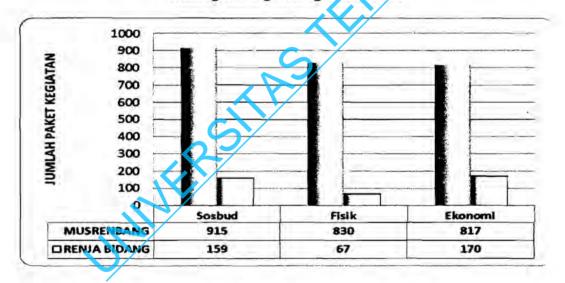
Sumber: Data Primer, diolah tahun 2011

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Dari gambaran tabel di atas maka rata-rata serapan usulan Renja (Rencana Kerja) SKPD yang sudah ditetapkan dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) untuk diakomodir dalam Daftar Pelaksanaan Anggaran (DPA) hanya berkisar 80,22%. Hal tersebut menunjukkan bahwa kemampuan anggaran pemerintah daerah masih

relatif minim berbanding besarnya usulan SKPD. Kemampuan serapan anggaran tersebut akan jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan total aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui forum Musrenbang, baik dari jumlah anggaran maupun dari total paket. Gambar 4.1 berikut menampilkan total usulan paket hasil rekapitulasi Forum Gabungan SKPD pada pelaksanaan Musrenbang 2010 dengan total paket yang terserap dalam Renja (Rencana Kerja) SKPD masing-masing bidang.

Gambar 4.1
Perbandingan Jumlah Usulan/Aspirasi Masyarakat Hasil Rekapitulasi
Musrenbang Tingkat Kabupaten dengan Paket Kegiatan pada Rencana Kerja
Masing-masing Bidang Tahun 2010



Gambaran perbandingan aspirasi yang muncul dari hasil rekapitulasi forum gabungan SKPD pada Musrenbang Tingkat Kabupaten Tahun 2010 menunjukkan bahwa usulan/aspirasi masyarakat yang bisa diakomodir dalam Renja (Rencana Kerja) bidang adalah rata- rata sebesar 15,42% dengan proporsi terbesar pada bidang ekonomi yakni 20,81%, kemudian disusul bidang Sosbud 17,37% dan terakhir bidang fisik yang hanya mencapai 8,07%. Relatif kecilnya usulan fisik masyarakat yang bisa diserap disebabkan oleh dua hal yaitu pertama

karena anggapan masyarakat yang memandang persoalan lebih cenderung pada hal-hal yang nampak dan berwujud secara fisik, kemudian *kedua* karena relatif sedikit SKPD yang menangani paket-paket usulan masyarakat yang masuk dalam ketegori bidang fisik. Usulan bidang fisik hanya ditangani oleh 4 (empat) SKPD yaitu Dinas Pekerjaan Umum (PU), Dinas Pertambangan, Dinas Kehutanan dan Perkebunan (Dishutbun) dan Badan Penanaman Modal dan Lingkungan Hidup (BPM-LH).

Dari berbagai uraian yang telah dibahas sebelumnya ternyata dalam implementasi proses perencanaan dan penganggaran daerah, aspirasi masyarakat tidak saja bersumber dari usulan masyarakat melalui forum Musrenbang tetapi aspirasi bisa disalurkan melalui berbagai sarana, diantaranya adalah melalui penyampaian langsung kelompok masyarakat kepada pemerintah daerah atau dinas terkait, atau disampaikan dalam bentuk aspirasi DPRD. Berbagai sumber aspirasi tersebut proporsi dalam proses penetapan program dan kegiatan beserta anggaran dalam APBD. Merujuk pada pedoman perencanaan pembangunan nasional seperti diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 maka idealnya hasii Musrenbang adalah sumber utama penetapan Renja (Rencana Kerja) SKPD yang selanjutnya akan diimplementasikan dalam APBD. Hasil Musrenbang juga menjadi satu-satunya rujukan paling ideal dari seluruh sarana aspirasi masyarakat dalam pembangunan.

Gambaran efektivitas usulan masyarakat melalui Musrenbang terserap dalam APBD juga bisa ditelusuri dari proporsi usulan masyarakat melalui Musrenbang berbanding proporsi penyerapan program dan kegiatan melalui usulan yang muncul di luar Musrenbang, seperti aspirasi dewan dan usulan Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

langsung masyarakat atau berdasarkan Renstra dan berbagai dokumen perencanaan lainnya. Gambaran awal misalnya pada Dinas Pendidikan Nasional, proporsi belanja langsung yang diserap dari hasil Musrenbang hanya sebesar 10%, kemudian aggaran program dan kegiatan yang terakomodir dari luar Musrenbang, proporsinya 5%, dan terakhir sebagai turunan kebijakan dan program yang termuat dalam Renstra dan berbagai dokumen perencanaan lainnya dengan proporsi 85% dari total belanja langsungnya.

Dinas Kesehatan menetapkan proporsi anggaran untuk program dan kegiatan pada ABPD Tahun 2010 sebesar 30% bersumber dari aspirasi masyarakat hasil Musrenbang, kemudian tidak ada usulan yang diakomodir yang berasal dari luar hasil Musrenbang karena kebetulan usulan yang disampaikan langsung oleh masyarakat dan aspirasi DPRD sebelumnya sudah muncul melalui Musrenbang, sisanya sebesar 70% merupakan turunan dari kebijakan dan program yang telah disusun pada dokumen Renstra. Penyerapan aspirasi masyarakat hasil Musrenbang pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Dinas Pekerjaan Umum proporsinya sama yakni 30%. SKPD dengan proporsi penyerapan aspirasi masyarakat hasil Musrenbang terbesar adalah Dinas Kelautan dan Perikanan sebesar 45%, kemudian diikuti Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan sebesar 40%, selanjutnya Dinas Peternakan dengan proporsi sebesar 35% (secara lengkap tentang proporsi masing-masing input penyerapan program dan kegiatan serta anggaran pada 7 SKPD tergambar pada tabel 4.3).

Tabel 4.3.
Serapan Anggaran dari Aspirasi Masyarakat Hasil Musrenbang, Diluar Musrenbang dan Renstra SKPD pada APBD Tahun 2010 (Persen)

| NO | SKPD  | MASYA                 | Berdasarkan<br>RENSTRA |      |  |
|----|---|-----------------------|------------------------|------|--|
|    |   | Melalui<br>Musrenbang | Diluar<br>Musrenbang   | SKPD |  |
|    | Dinas Diknas                                    | 10                    | 5                      | 85   |  |
|    | Dinas Kesehatan                                 | 30                    |                        | 70   |  |
|    | Dinas Pertanian dan Tanaman<br>Pangan           | 30                    | 50                     | 20   |  |
|    | Dinas Kelautan dan Perikanan                    | 45                    | 5                      | 50   |  |
|    | Dinas Peternakan                                | 35                    | 5                      | 60   |  |
|    | Dinas Koperasi Perindustrian dan<br>Perdagangan | 40                    | 15                     | 45   |  |
|    | Dinas Pekerjaan Umum                            | 30                    | 60                     | 10   |  |

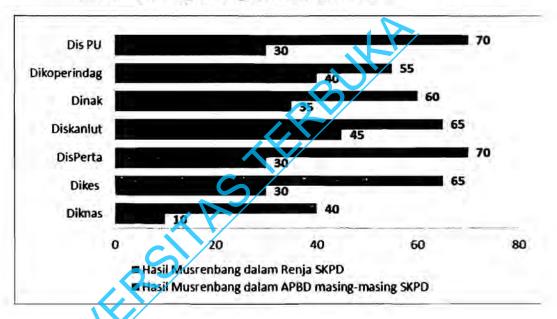
Sumber: Data Primer, diolah

Tabel di atas menunjukkan bahwa proporsi anggaran untuk program dan kegiatan hasil Musrenbang relatif kecil terutana jika dibandingkan dengan proporsi anggaran berdasarkan hasil penjabaran Renstra SKPD dan berbagai dokumen perencanaan lainnya. Rata-rata proporsi anggaran pada DPA masing-masing SKPD hanya menyeran 31,43% dari hasil Musrenbang, sedangkan berdasarkan Renstra SKPD proporsinya mencapai 48,57% dan sisanya sebesar 20,00% berasal dari usulan kegiatan diluar Musrenbang, misalnya hasil reses DPPRD dan usulan langsung masyarakat.

Relatif kecilnya proporsi anggaran (juga paket kegiatan) hasil Musrenbang yang terserap dalam APBD bisa ditelusuri lebih jauh pada berbagai tahapan dalam proses perencanaan dan penganggaran. Dari hasil Musrenbang tingkat kabupaten yang sebelumnya diawali dengan forum gabungan SKPD menuju tahapan penyusunan RKPD sebenarnya sudah terjadi eliminasi berbagai program dan kegiatan hasil Musrenbang untuk disinkronisasikan dengan arah kebijakan daerah.Distorsi juga muncul ketika RKPD dijabarkan lagi menjadi Renja (Rencana Kerja) SKPD, dan distorsi paling besar terjadi saat penyusunan RKA

SKPD, karena tiap-tiap SKPD sudah dibatasi dengan pagu anggaran sementara (Gambar 4.2). Aspirasi masyarakat hasil Musrenbang kembali akan terdistorsi saat asistensi dan rasionalisasi program dan kegiatan di tingkat TAPD, kemudian terakhir ketika pembahasan dan penetapan APBD bersama legislatif.

Gambar 4.2.
Perbandingan Proporsi Hasil Musrenbang dalam Dokumen Renja (Rencana Kerja)
dan RKA Masing-masing SKPD Tahun 2010



Sumber: Data Primer diolah Tahun 2010

Minimiya usulan kegiatan pada saat penyusunan RKA dan DPA karena memang anggaran yang tersedia untuk bisa dialokasikan pada masing-masing SKPD sangat terbatas. Keadaan tersebut menyebabkan semua SKPD melakukan penyesuaian terhadap berbagai kegiatan yang diusulkan. Sebagai gambaran APBD Kabupaten Sumbawa dari tahun 2007 – 2010 adalah sebagai berikut:

Tabel 4.4

APBD Kabupaten Sumbawa Tahun 2010

| N  |   | TAHUN<br>2010<br>(Rp.) |  |
|----|---|------------------------|--|
| 0  | URAIAN  |                        |  |
| L  | PENDAPATAN                                      | (4.4.)                 |  |
| 1. | Pendapatan Asli Daerah                          | 42.111.006.657         |  |
| 2. | Dana Perimbangan                                | 534.557.926.515        |  |
| 3. | Lain-lain Pendapatan yang Sah                   | 86.602.678.752         |  |
| П. | BELANJA   |                        |  |
| 1. | Belanja Aparatur/Belanja Tidak Langsung         | 454.128.279.795        |  |
|    | Belanja Publik / Belanja Langsung, yang terdiri | 268.663.648.918        |  |
| 2. | dari :  |                        |  |
|    | a. Belanja Pegawai                              | 30.828,229,750         |  |
|    | b. Belanja Barang dan Jasa                      | 08.149.090.187         |  |
|    | c. Belanja Modal                                | 129.686.328.981        |  |

Sumber: Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Kab. Sumbawa, diolah beberapa tahun.

Dari gambaran pada tahun 2010 rata-rata belanja tidak langsung mencapai 62,83% sedangkan belanja langsung sebesar 37,17%. Dalam belanja langsung, masih terdapat belanja pegawai yang rata-rata sebesar 11,40%, belanja barang/jasa rata-rata sebesar 40,25% dan rata-rata belanja modal sebesar 48,27%. Sementara aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui forum Musrenbang umumnya lebih diarahkan kepada belanja langsung pada belanja modal untuk dialokasikan melalui SKPD-SKPD tertentu.

## C. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Penyerapan Aspirasi Masyarakat Melalui Musrenbang dalam APBD Tahun 2010

Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat dalam Musrenbang akan dilakukan analisis pada masing-masing simpul perencanaan dan penganggaran, mulai dari tingkat SKPD kemudian tingkat TAPD dan terakhir di tingkat Badan Anggaran DPRD.

#### 1. SKPD Teknis

Seluruh program dan kegiatan, termasuk yang berasal dari aspirasi masyarakat, baik yang disampaikan secara langsung ataupun aspirasi yang disampaikan melalui forum Musrenbang, semuanya akan terakomodir pada berbagai SKPD teknis sesuai dengan bobot prioritas dan urgensinya. Bobot prioritas dan urgensi tersebut diperoleh dari hasil survey dan analisis serta cross check dengan kondisi riel di lapangan serta sinkronisasi dengan berbagai sasaran, kebijakan dan program strategis daerah. Indikator utama adalah kebutuhan yang urgent untuk dipenuhi dan kelayakan pengerjaan berdasarkan pagu anggaran yang disediakan serta mendukung visi, misi dan sasaran strategis kabupaten. Untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat hasil Musrenbang dalam APBD, dapat diidentifikasi melalui tanggapan SKPD, Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan Badan Anggaran DPRD terhadap kualitas dan bobot prioritas usulan tersebut.

Pada program dan kegiatan serta anggaran yang diusulkan Dinas Pendidikan Nasional (Diknas), khususnya untuk anggaran yang berasal dari aspirasi masyarakat melalui Musrenbang, hanya sebagian yang bisa diakomodir, sebagian lainnya adalah usulan masyarakat yang langsung disampaikan pada dinas terkait atau disalurkan melalui aspirasi DPRD. Alasan sulitnya usulan masyarakat melalui Musrenbang terakomodir dalam APBD adalah karena hasil reses dan aspirasi DPRD pasti diakomodir. Disamping itu, tidak semua usulan yang disampaikan masyarakat melalui Musrenbang mencerminkan kebutuhan riel, apalagi didukung kenyataan bahwa sumber daya yang bisa menggerakkan keberdayaan masyarakat untuk mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhannya,

termasuk kemampuan untuk menjaring suara-suara diam dari masyarakat miskin dan marginal serta kelompok perempuan, sangat terbatas. Keterbatasan sumber daya tersebut menjadikan masyarakat masih sulit untuk diajak dan diarahkan termasuk difasilitasi untuk bisa mengidentifikasi masalah utamanya. Hal tersebut menjadi salah satu alasan Dinas Pendidikan Nasional kesulitan menetapkan hasil Musrenbang sebagai prioritas usulan program dan kegiatan. Meskipun demikan, terhadap kualitas usulan masyarakat, baik yang disampaikan langsung maupun hasil Musrenbang, Diknas menganggap sudah baik. Kemudian ketika harus membandingkan kualitas usulan untuk ditetapkan sebagai prioritas, usulan masyarakat hasil Musrenbang dianggap lebih baik dibandingkan usulan masyarakat yang disampaikan secara langsung.

Dinas Pertanian Tanaman Pangan juga menyampaikan rasionalisasi yang sama, bahwa alasan hanya sebagian program/kegiatan hasil aspirasi masyarakat melalui Musrenbang yang terserap dalam APBD 2010 adalah karena harus terakomodirnya usulan anggota DPRD dan usulan langsung masyarakat yang dianggap penting dan mendesak. Bahkan dalam persepsi Dinas Pertanian Tanaman Pangan, usulan yang disampaikan langsung kepada dinas lebih baik, jika dibandingkan dengan usulan masyarakat yang disampaikan melalui forum Musrenbang atau hasil aspirasi DPRD, karena usulannya lengkap dengan proposal, disertai data-data penunjang yang menjadi dasar usulan hingga detail rencana anggaran dan biaya (RAB). Namun Dinas Pertanian Tanaman Pangan masih menganggap bahwa usulan masyarakat melalui forum Musrenban lebih baik dibandingkan dengan aspirasi DPRD.Alasannya karena usulan yang disampaikan melalui forum Musrenbang lebih mencerminkan aspirasi masyarakat

di tingkat bawah dibandingkan aspirasi DPRD yang lebih cenderung bernuansa politis.

Program dan kegiatan pada dinas kesehatan yang diusulkan Tahun 2010 tidak saja dari hasil Musrenbang melainkan juga mengakomodir berbagai usulan masyarakat di luar hasil Musrenbang, tetapi dinyatakan bahwa semua usulan sudah sesuai dengan hasil Musrenbang. Tentunya tidak berarti bahwa semua usulan, baik yang masuk melalui Musrenbang atau diluar tersebut akan diakomodir, tetapi usulan-usulan tersebut diseleksi melalui analisis kesesuaian, tingkat kebutuhan dan urgensinya bagi masyarakat. Bahkan terhadap usulan masyarakat di luar Musrenbang akan dilakukan kajian yang lebih mendalam, tidak saja tingkat kebutuhan dan urgensi tetapi juga menyangkut besar kecilnya kelompok penerima manfaat.

Hasil pengamatan selama ini, dinas kesehatan memandang bahwa usulan masyarakat, baik melalui Musrenbang maupun yang disampaikan langsung, kualitasnya sudah baik, namun jika harus dibandingkan antara keduanya, maka usulan hasil Musrenbang lebih baik daripada yang disampaikan langsung. Usulan hasil Musrenbang yang belum terakomodir direkapitulasi oleh dinas teknis untuk disusun menjadi *long list* dan *short list* program dan kegiatan usulan masyarakat, sehingga usulan masyarakat yang langsung disampaikan pada dinas teknis sesungguhnya sudah sesuai dengan hasil Musrenbang.

Dinas Peternakan pada dasarnya juga serupa dengan dinas kesehatan, antara program dan kegiatan yang diusulkan hanya sebagian saja yang sesuai dengan aspirasi masyarakat melalui Musrenbang. Hal tersebut terlihat dari usulan program/kegiatan yang ternyata juga bersumber dari berbagai pendekatan-

pendekatan lain. Misalnya program yang sudah ditetapkan dalam Renstra atau bahkan aspirasi masyarakat yang langsung disampaikan kepada dinas juga diakomodir dan diusulkan. Karena setelah diinventarisir dan dikaji ternyata usulan tersebut lebih mendesak dan penting untuk dilaksanakan. Dinas Peternakan berpendapat bahwa kualitas usulan masyarakat, baik yang disampaikan melalui Musrenbang atau yang disampaikan langsung serta aspirasi hasil reses DPRD bobot proporsinya sama, sehingga idealnya harus teralokasi secara proporsional dan merata dalam APBD.

Dinas Kelautan dan Perikanan memiliki pendangan yang berbeda, meski dalam usulan juga terdapat kesamaan dalam mengakomodir sebagian usulan masyarakat melalui Musrenbang.Perbedaan tersebut muncul dalam menilai kualitas usulan masyarakat, baik yang secara langsung disampaikan maupun melalui Musrenbang. Dalam pandangannya, Dinas Kelautan dan Perikanan menilai bahwa kualitas usulan masyarakat masih kurang baik, karena lebih mencerminkan keinginan dibandingkan kebutuhan. Khusus untuk usulan masyarakat di juar hasil Musrenbang, dilakukan survey untuk memastikan usulan yang masuk tersebut menjadi kebutuhan, kemudian dapat dipertanggung jawabkan serta sinkron dengan Renstra dan Renja (Rencana Kerja) SKPD. Jika dibuat perbandingan antara usulan masyarakat yang disampaikan langsung dengan hasil Musrenbang, maka usulan masyarakat hasil Musrenbang dianggap lebih baik, karena aspirasi yang muncul melalui Musrenbang murni muncul dari masyarakat bawah yang disampaikan secara apa adanya berdasarkan apa yang masyarakat alami dan rasakan.

Pada Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan, semua usulan program dan kegiatan pada APBD 2010 telah sesuai dengan usulan masyarakat melalui Musrenbang, meskipun juga diakui bahwa ada beberapa usulan langsung yang disampaikan melalui dinas atau melalui DPRD, baik melalui surat atau melalui proposal, yang diakomodir untuk diusulkan dalam rencana kerja dan anggaran. Setiap usulan yang disampaikan masyarakat di luar hasil Musrenbang akan disurvey untuk mengetahui tingkat urgensi dan manfaat usulan tersebut bagi masyarakat serta kelayakan teknis dan anggaran pelaksanamnya. Diakui bahwa kualitas usulan masyarakat, baik hasil Musrenbang maupun yang disampaikan langsung sudah baik. Jika harus memilih antara usulan yang disampaikan secara langsung dengan hasil Musrenbang maka usulan hasil Musrenbang dianggap lebih baik. Sebagian besar usulan langsung masyarakat, baik melalui dinas atau melalui DPRD sebenarnya juga merupakan usulan yang muncul melalui Musrenbang.

Dinas PU, dari hasil pengkajian terhadap semua usulan masyarakat, baik yang disampaikan langsung maupun hasil Musrenbang, dinyatakan bahwa kualitas usulan masyarakat sudah baik. Pilihan antara kedua sumber usulan tersebut maka Dinas PU lebih menganggap penting dan mendesak usulan masyarakat yang disampaikan melalui Musrenbang dibandingkan usulan/aspirasi DPRD, atau usulan yang langsung diantar ke SKPD melalui berbagai sarana. Usulan program/kegiatan pada dinas ini hanya memuat sebagian usulan masyarakat melalui Musrenbang, dengan alasan keterbatasan anggaran. Anggaran pada setiap tahun perencanaan sudah ditetapkan pagu dan plafonnya, sehingga semua usulan program/kegiatan terakomodir berdasarkan skala prioritas mengikuti kendala anggaran yang sudah ditentukan berdasarkan proyeksi dan

prediksi penerimaan. Ketika berbagai pendekatan harus diakomodir, sementara pada sisi lain anggaran yang tersedia sangat terbatas, maka tentu akan mengganggu proporsi keterserapan program dan kegiatan yang dihasilkan melalui Musrenbang.

Selanjutnya, untuk lebih memperdalam analisis tentang faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat hasil Musrenbang dalam perencanaan dan penganggaran program/kegiatan pada masing-masing SKPD maka perlu ditelusuri ada tidaknya figure sentral yang paling menentukan dalam penentuan program/kegiatan. Pada Dinas Pendidikan Nasional, figur yang paling menentukan adalah kepala bidang bersama dengan kepala-kepala seksi. Secara teknis, pejabat tersebut tentu dituntut untuk mampu menguasai berbagai program dan kegiatan yang ada di bidangnya, sehinga dengan demikian minimal ada 3 (tiga) orang dalam satu bidang yang secara bersama-sama merumuskan usulan bidang. Stuktur organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Sumbawa mengatur setiap bidang minimal terdiri dari 2 (dua) sub bidang atau seksi. Dinas Pendidikan Nasional yang memiliki 4 bidang ditambah 1 sub bagian program maka jumlah orang yang terlibat langsung dalam pengusulan program dan kegiatan dinas minimal berjumlah 15 orang.

Pada dinas kesehatan, peran dominan dan paling sentral hanya di tangan kepala SKPD. Hanya saja sebelum kepala dinas menentukan finaliasi program dan kegiatan yang diusulkan SKPD, terlebih dahulu dilakukan komunikasi yang terbuka dengan bidang-bidang yang ada. Berbagai usulan tentu datang dari masing-masing bidang yang ada, kemudian dari hasil komunikasi terbuka dengan kepala-kepala bidang dan sub bidang tersebut, barulah kepala dinas menentukan

hasil akhir, sebagai kebijakan dinas/SKPD. Artinya, peran kepala dinas hanya menyangkut kebijakan umum SKPD, sedangkan secara teknis ditangani oleh bidang-bidang yang lebih memahami dan selanjutnya menentukan usulan program dan kegiatan.

Figur yang paling dominan menentukan usulan yang masuk dalam rencana kerja dan anggaran pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan adalah kepala dinas dan kepala-kepala bidang. Orang-orang pada jabatan tersebut, ditambah sekretaris selalu dilibatkan oleh kepala dinas ketika merumuskan usulan program dan kegiatan SKPD menjadi rencana kerja dan anggaran sebelum dibawa ke tim anggaran pemerintah daerah (TAPD). Di pembahasan bersama TAPD, berbagai usulan SKPD tersebut diverifikasi dan diasistensi untuk menilai sinkronisasi usulan dengan Renja (Rencana Kerja) SKPD, RKPD dan RPJMD serta berbagai kebijakan dan program dari pemerintah di tingkat provinsi dan pusat.

Figur sentral ditangan satu orang yang paling menentukan usulan program dan kegiatan yang masuk dalam APBD juga muncul pada implementasi perencanaan dan penganggaran di Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan adalah Kepala Dinas yang paling menentukan berbagai program dan kegiatan yang masuk dalam rencana kerja dan anggaran. Kepala-kepala bidang, kepala sub bidang juga sekretaris tentu ikut dilibatkan dalam memberikan masukan, tetapi tetap saja ketika usulan bidang-bidang direkapitulasi untuk menjadi usulan SKPD, penentuan akhir berada di tangan kepala SKPD. Otoritas kepala SKPD sangat dominan dalam penentuan usulan akhir program dan kegiatan.

Peran dominan di tangan satu orang dalam penentukan usulan program dan kegiatan juga terjadi pada Dinas Peternakan. Kepala SKPD adalah orang yang

paling menentukan usulan program dan kegiatan yang akan diusulkan dalam APBD. Landasannya adalah bahwa kepala SKPD merupakan pejabat yang memiliki kewenangan sebagai kuasa pengguna anggaran dan bertanggung jawab terhadap keberhasilan program. Pelibatan kepala-kepala bidang dan sekretaris juga sama dengan SKPD-SKPD lain, yakni hanya sebatas mengusulkan program dan kegiatan dari masing-masing bidang untuk kemudian diverifikasi dan difinalisasi oleh kepala SKPD. Hasil verifikasi dan finalisasi terhadap berbagai usulan tersebut kemudian dibawa ke forum TAPD, hingga dibahas di DPRD dan ditetapkan dalam Perda APBD.

Pada Dinas Pekerjaan Umum (PU), Tokoh sentral yang berperan dominan dalam penentuan usulan kegiatan yang masuk ke APBD adalah kepala-kepala bidang (Kabid). Kabid-kabid inilah yang menentukan semua usulan diakomodir dan disampaikan pada pembahasan di TAPD, tentunya berdasarkan pertimbangan teknis tentang skala prioritas dari program dan kegiatan. Skala prioritas menjadi salah satu instrument penting untuk menyeleksi berbagai usulan masyarakat untuk diakomodir dalam usulan program dan kegiatan Dinas PU. Kepala Dinas hanya memberikan arahan-arahan dan legalisasi usulan masing-masing bidang tersebut hingga menjadi usulan dinas, tetapi keputusan terhadap program dan kegiatan yang menjadi usulan bidang berada di tangan kepala bidang, kemudian disahkan oleh kepala dinasnya.

# 2. Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD)

Tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) merupakan representasi eksekutif untuk menyeleksi berbagai usulan program dan kegiatan SKPD.Tim

tersebut merupakan orang-orang pilihan yang karena jabatan dan keahliannya Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka dianggap mampu dan menguasai teknis perencanaan dan penganggaran daerah. TAPD inilah yang akan mengamankan kebijakan-kebijakan strategis pemerintah daerah di tingkat eksekutif, sekaligus tim yang mengadvokasi rencana usulan program dan kegiatan seluruh SKPD di legislative, khususnya pada Badan Anggaran DPRD. Semua rencana usulan program dan kegiatan SKPD akan diseleksi berdasarkan skala prioritas hasil Musrenbang kemudian disinkronkan dengan RKPD dan RPJMD serta berbagai rencana strategis pemerintah provinsi dan pusat kemudian disesuaikan dengan proyeksi kemampuan keuangan daerah.

Informan kunci yang menjadi subyek informasi di TAPD dua orang, 1 dari Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan, kemudian 1 lagi dari unsur Bappeda. Diantara pendekatan perencanaan yang dianggap paling baik dari seluruh pendekatan yang diatur dalam Undang-udang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, TAPD dari unsur DPKA menganggap bahwa seluruh pendekatan tersebut memiliki bobot dan proporsi yang sama, tidak ada yang lebih istimewa dibandingkan yang lain, atau sebaliknya tidak ada yang tidak baik atau kurang baik dibanding lainnya. Sementara TAPD dari unsur Bappeda, sebagai pihak yang terlibat langsung dalam agenda perencanaan daerah menganggap bahwa pendekatan terbaik dari seluruh pendekatan yang ada adalah pendekatan buttom up dan partisipatif, dengan alasan masyarakatlah yang paling mengetahui dan memahami kondisi riel dan kebutuhan di wilayah masing-masing.

Sebagai turunan dari pandangan di atas, keduanya juga memiliki pandangan yang berbeda dalam memaknai sumber usulan yang menjadi prioritas untuk diakomodir dalam APBD. Dari unsur keuangan cenderung tidak melihat

sumber usulan sebagai dasar penentuan prioritas, melainkan dari bobot kepentingan dan kebutuhan program dan kegiatan yang dikaitkan dengan kemampuan keuangan daerah. Sebaliknya, karena Bappeda menganggap bahwa pendekatan buttom up adalah yang terbaik, maka terkait sumber usulan, yang perlu menjadi prioritas untuk dipertimbangkan terpilih dalam APBD adalah hasil Musrenbang dengan melihat keselarasan usulan terebut dengan kebijakan dan program dan kegiatan prioritas nasional, provinsi dan kabupaten.

Usulan program dan kegiatan SKPD yang berkesesuaian dengan hasil Musrenbang, baik DPKA maupun Bappeda menilai bahwa semua usulan telah sesuai dengan hasil Musrenbang. Tapi pandangan keduanya berbeda dalam menilai kualitas usulan masyarakat hasil Musrenbang. DPKA menilai bahwa usulan masyarakat yang disampaikan pada forum Musrenbang sudah dianggap baik, meski dalam penentuan pilihan program dan kegiatan yang masuk dalam APBD tetap mengacu pada skala prioritas yang disesuaikan dengan kondisi keuangan daerah. Sebaliknya, dari unsur Bappeda menilai bahwa usulan tersebut masih kurang baik, karena banyak ditemui program dan kegiatan yang diusulkan masyarakat melalui Musrenbang sebenarnya kegiatan yang tidak terlalu penting dan mendesak, bahkan banyak usulan yang mestinya bisa ditangani langsung oleh masyarakat secara gotong-royong.

Persoalan lain yang muncul pada usulan program dan kegiatan masyarakat hasil Musrenbang adalah tidak adanya dukungan data yang akurat sebagai pendukung usulan tersebut. Sebut contoh misalnya pembangunan gedung kantor atau yang lainnya, yang selalu mensyaratkan tersedianya lahan untuk pembangunannya. Ketika masyarakat mengusulkan, usulan tersebut tidak

menyertakan kemungkinan penyediaan lahan, sehingga hal tersebut menyulitkan realisasi usulan diwujudkan dalam APBD Kabupaten, Provinsi bahkan APBN.

Perbedaan pandangan dalam berbagai aspek, juga menimbulkan perbedaan dalam melihat proporsi yang ideal terhadap seluruh pendekatan untuk diakomodir dalam APBD. DPKA cenderung menganggap bahwa seluruh pendekatan perencanaan sudah baik dan tidak ada prioritas dari masing-masing sumber program dan kegiatan yang menjadi input program dan kegiatan dalam APBD, maka untuk proporsi ideal masing-masing usulan tidak ditentukan dari mana usulan tersebut muncul melainkan tergantung kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Sebaliknya unsur Bappeda memandang bahwa proporsi terbesar yang harus mendapat prioritas utama adalah usulan masyarakat hasil Musrenbang, dengan komposisi 40% usulan masyarakat melalui Musrenbang, 10% usulan masyarakat di luar Musrenbang, 25% Usulan SKPD, 15% janji bupati dan 10% hasil reses DPRD. Penempatan hasil Musrenbang sebagai prioritas dan mendapat proporsi terbesar didasarkan pada Sistem Perencanaan Nasional (UU Nomor 25 Tahun 2004) yang menyebutkan bahwa proses perencanaan dimulai dari Musrenbang sebagai wadah untuk mengetahui kebutuhan masyarakat secara partisipatif dan buttom up.

Pengalaman yang sama dalam proses perencanaan dan penganggaran ternyata tidak memunculkan persepsi yang sama dalam menilai pelaku yang paling dominan dalam penentuan usulan program dan kegiatan yang masuk dalam APBD. Bagi TAPD yang berasal dari unsur DPKA, menganggap bahwa Badan Anggaran DPRD adalah kelompok yang paling menentukan terpilihnya program dan kegiatan yang masuk dalam APBD. Sebaliknya, TAPD dari unsur Bappeda

yang memang terlibat langsung dalam meng-asistensi usulan SKPD sebelum di bawa ke Badan Anggaran DPRD, cenderung menilai bahwa pihak yang paling menentukan adalah TAPD. Pada dasarnya, semua usulan SKPD akan diverifikasi dan dirasionalisasi melalui proses asistensi di Bappeda, untuk sinkronisasi berdasarkan pagu anggaran yang sudah ditetapkan oleh TAPD. Dalam hal menentukan proyeksi dan estimasi pagu anggaran, tentu TAPD dari unsur DPKA memiliki peran dominan, kemudian terkait program dan kegiatan maka TAPD unsur Bappeda yang berperan dominan. Dari dasar tersebut, maka pada saat rasionalisasi program dan kegiatan, semua SKPD akan terpusat di Bappeda, yang dibagi menurut bidang koordinasi masing-masing.

# 3. Badan Anggaran DPRD

Serapan program dan kegiatan beserta anggaran yang muncul dari usulan masyarakat melalui proses Mustenbang bisa ditelusuri dari pemahaman dan cara pandang Badan Anggaran DPRD terhadap usulan masyarakat melalui forum tersebut. Jika ditelusuri dari proses awal penyusunan anggaran, khususnya terkait penguasaan Badan Anggaran DPRD terhadap pedoman penyusunan APBD, maka semua anggota Badan Anggaran DPRD sangat menguasai pedoman penyusunan APBD, khususnya pada penyusunan APBD Tahun 2010.

Penguasaan para anggota Badan Anggaran terhadap aturan dan pedoman penyusunan APBD Tahun 2010 adalah karena seluruh anggota DPRD khususnya yang tergabung dalam Badan Anggaran DPRD, telah mengikuti Bimbingan Teknis (Bintek) terkait hal tersebut, Kegiatan Bintek merupakan agenda rutin yang senantiasa diikuti para anggota Dewan, khususnya Badan Anggaran pada setiap tahun anggaran.Pengakuan Badan Anggaran bahwa pada penyusunan dan pembahasan APBD Tahun 2010, juga tahun-tahun sebelumnya tetap mengacu pada pedoman dan aturan yang berlaku.

Badan Anggaran memahami betul posisinya sebagai representasi rakyat, sehingga menanggapi berbagai pendekatan yang ada dalam perencanaan pembangunan, seperti yang termuat dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, para anggota Badan Anggaran DPRD menilai bahwa pendekatan Bottom-Up adalah pendekatan terbaik. Dan prinsip tersebut telah sejak lama diimplementasikan Badan Anggaran dalam setiap penyusunan program dan kegiatan beserta anggaran apalagi sejak APBD menerapkan konsep anggaran berbasis kinerja. Pendekatan bottom-up tentu saja sejalan dengan kepentingan dan posisi legislative.

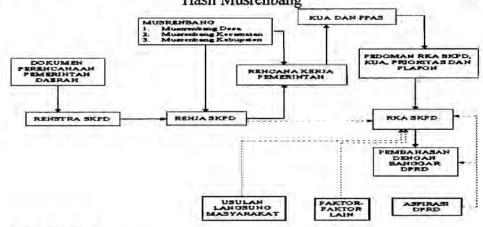
Pendekatan bottom-up tidak serta merta linear (sejalan) dengan aspirasi masyarakat yang muncul melalui forum Musrenbang. Musrenbang hanya menjadi salah satu forum yang mencerminkan pendekatan bottom-up, karena ada banyak mekanisme lain untuk menjaring aspirasi masyarakat yang juga mencerminkan pendekatan bottom-up dan pratisipatif, salah satunya adalah hasil reses anggota DPRD.

Bagi anggota dewan, khususnya Badan Anggaran, ada kegiatan-kegiatan lain yang menjadi prioritas pada masing-masing SKPD dan wajib diakomodir dalam APBD 2010 sehingga mengurangi efektivitas usulan masyarakat melalui Musrenbang untuk diakomodir dalam APBD 2010. Begitu juga reses yang dilakukan seluruh anggota dewan, yang dilakukan 2 kali selama tahun anggaran 2009 untuk menjadi usulan pada APBD tahun 2010. Menurut Badan Anggaran,

hasil reses jauh lebih mencerminkan kebutuhan riil masyarakat, karena usulan tersebut disertai dengan pengamatan masing-masing anggota dewan.

Ada keraguan dari anggota dewan terhadap kualitas program/kegiatan yang diusulkan masyarakat melalui forum Musrenbang, karena lebih sering merupakan keinginan daripada kebutuhan, sehingga tidak ditetapkan sebagai prioritas.Keraguan tersebut diakui anggota dewan, karena seringkali dilakukan survey ulang, atau pengamatan dilapangan, khususnya yang terkait usulan fisik yang mudah diamati. Tentunya dari hasil survey itulan didapatkan kenyataan bahwa lebih sering usulan masyarakat yang disampatkan melalui Musrenbang tidak sesuai antara program dan kegiatan yang dinsulkan dengan kondisi riil yang yang sebenarnya dihadapi masyarakat. Bagi anggota dewan, prioritas program dan kegiatan yang masuk dalam APBD adalah Usulan TAPD, Janji Bupati dan Hasil Reses DPRD, yang terlaksana sebagai wujud kemitraan yang terbangun antara eksekutif dan legislatif. Dari hasil uraian tentang faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat tersebut di atas, dapat digambarkan seperti tertera pada gambar 4.3. berikut ini.

Gambar 4.3Proses Penyusunan APBD dan Potensi Distorsi Aspirasi Masyarakat Hasil Musrenbang



RETERANGAN

<sup>---</sup> Fase Kritis Terjadinya Distorsi Aspirasi Masyerakat Hasil Musrenbang

Faktor-faktor yang Mendistorsi Aspirasi Masyarakat Hasil Musrenbang

Gambaran kendala dan hambatan yang dialami beberapa SKPD untuk mengefektifkan serapan aspirasi masyarakat, khususnya hasil Musrenbang dalam RKA masing-masing hampir serupa. Dinas Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa salah satu kendala untuk mengakomodir usulan masyarakat adalah karena kualitas usulan tidak semuanya mencerminkan kebutuhan tetapi seringkali lebih mencerminkan keinginan. Kemudian ditambah dengan kenyataan bahwa hasil reses DPRD yang tidak bersamaan dengan Musrenbang, sementara disisi lain hasil tersebut pasti diakomodir, maka otomoatis harus dilakukan perubahan Renja (Rencana Kerja) yang implikasinya langsung terbadap usulan masyarakat hasil Musrenbang.

Jika hasil reses sama dengan hasil Musrenbang maka tidak ada persoalan bagi SKPD untuk menetapkan usulan RKA, paling-paling hanya merubah prioritas, tetapi ketika terjadi perbedaan maka yang harus hilang adalah usulan masyarakat hasil Musrenbang. Meskipun diakui bahwa hasil Musrenbang lebih murni mencerminkan aspirasi masyarakat dibandingkan hasil reses DPRD, tetapi dalam praktek penentuan usulan RKA dan penetapan APBD, hasil reses DPRD memiliki kekuatan politik yang sangat kuat untuk mampu terserap dalam APBD ketimbang hasil Musrenbang yang hanya terbangun atas dasar komitmen moril.

Terhadap pilihan prioritas untuk terserap dalam APBD, Dinas Kesehatan juga sama, jika harus memilih antara aspirasi masyarakat hasil Musrenbang dengan aspirasi hasil reses DPRD cenderung lebih memilih aspirasi masyarakat hasil Musrenbang. Hanya berbeda dengan kenyataan pada Dinas Pendidikan Nasional yang harus merubah Renja (Rencana Kerja) ketika ada desakan hasil reses DPRD, karena aspirasi yang disampaikan DPRD dari hasil reses pada Dinas Darayatakan Hajiyarajitan Tarkuka

Kesehatan tidak menjadi salah satu faktor penyebab perubahan Renja (Rencana Kerja) dinas tersebut. tetapi hal tersebut bukan berarti hasil reses DPRD telah dikesampingkan, melainkan semata-mata karena aspirasi masyarakat hasil Musrenbang justru diperkuat oleh kegiatan reses DPRD. Jika mengacu pada data aspirasi DPRD tahun 2010, tercatat hanya 1 aspirasi yang ditujukan pada Dinas Kesehatan, yang kenyataannya memang sudah tercantum dalam Renja (Rencana Kerja) (lihat tabel 4.3. tentang Data jumlah aspirasi dewan yang diusulkan dalam APBD Tahun 2010).

Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan juga memiliki pandangan serupa, jika harus memilih antara usulan masyarakat hasil Musrenbang dengan hasil reses DPRD maka yang akan dipilih sebagai prioritas adalah usulan masyarakat hasil Musrenbang. Tetapi juga diakui bahwa salah satu hambatan usulan masyarakat tertampung dalam APBD selain karena keterbatas anggaran adalah karena usulan DPRD. Meskipun dinyatakan bahwa jadwal pelaksanaan reses DPRD tidak menyebabkan terjadinya perubahan Renja (Rencana Kerja) yang sudah ditetapkan tetapi juga dinyatakan bahwa semua usulan DPRD, yang diinput dari berbagai sumber dan salah satunya dari hasil reses, selalu tertampung dalam APBD.Akibat logis dari kondisi tersebut adalah tersingkirnya beberapa usulan masyarakat hasil Musrenbang serta berkurangnya alokasi anggaran pada masing-masing program dan kegiatan lainnya.

Dinas Kelautan dan Perikanan juga memberikan pilihan yang sama, jika harus memilih antara usulan masyarakat hasil Musrenbang dengan usulan DPRD, akan cenderung memilih usulan masyarakat hasil Musrenbang. Alasannya karena usulan masyarakat hasil Musrenbang murni datang dari bawah yang disampaikan

secara apa adanya berdasarkan apa yang dialami dan dirasakan. Disebutkan bahwa hambatan usulan masyarakat hasil Musrenbang tidak tertampung dalam APBD karena usulan tersebut tidak didukung data yang akurat serta keterbatasan anggaran, juga karena beberapa usulan masyarakat sering tidak singkron dengan kebijakan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat.

Tetapi juga diakui bahwa jadwal pelaksanaan reses DPRD yang tidak bersamaan dengan jadwal Musrenbang juga dapat merubah Renja (Rencana Kerja) pada instansinya, sehingga dinas ini mengusulkan agar jadwal reses DPRD bisa dilaksanakan bersamaan dengan Musrenbang.

Hasil reses DPRD yang didesakkan untuk dialokasikan dalam APBD berdampak pada pengalihan program dan kegiatan serta pergeseran alokasi anggaran. Usulan anggota DPRD sebagai hasil reses sebelumnya belum termuat didalam Renja SKPD yang dimasukkan didalam RAPBD. Pada saat pembahasan RAPBD pada tingkat pembahasan Legistatif, maka usulan anggota DPRD dari hasil reses diprioritaskan untuk dapat ditampung didalam RAPBD dengan konsekuensi usulan masyarakat didalam RAPBD sebelumnya akan tereliminir. Catatan dinas kelautan dan perikanan untuk penyempurnaan hasil Musrenbang adalah perlunya penataan dokumen perencanaan di tingkat desa secara bertahap dan pola Musrenbangdes dan kecamatan dioptimalkan dengan peningkatan pemahaman aparatur pelaksananya agar benar-benar selektif dalam menetapkan program dan kegiatan prioritas yang akan diusulkan, dan usulan tersebut benar-benar mencerminkan kebutuhan bukan hanya sekedar keinginan.

Tabel 4.5.

Jumlah Usulan DPRD Hasil Reses Pada Masing-Masing SKPD Tahun 2010

| No | NAMA SKPD                                     | JUMLAH PAKET | Persentase |
|----|---|--------------|------------|
| 1  | Dinas Pendidikan Nasional                     | 2            | 2.7        |
| 2  | Dinas Kesehatan                               | 1            | 1.3        |
| 3  | Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan            | 35           | 46.7       |
| 4  | Dinas Kelautan dan Perikanan                  | 3            | 4.0        |
| 5  | Dinas Peternakan                              | 13           | 17.3       |
| 6  | Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan | 0            | 0.0        |
| 7  | Dinas Pekerjaan Umum                          | 21           | 28.0       |
|    | TOTAL   | 75           |            |

Sumber: Bappeda Kab. Sumbawa Tahun 2010

Hambatan pada Dinas Peternakan untuk mencakomodir usulan masyarakat dalam APBD adalah keterbatasan anggaran, namun juga diakui bahwa jadwal pelaksanaan reses DPRD yang tidak bersamaan dengan jadwal Musrenbang bisa merubah rencana kerja yang sudah ditetapkan, sehingga dinas ini juga mengharapkan agar pelaksanaan reses DPRD dilaksanakan sebelum atau bersamaan dengan Musrenbang karena pelaksanaan selama ini reses dilakukan setelah Musrenbang. Desakan hasil reses DPRD untuk terserap dalam APBD berdampak pada usulan masyarakat hasil Musrenbang, yakni pengurangan dan evaluasi kembali terhadap program dan kegiatan yang sudah ditetapkan dalam rencana kerja untuk ditentukan skala prioritasnya.

Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan menyatakan bahwa hambatan usulan masyarakat tidak tertampung dalam APBD adalah karena kualitas usulan masyarakat masih banyak yang hanya sebatas keinginan, tidak mendesak untuk dikerjakan dan tidak menyentuh kebutuhan masyarakat umum. Jadwal reses DPRD yang tidak bersamaan dengan jadwal Musrenbang juga menjadi salah satu kendala SKPD dalam menetapkan rencana kerja dan anggaran,

karena desakan hasil reses DPRD muncul setelah rencana kerja sudah ditetapkan. Desakan tersebut berimplikasi langsung pada usulan masyarakat hasil Musrenbang, jika usulannya sama maka keduanya bisa saling melengkapi, tetapi jika berbeda maka yang akan tersingkir atau bergeser pagu anggarannya adalah usulan masyarakat hasil Musrenbang.

Dinas Pekerjaan Umum, juga memberikan pernyataan yang sama terhadap pertanyaan tentang kualitas usulan masyarakat hasi Musrenbang dengan hasil reses DPRD, dimana pilihan lebih cenderung pada aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui Musrenbang dibandingkan asprasi DPRD. Dalam kenyataannya, aspirasi DPRD adalah salah satu usulan yang sulit untuk dikesampingkan. Usulan program dan kegiatan aspirasi DPRD yang menjadi bidang tugas dan kewenangan Dinas PU, seluruhnya ditetapkan dalam APBD Tahun 2010. Karena desakan usulan tersebut, maka korbanannya adalah aspirasi masyarakat yang muncul dari forum Musrenbang. Dalam konteks itu maka konsep usulan prioritas menjadi tidak bermakna karena ada usulan yang harus diakomodir, tanpa ada pertimbangan bobot prioritas dan urgensinya.

Secara ringkas berbagai hambatan terserapnya aspirasi masyarakat hasil Musrenbang dalam APBD tergambar pada tabel 4.3. Hambatan tersebut tidak saja pada tahapan implementasi perencanaan dan penganggaran tetapi juga hambatan yang diakibatkan keterbatasan aturan yang mengatur tentang system perencanaan pembangunan nasional dan peraturan menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2010.

Terakhir, menanggapi pernyataan tentang anggapan masyarakat bahwa APBD tidak memihak pada masyarakat, karena hasil Musrenbang tidak menjamin untuk direalisasikan, seluruh SKPD, baik eksplisit maupun implisit menyatakan bahwa APBD sudah memihak pada kebutuhan masyarakat. harus diakui bahwa tidak semua usulan masyarakat, baik yang disampaikan melalui Musrenbang atau yang disampaikan secara langsung karena jumlah anggaran yang tersedia berbanding jumlah usulan masyarakat rasionya sangat kecil, hingga perlu ada skala prioritas.

Kenyataan selama ini juga menunjukkan bahwa kualitas usulan masyarakat masih minim didukung dengan data-data akurat, karenanya usulan tersebut lebih banyak mencerminkan keinginan dibandingkan kebutuhan.Lebih lanjut, usulan masyarakat juga seringkali muncul diluar batas kewenangan dan kemampuan APBD untuk menangani. Kedepan diperlukan pemahaman yang komprehensif dari masyarakat tentang aspirasi yang disampaikan melalui forum Musrenbang serta pembenahan proses Musrenbang dengan betul-betul memperhatikan kualitas dan kuantitas keterlibatan para pihak dan merepsentasikan forum multi stakeholder.

Untuk itu pelibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan harus pula diimbangi dengan peningkatan kapasitas personal dan kelembagaan sehingga kontribusinya bisa lebih dioptimalkan, bukan semata-mata untuk memenuhi hajat formal kegiatan yang hanya menampilkan partisipasi semu dari masyarakat.

Dari uraian di atas selanjutnya dapat disimpulkan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat hasil Musrenbang dalam APBD tahun 2010 sebagai berikut:

| Faktor Yang<br>Mempengaruhi                     | Uraian  |
|---|---|
| Data Tidak Akurat                               | <ul> <li>Usulan masyarakat yang tidak disertai dengan data-<br/>data yang akurat menyulitkan SKPD teknis terkait<br/>mengimplementasikan dalam APBD</li> <li>SKPD juga tidak memiliki basis data yang akurat<br/>tentang kondisi riil di lapangan</li> </ul>  |
| Kuatnya Kepentingan                             | <ul> <li>Dalam penyusunan usulan kegiatan pada Musrenbang lebih dominan kepentingan daripada kebutuhan</li> <li>SKPD tidak memiliki skala prioritas yang jelas untuk menjaring aspirasi masyarakat</li> <li>Adanya fakta dominasi peran atau pelaku yang paling menentukan usulan program dan kegiatan pada saat penyusunan RKA dan DPA SKPD</li> </ul>                                 |
| Adanya usulan<br>langsung / tidak<br>prosedural | <ul> <li>Masyarakat langsung menyampaikan aspirasinya tanpa melalui mekanisme Musrenbang, baik melalui SKPD teknis terkait maupun melalui legislatif. Usulan langsung tersebut disampaikan lengkap dengan data-data pendukung hingga detail anggaran</li> <li>SKPD bisa langsung mengusulkan kegiatannya dalam RKA tanpa melalui prosedur resmi perencanaan dan penganggaran</li> </ul> |
| Kuatnya Intervensi<br>Politik                   | - Kuatnya intervensi politik DPRD untuk mendesakkan perubahan Renja SKPD dengan menasukkan hasil reses tanpa mempertimbangkan hasil Musrenbang  |
| Terbatasnya<br>kemampuan keuangan<br>daerah     | - Kemampuan keuangan daerah yang terbatas untuk<br>membiayai berbagai urusan yang menjadi<br>kewenangan Pemerintah Kabupaten Sumbawa  |

# BAB V SIMPULAN DAN SARAN

# A. Simpulan

Berdasarkan tujuan yang sudah ditetapkan dalam Bab l serta hasil analisis pada Bab lV penelitian ini maka dapat disimpulkan bahwa aspirasi masyarakat hasil Musrenbang masih tidak efektif terakomodir dalam penetapan dan penyusunan APBD Tahun 2010. Secara keseluruhan, usulan aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui forum Musrenbang rata-rata hanya terserap sebesar 8,15% dalam APBD Tahun 2010.

Adapun faktor-faktor dominan yang mempengaruhi efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat hasil Musrenbang dalam APBD Tahun 2010 yaitu:

- 1. Data usulan masyarakat hasil Musrenbang yang tidak akurat
- 2. Adanya usulan langsung masyarakat yang tidak sesuai dengan prosedur dan mekanisme pelaksanaan Musrenbang
- 3. Kuatnya kepentingan yang mempengaruhi usulan masyarakat pada saat pelaksanaan kegiatan Musrenbang dan kepentingan SKPD pada saat penyusunan RKA dan DPA
- 4. Kuatnya intervensi politik yang mengalahkan hasil Musrenbang
- Keterbatasan anggaran untuk membiayai urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumbawa.

#### B. Saran dan Rekomendasi

Selanjutnya peneliti mengajukan beberapa saran sebagai rekomendasi praktis untuk lebih meningkatkan efektivitas penyerapan aspirasi masyarakat hasil Musrenbang dalam Anggaran dan Belanja Daerah (APBD):

- 1. Salah satu faktor penting yang menyebabkan tidak efektifnya penyerapan aspirasi masyarakat hasil Musrenbang adalah karena dalam penyusunan program kerja masih belum mengacu pada bobot prioritas dan urgensi sebagaimana sejatinya hajat dari perencanaan. Sehingga kedepan perlu ada pembenahan dalam mekanisme penentuan program yang terserap dalam dokumen Renja dan DPA SKPD dengan betul-betul mengacu pada bobot prioritas, sehingga hasil Musrenbang bias bersaing secara bebas dan sejajar dengan berbagai pendekatan lain dalam mekanisme perencaaan daerah.
- 2. Musrenbang sebagai forum Multi Stakeholder dalam pelaksanaannya harus betul-betul memperhatikan keterlibatan seluruh unsur, tidak terkecuali kelompok miskin dan perempuan. Hal tersebut untuk memberi garansi bahwa hasil Musrenbang betul-betul menjadi forum yang mengakomodasi kepentingan berbagai unsur dalam masyarakat.
- 3. Untuk mengeliminir distorsi aspirasi masyarakat hasil Musrenbang, maka reses anggota DPRD harus bersamaan dengan jadwal Musrenbang atau penyampaian hasil reses disampaikan lebih awal sebelum penyusunan RAPBD ditingkat eksekutife, sehingga hasil reses dan aspirasi DPRD juga merupakan bagian yang tidak terpisah dari hasil Musrenbang.
- 4. Guna meningkat bobot dan kualitas hasil Musrenbang maka perlu ada pelatihan khusus kepada perangkat-perangkat desa untuk menyusun perencanaan strategis tingkat desa. Kemudian dari rencana strategis desa itulah kemudian bisa dijabarkan lagi dalam usulan-usulan teknis setiap tahun melalui forum Musrenbang.

5. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dari berbagai sumber, sesuai potensinya dengan tetap melakukan upaya-upaya intensivikasi maupun ekstensivikasi



## DAFTAR PUSTAKA

#### A. Buku-buku

- Abe. A. 2005. Perencanaan Daerah Partisipatif. Yogyakarta: Pusaka Jogja Mandiri.
- Abidin. Z. S. 2008. Strategi Kebijakan dalam Pembangunan dan Ekonomi Politik. Jakarta: Suara Bebas.
- Adisasmita. R. 2006. Membangun Desa Partisipatif. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Ali. M. 2007. Orang Desa. Anak Tiri Perubahan. Malang: Averroes Press.
- Anonim. 2007. Musrenbang Sebagai Instrumen Efektif Dalam Penganggaran Partisipati. Jakarta: Kerjasama USAID dan LGSP.
- Arsyad. L. 2005. Pengantar Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah. Yogyakarta: Edisi Kedua. BPFE.
- Asngari P. S. 2001. Peranan Agen Pembaruan/Penyuluh Dalam Usaha Memberdayakan (Empowerment) Sumberdaya Manusia Pengelola Agribisnis. Orasi Ilmiah Guru Besar Tetap Ilmu Sosial Ekonomi. Fakultas Peternaka. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Bank Dunia. 2005. Pembangunan Berspektif Gender. Jakarta: Dian Rakyat.
- Bastian. I. 2006. Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Bryant, Coralie & Louise G. White (1989), Managing Development In The Third world (diterjemahkan oleh Rusyanto Simatupang), LP3ES, Jakarta.
- Cahyono, Budi, 2006, Metode Pendekatan Sosial Dalam Pembangunan Partisipatif;
- Conyers, D dan P. Hill, 1994, An Introduction to development Planning in the third world, Jhon Willey and Sons
- Halim. A. 2001. Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah. Yogyakarta: Edisi Pertama UPP AMP YKPN.
- Hardojo. A. P. dkk. 2008. Mendahulukan Si Miskin. Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat. Yogyakarta: LkiS.
- Mardiasmo. 2002. Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah. Yogyakarta: Andi.
- Mikkelsen, Britha, 2001. Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan (Sebuah Buku Pegangan Bagi Para Praktisi Lapangan), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mubyarto, Strategi Pembangunan Pedesaan, P3PK UGM Yogyakarta,
- Moeleong. L. J 2004. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Munir. B. 2002. Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah. Mataram: Bappeda Propinsi NTB.

- \_\_\_\_\_\_ 2003. Perencanaan Anggaran Kinerja Memangkas Inefisiensi Anggaran Daerah. Mataram: Samawa Center.
- Ndraha. T. 1990. Pembangunan Masyarakat Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Richard M. Steers. 1980. Makna Efektivitas.
- Rukminto. A. dan Isbandi. 2008. Intervensi Komunitas: Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat. Jakarta: PT. Rajawali Press.
- Sekaran. U. 2006. Metodologi Penelitian untuk Ekonomi dan Bisnis Terjemahan Kwan Men Yon. Jakarta: Salemba Empat.
- Siagian. S. P. 1983. Administrasi Pembangunan. Jakarta; Gunung Agung.
- Slamet. M. 2003. Membentuk Pola Perilaku Manusia Pembangunan. Bogor: IPB Press.
- Stiglitz, Joseph, 2002. Globalization and Its Discontents, London: Allen Lane, Penguin Books,
- Sukirno. S. 2006 Ekonomi Pembangunan. Proses, Masalah, dan Dasar Kebijakan. Jakarta: Edisi Kedua Kencana.
- Todaro. M.P. dan Smith. S.C. 2004. Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga. Edisi Kedelapan, Jakarra: Penerbit Erlangga.
- USAID dan LGP. 2006. Musrenbang Sebagai Instrumen Efektif Dalam Penganggaran Partisipatif. Jakarta: USAID dan LGP.
- Widodo. T. 2008. Perencanaan Pembangunan; Aplikasi Komputer. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.

# B. Peraturan Perundang-Undangan

- Republik Indonesia, 2004. UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Jakarta: Depdagri.
- Republik Indonesia, 2004. UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta: Depdagri.
- Republik Indonesia, 2008. Peraturan Pemerintah RI Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Jakarta: Dept. Hukum dan HAM.

# C. Artikel yang dipublikasikan

- Amiruddin. 2003. Draf Tatib Pilgub yang Kompromistis. <a href="http://www.suaramerdeka.com/harian/0303/29/kha2.htm">http://www.suaramerdeka.com/harian/0303/29/kha2.htm</a>.
- Arnstein Sherry R. 1969. A Ladder of Citizen Participation". Journal of the American Planning Association. Vol. 35 No. 4 (216-224)
- Eka. 2008. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan. http://www.eka1001.multiply.com/journal/item/7/
- Rahayu A. B. M. G. 2008. Pembangunan Perekonomian Nasional Melalui Pemberdayaan Masyarakat Desa.

- http://www.binaswadaya.org/files/Pemberdayaan-masyarakat-desa.pdf.
- Suwondo. 2001. Desentralisasi Pelayanan Publik: Hubungan Komplementer Antara Sektor Negara Mekanisme Pasar Dan Organisasi Non-Pemerintah. *Jurnal Administrasi Negara*. Vol.I. No. 2 (29-33).
- Supendi, 2007, Analisis Pengaruh Efektivitas dan Efi-siensi dalam Penge-lolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Tanggamus,
- Syamsuddin. dkk. 2007. Aspirasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Pelajaran dari Sebuah Aksi Kolektif di Jambi. Governance Brief dalam www.cifor.cgiar.org
- Wahyudi, I. dan Sopana. 2005. Strategi Penguatan Masyarakat Sipil Dalam Meminimalisasi Distorsi Penyusunan APBD. Makalah Simposium Riset Ekonomi I. Surabaya. 23-24 November 2005.

# D. Thesis yang tidak dipublikasikan

- Iskandar, D. 2008. Penguatan Peran Masyarakat Sipil Dalam Mengurangi Distorsi Perencanaan Pembanguran di Kabupaten Sumbawa. Yogyakarta: Thesis S-2. Magister Ekonomika Pembangunan Universitas Gadjah Mada.
- Salman. M. 2009. Analisis Penyerapan Aspirasi Masyarakat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Aceh Tamiang Tahun 2008. Medan: Thesis S-2. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Universitas Sumatera Utara.

#### E. Power Point

Cahyono. Y. B. 2006. Metode Pendekatan Sosial dalam Pembangunan Partisipatif. Dalam Pembangunan Partisipatif.ppt.

# **REKAPITULASI HASIL JAWABAN RESPONDEN**

# 1. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang Menampung Hasil Musrenbang

| 1  | Sesuai rencana ker  | ja SKPD yang Bapak pimpin, berapa besarnya anggaran     |  |
|----|---|---|--|
|    | belanja langsung yang diusulkan untuk membiayai program/kegiatan di |   |  |
|    | tahun 2010  |   |  |
|    | Responden 1.a   | Rp. 60.744.464.827                                      |  |
|    | Responden 1.b   | Rp. 13.531.472.828                                      |  |
|    | Responden 1.c   | Rp. 5.333.050.705                                       |  |
|    | Responden 1.d   | Rp. 7.017.493.860                                       |  |
|    | Responden 1.e   | Rp. 4.885.495.000                                       |  |
| _  | Responden 1.f   | Rp. 2.047.529.999                                       |  |
|    | Responden 1.g   | Rp. 66.218.504.080                                      |  |
| 2  | Berapa besar reali.   | sasi anggaran bélanja langsung untuk instansi Bapak/Ibu |  |
|    | pada APBD Tahun   | 2010?   |  |
|    |   |   |  |
|    |   |   |  |
| _  | Responden 1.a   | Rp. 17.467.908.317                                      |  |
|    | Responden 1.b   | Rp. 11.143.998.146                                      |  |
|    | Responden 1.c   | Rp. 3.581.482.285                                       |  |
|    | Responden 1.d   | Rp. 2.498.036.808                                       |  |
|    | Responden 1.e   | Rp. 3.804.709.170                                       |  |
|    | Responden 1.f   | Rp. 1.461.022.661                                       |  |
|    | Responden 1.g   | Rp. 36.086.357.090                                      |  |
| 3. | Dari jumlah terse   | ebut di atas, seberapa besar yang digunakan untuk       |  |
|    | pembangunan yang  | g langsung menyentuh masyarakat                         |  |
|    | Responden 1.a   | Rp. 12.771.837.613                                      |  |
|    | . Responden 1.b   | Rp. 9.120.522.338                                       |  |
|    | Responden 1.c   | Rp. 3.114.057.100                                       |  |
|    | Responden 1.d   | Rp. 1.182.358.860                                       |  |
|    |   |   |  |

| F  | Responden 1.e         | Rp. 3.059.680.070                                   |
|----|-----------------------|---|
| F  | Responden 1.f         | Rp. 826.219.552                                     |
| I  | Responden 1.g         | Rp. 35.013.041.845                                  |
| 4. | Apakah program/kegia  | tan pada APBD 2010 yang diusulkan melalui instansi  |
|    | Bapak sesuai dengan u | sulan masyarakat melalui Musrenbang?                |
| I  | Responden 1.a         | C. Sesuai sebagian,                                 |
|    |                       | Alasan : ada prioritas dinas dan hasil reses DPRD   |
|    |                       | yang harus diakomodir                               |
| I  | Responden 1.b         | Sesuai  |
| I  | Responden 1.c         | C. Sesuai sebagian                                  |
|    |                       | Alasan : karena ada usulan anggota DPRD dan         |
|    |                       | usulan masyarakat yang dianggap lebih penting dan   |
|    |                       | mendesak untuk ditangani                            |
| I  | Responden 1.d         | Sesuai sebagai                                      |
|    |                       | Alasana karena usulan masyarakat melalui            |
|    |                       | Musrenbang banyak tidak sesuai dengan prioritas     |
|    |                       | dinas dan usulan tersebut lebih banyak              |
|    |                       | mencerminkan keinginan daripada kebutuhan           |
| 1  | Responden 1.e         | Sesuai sebagian                                     |
|    |                       | Alasana : karena setelah diinventarisir dan         |
|    |                       | dilakukan kajian, ada aspirasi masyarakat dan hasil |
| 1  |                       | reses DPRD yang lebih penting dan mendesak untuk    |
|    |                       | dilaksanakan  |
|    | Responden 1.f         | Sesuai  |
|    |                       |   |
|    | Responden 1.g         | Sesuai sebagian                                     |
|    |                       | Karena: keterbatasan anggaran                       |
| 5. | -                     | masyarakat yang secara langsung masuk ke instansi   |
|    | Bapak tanpa melali    | ui Musrenbang?                                      |
|    | Responden 1.a         | Ada   |

|                     | Kelanjutan : dilakukan penyesuaian dengan prioritas |
|---------------------|---|
|                     | dinas dan   |
| Responden 1.b       | Ada   |
|                     | Kelanjutan : semuanya sama dengan hasil             |
|                     | Musrenbang. Tetapi tetap dilakukan kajian untuk     |
|                     | menyeleksi usulan-usulan melalui analisis           |
|                     | kesesuaian, tingkat kebutuhan dan urgensinya.       |
| Responden 1.c       | Ada   |
|                     | Kelanjutan : usulan langsung lebih baik lengkap     |
|                     | disertai proposal, data-data penunjang yang menjadi |
|                     | dasar usulan hinga detai rencana anggaran biaya     |
|                     | (RAB)   |
| Responden 1.d       | Ada   |
|                     | Kelanjutan : dilakukan survey untuk memastikan      |
|                     | usulan yang masuk menjadi kebutuhan atau tidak      |
| Responden 1.e       | Ada   |
|                     | Kelanjutan : dilakukan kajian dan inventarisasi     |
|                     | untuk menilai mendesak atau tidaknya usulan untuk   |
|                     | dikerjakan  |
| Responden 1 f       | Ada   |
|                     | Kelanjutan : disurvey untuk mengetahui tingkat      |
|                     | urgensi dan manfaat usulan bagi masyarakat serta    |
|                     | kelayakan teknis dan anggaran pelaksanaannya        |
| Responden 1.g       | Ada   |
|                     | Kelanjutan : disesuaikan dengan ketersediaan        |
|                     | anggaran  |
|                     | nsyarakat selain hasil Musrenbang, apakah instansi  |
| Bapak melakukan sur | vey terhadap usulan tersebut?                       |
|                     |   |
| Responden 1.a       | Ada   |
|                     | Alasan: karena tidak semua usulan mencerminkan      |
|                     |   |

|                       | kebutuhan riil masyarakat, juga dikaji kelayakan    |
|-----------------------|---|
|                       | teknis dari masing-masing usulan                    |
| Responden 1.b         | Ada   |
|                       | Alasan : untuk dilakukan penyesuaian dengan         |
|                       | prioritas dinas, tingkat kebutuhan dan urensinya    |
|                       | serta besar kecilnya kelompok penerima manfaat      |
| Responden 1.c         | Ada   |
|                       | Alasan : untuk mengetahui kesuaian lokasi dan       |
|                       | tingkat kebutuhan dan kemendesakan usulan bagi      |
|                       | masyarakat  |
| Responden 1.d         | Ada   |
|                       | Alasan : untuk memastikan usulan yang masuk         |
|                       | tersebut menjadi kebutuhan, kemudian dapat          |
|                       | dipertanggungjawabkan serta singkron dengan         |
|                       | Renstra dan Renja SKPD                              |
| Responden 1.e         | Ada   |
|                       | Alasan : untuk mengetahui tingkat kemendesakan      |
|                       | dan urgensi dari masing-masing usulan               |
| Responden 1.f         | Ada   |
|                       | Alasan : untuk mengetahui tingkat urgensi dan       |
|                       | manfaat usulan bagi masyarakat serta kelayakan      |
|                       | teknis dan anggaran pelaksanaannya                  |
| Responden 1.g         | Ada   |
|                       | Alasan: untuk diseleksi berdasarkan bobot prioritas |
| 7. Jika di persentas  |   |
| program/kegiatan yang | g masuk dalam APBD Tahun 2010                       |
|                       |   |
| Responden 1.a         | a. Usulan masyarakat melalui Musrenbang : 10%       |
|                       | b. Usulan masyarakat di luar Musrenbang: .5%        |
|                       | c. Usulan berdasarkan Renstra instansi Bapak: 85%   |

| Responden 1.b                         | a. Usulan masyarakat melalui Musrenbang : 30%       |
|---------------------------------------|---|
|                                       | b. Usulan masyarakat di luar Musrenbang: - %        |
|                                       | c. Usulan berdasarkan Renstra instansi Bapak: 70%   |
| Responden 1.c                         | a. Usulan masyarakat melalui Musrenbang : 30%       |
|                                       | b. Usulan masyarakat di luar Musrenbang: .50%       |
|                                       | c. Usulan berdasarkan Renstra instansi Bapak: 20%   |
| Responden 1.d                         | a. Usulan masyarakat melalui Musrenbang : 45%       |
|                                       | b. Usulan masyarakat di luar Musrenbang: .5%        |
|                                       | c. Usulan berdasarkan Renstra instansi Bapak: 50%   |
| Responden 1.e                         | a. Usulan masyarakat melalui Musrenbang :           |
|                                       | b. Usulan masyarakat di luar Musrenbang: .5%        |
| .2                                    | c. Usulan berdasarkan Renstra instansi Bapak: 60%   |
| Responden 1.f                         | a. Usulan masyarakat melalui Musrenbang : 40%       |
|                                       | b. Usulan masyarakat di luar Musrenbang: .15%       |
|                                       | c. Usulan berdasarkan Renstra instansi Bapak: 45%   |
| Responden 1.g                         | a. Usulan masyarakat melalui Musrenbang : 30%       |
|                                       | b. Usulan masyarakat di luar Musrenbang : .45%      |
|                                       | c. Usulan berdasarkan Renstra instansi Bapak: 25%   |
| 8. Menurut Bapak bagaii               | mana kualitas usulan masyarakat, baik yang langsung |
| disampaikan ke instan                 | si Bapak/Ibu maupun melalui Musrenbang?             |
| Responden 1.a                         | Baik  |
| Responden 1.b                         | Baik  |
| i <del>Dornuetakaan Haivareitae</del> | Ta-bula — — — — — — — — — — — — — — — — — — —       |

| Responden 1.c                           | Baik  |
|---|---|
| Responden 1.d                           | Kurang baik   |
|   | Alasan : karena lebih mencerminkan keinginan          |
|   | daripada kebutuhan                                    |
| Responden 1.e                           | Baik  |
| Responden 1.f                           | Baik  |
| Responden 1.g                           | Baik  |
| 9. Jika harus memil                     | ih antara usulan masyarakat melalui Musrenbang dan    |
| aspirasi anggota l                      | DPRD, manakah usulan yang menjadi prioritas masuk ke  |
| APBD?                                   |   |
| Responden 1.a                           | Usulan masyarakat melalui Musrenabang                 |
| Responden 1.b                           | Usulan masyarakat melalui Musrenbang                  |
| 100000000000000000000000000000000000000 | Karean diserta dengan long list dan short list usulan |
|   | program dan kegiatan masyarakat                       |
| Responden 1.c                           | Usulan masyarakat melalui Musrenbang                  |
| Responden 1.0                           | Alasan : karena lebih mencerminkan aspirasi           |
|   | masyarakat di tingkat bawah                           |
| Responden 1.d                           | Usulan masyarakat melalui Musrenbang                  |
| Responden 1.a                           | Alasan: murni muncul dari masyarakat bawah yang       |
|   | disampaikan secara apa adanya berdasarkan apa         |
|   | yang masyarakat alami dan rasakan                     |
| Responden 1.e                           | Sama baiknya, sehingga bobot proporsinya sama,        |
|   | sehingga idealnya harus teralokasi secara             |
|   | proporsional dan merata                               |
| Responden 1.f                           | Usulan masyarakat melalui Musrenbang                  |
|   | Alasana : sebagian besar usulan langsung              |
|   | masyarakat maupun melalui DPRD sebenarnya juga        |
|   | merupakan usulan yang muncul melalui                  |
|   | Musrenbang  |
| Responden 1.g                           | Usulan masyarakat melalui Musrenbang                  |
|   | Alasan: keterbatasan anggaran menyebabkan tidak       |
| <u> </u>                                |   |

|                          | semua usulan masyarakat hasil Musrenbang bisa<br>diakomodir dalam APBD  |
|--------------------------|---|
| -                        | siapakah yang paling menentukan usulan<br>ng akan masuk ke APBD?  |
| Responden 1.a            | Kepala bidang dan kepala seksi Alasana: karena kepala bidang dan kepala seksi adalah pejabat yang secara teknis menguasai pelaksanaan program dan kegiatan di bidangnya |
| Responden 1.b            | Kepala SKPD  Alasan: setelah dikomunikasi dengan kepala-kepala bidang dan sub bidang, kepala SKPD yang menentukan kebijakan final penyusunan APBD                       |
| Responden 1.c            | Kepala SKPD dan Kepala-kepala bidang serta sekretaris dinas Alasana   |
| Responden 1.d            | Kepala SKPD dan kepala-kepala bidang<br>Alasan:   |
| Responden 1.e            | Kepala SKPD  Alasan: karena kepala SKPD adalah yang memiliki kewenangan dan kuasa pengguna anggaran sehingga bertanggung jawab terhadap keberhasilan program            |
| Responnden 1.f           | Kepala SKPD  Alasan: kepala-kepala bidang dan sub bidang hanya mengusulkan, kemudian setelah direkap akan ditentukan oleh Kepala SKPD                                   |
| Responden 1.g            | Kepala-kepala bidang  Alasan: karena Kabid yang paling menentukan teknis dan skala prioritas dari setiap program dan kegiatan.  |
| 11. Sebagai seorang yang | g terlibat dalam penyusunan APBD, apakah Bapak  |

| 417   | 1. 1  |  |  |
|---|---|--|--|
|   | telah menguasai dan menjalankan peraturan perundang-undangan yang |  |  |
| merupakan pedoman dan petunjuk teknis yang berhubungan dengan |   |  |  |
| prosedur dan mekanisme penyusunan APBD?                       |   |  |  |
| Responden 1.a   | Menguasai   |  |  |
| Responden 1.b   | Menguasai   |  |  |
| Responden 1.c   | Menguasai   |  |  |
| Responden 1.d   | Menguasai   |  |  |
| Responden 1.e   | Menguasai   |  |  |
| Responden 1.d   | Menguasai   |  |  |
| Responden 1.e   | Menguasai   |  |  |
|   |   |  |  |
| 12. Apa yang menjadi ha                                       | mbatan usulan masyarakat tidak tertampung dalam                   |  |  |
| APBD?   |   |  |  |
| Responnden 1.a  | Harus terakomodirnya aspirasi DPRD dan tidak                      |  |  |
|   | semua usulan masyarakat melalui Musrenbang                        |  |  |
|   | mencerminkan kebutuhan riil dari masyarakat                       |  |  |
| Responden 1.b   | usulan-usula tersebut diseleksi melalui analisis                  |  |  |
|   | kesesuaian, tingkat kebutuhan dan urgensinya bagi                 |  |  |
|   | masyarakat  |  |  |
| Responden 1 c   | Keterbatasan anggaran dan harus terakomodirnya                    |  |  |
|   | hasil reses DPRD dan beberapa usulan langsung                     |  |  |
| 7   | masyarakat yang dianggap lebih penting dan urgent                 |  |  |
|   | untuk dilaksanakan  |  |  |
| Responden 1.d   | Tidak didukung oleh data yang akurat dan karena                   |  |  |
|   | keterbatasan anggaran   |  |  |
| Responden 1.e   | Mengakomodir pendekatan-pendekatan lain dalam                     |  |  |
|   | perencanaan, diantaranya aspirasi yang disampaikan                |  |  |
|   | DPRD dan usulan langsung masyarakat, karena                       |  |  |
|   | bobotnya sama dengan usulan masyarakat melalui                    |  |  |
|   | Musrenbang  |  |  |
| Responden 1.f   | Semua usulan masyarakat melalui Musrenbang telah                  |  |  |
|   |   |  |  |

|  | diakomodir dalam APBD meskipun usulan-usulan         |
|--|--|
|  | lain seperti aspirasi dewan dan usulan langsung juga |
|  | diakomodir   |
| Responden 1.g  | Keterbatasan anggaran                                |
| 13. Apakah jadwal pelaksanaan Reses DPRD yang tidak bersamaan deng |  |
| jadwal Musrenbang  | dapat merubah rencana kerja SKPD Bapak?              |
| Responden 1.a  | Ya   |
|  | Alasan : karena hasil reses DPRD harus diakomodir    |
|  | dan otomatis merubah Renja yang telah disusun        |
|  | sebelumnya   |
| Responden 1.b  | Tidak  |
|  | Alasan : karena hasil reses DPRD sama dengan         |
|  | usulan masyarakat metalui Musrenbang                 |
| Responden 1.c  | Tidak C  |
|  | Alasan bisa diakomodir bersama-sama                  |
| Responden 1.d  | Ya   |
|  | Alasan: karena hasil reses harus terakomodir dalam   |
|  | RKA  |
| Responden 1.e  | Ya   |
|  | Alasan : karena desan hasil reses harus masuk dalam  |
|  | APBD maka otomatis merubah rencana kerja yang        |
|  | telah disusun  |
| Responden 1.f  | Ya   |
|  | Alasan : hasil reses yang muncul setelah             |
|  | penyusunan Renja SKPD kemudian mendesakkan           |
|  | perubahan Renja yang sudah ditetapkan                |
| Responden 1.g  | Ya   |
|  | Alasan: harus masuk hasil reses DPRD kemudian        |
|  | mengganggu prioritas yang sudah ditetapkan dalam     |
| _  | Renja  |
|  |  |

| 14. Menurut Bapak   | kapan seharusnya usulan DPRD disampaikan kepada                      |  |  |
|---------------------|--|--|--|
| eksekutif untuk di  | eksekutif untuk dimasukkan dalam APBD, dan bagaimana implementasinya |  |  |
| selama ini          | selama ini   |  |  |
| Responden 1.a       | Bersamaan dengan jadwal Musrenbang                                   |  |  |
| Responden 1.b       | Bersamaan dengan jadwal Musrenbang                                   |  |  |
| Responden 1.c       | Bersamaan dengan jadwal Musrenbang                                   |  |  |
| Responden 1.d       | Bersamaan dengan jadwal Musrenbang                                   |  |  |
| Responden 1.e       | Bersamaan dengan jadwal Musrenbang                                   |  |  |
| Responden 1.f       | Bersamaan dengan jadwal Musrenbang                                   |  |  |
| Responden 1.g       | Bersamaan dengan jadwal Musrenbang                                   |  |  |
|                     |  |  |  |
| 15. Apakah usulan   | DPRD berdampak terhadap usulan masyarakat melalui                    |  |  |
| Musrenbang          |  |  |  |
| Responden 1.a       | Ya   |  |  |
| Responden 1.b       | Ya   |  |  |
| Responden 1.c       | Ya   |  |  |
| Responden 1.d       | Ya.  |  |  |
| Responden 1.e       | Ya   |  |  |
| Responden 1.f       | Ya   |  |  |
| Responden 1 g       | Ya   |  |  |
|                     |  |  |  |
| 16. Menurut Bapakfa | aktor apa saja yang mempengaruhi besar kecilnya usulan               |  |  |
| masyarakat hasil    | Musrenbang terserap dalam APBD?                                      |  |  |
| Responden 1.a       | Keterbatasan anggaran dan hasil reses DPRD serta                     |  |  |
|                     | kualitas usulan masyarakat melalui Musrenbang                        |  |  |
| Responden 1.b       | Keterbatasan anggaran  |  |  |
| Responden 1.c       | Keterbatasan anggaran  |  |  |
| Responden 1.d       | Kualitas usulan masyarakat yang lebih                                |  |  |
|                     | mencerminkan keinginan daripada kebutuhan                            |  |  |
| Responden 1.e       | Keterbatan anggaran dan hasil reses DPRD                             |  |  |

| Responden 1.f | Keterbatasan anggaran  |  |  |  |
|---------------|--|--|--|--|
| Responden 1.g | Keterbatasan anggaran  |  |  |  |
|               | sat beranggapan bahwa APBD tidak memihak pada seringkali APBD tidak sesuai dengan usulan na tanggapan Bapak? |  |  |  |
| Responden 1.a | APBD sudah memihak kepada masyarakat   |  |  |  |
| Responden 1.b | APBD sudah memihak kepada masyarakat   |  |  |  |
| Responden 1.c | APBD sudah memihak kepada masyarakat   |  |  |  |
| Responden 1.d | APBD sudah memihak kepada masyarakat   |  |  |  |
| Responden 1.e | APBD sudah memihak kepada masyarakat   |  |  |  |
| Responden 1.f | APBD sudah memihak kepada masyarakat   |  |  |  |
| Responden 1.g | APBD sudah memihak kepada masyarakat   |  |  |  |

# 2. Tim Anggaran Pemerintah Daerah

| 1 | undangan yang meru  | lelah menguasai dan menjalankan peraturan perundang-<br>pakan pedoman dan petunjuk teknis yang berhubungan dengan<br>sme penyusunan APBD? |
|---|---------------------|---|
|   | Responden 2.a       | Menguasai   |
|   | Responde 2.b        | Menguasai   |
| 2 | Nasional, pendekata | o. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan<br>an mana yang menurut Bapak/Ibu sebagai pendekatan<br>agunan yang lebih baik?   |
|   | Responden 2.a       | Buttom Up  Alasan: karena masyarakatlah yang paling mengetahui dan memahami kondisi riel dan kebutuhan di wilayah                         |

|          | masing-masing             |   |  |  |  |
|----------|---------------------------|---|--|--|--|
|          | Responden 2.b             | Semua memiliki bobot yang sama, tidak ada yang lebih  |  |  |  |
|          | •                         | istimewa dibandingkan yang lainnya karena semua       |  |  |  |
|          |                           | pendekatan tersebut sama-sama baik                    |  |  |  |
|          |                           |   |  |  |  |
| 3        | Anakah program/kegiatan   | yang diusulkan oleh SKPD sudah sesuai dengan usulan   |  |  |  |
|          | masyarakat melalui Musre  | • •   |  |  |  |
|          |                           |   |  |  |  |
|          | Responden 2.a             | Hasil Musrenbang dengan melihat keselarasan usulan    |  |  |  |
|          |                           | terebut dengan kebijakan dan program dan kegiatan     |  |  |  |
| ĺ        |                           | prioritas nasional, provinsi dan kabupaten            |  |  |  |
|          | Responden 2.b             | Tergantung dari bobot kepentingan dan kebutuhan       |  |  |  |
|          |                           | program dan kegiatan yang dikaitkan dengan            |  |  |  |
|          |                           | kemampuan keuangan daerah                             |  |  |  |
| 4        | Menurut Bapak/Ibu bag     | gaimana kualitas program/kegiatan yang diusulkan      |  |  |  |
|          | masyarakat?               |   |  |  |  |
|          | Responden 2.a             | masih kurang baik, karena banyak ditemui program dan  |  |  |  |
|          | responden 2.a             | kegiatan yang diusulkan masyarakat melalui            |  |  |  |
|          |                           | Musrenbang sebenarnya kegiatan yang tidak terlalu     |  |  |  |
|          |                           | penting dan mendesak, bahkan banyak usulan yang       |  |  |  |
|          |                           | mestinya bisa ditangani langsung oleh masyarakat      |  |  |  |
|          |                           |   |  |  |  |
|          |                           | secara gotong-royong. Kemudian persoalan lain lain    |  |  |  |
|          |                           | adalah tidak adanya dukungan data yang akurat sebagai |  |  |  |
|          | <u> </u>                  | pendukung usulan tersebut                             |  |  |  |
|          | Responden 2.b             | sudah baik, meski dalam penentuan pilihan program dan |  |  |  |
|          |                           | kegiatan yang masuk dalam APBD tetap mengacu pada     |  |  |  |
|          |                           | skala prioritas yang disesuaikan dengan kondisi       |  |  |  |
|          |                           | keuangan daerah                                       |  |  |  |
| 5        | Menurut Bapak/Ibu, mana   | usulan yang menjadi prioritas masuk ke APBD?          |  |  |  |
|          | Responden 2.a             | Prioritas utama adalah usulan masyarakat hasil        |  |  |  |
|          |                           | Musrenbang  |  |  |  |
|          | Responden 2.b             | tidak ada prioritas dari masing-masing sumber program |  |  |  |
|          |                           | dan kegiatan yang menjadi input program dan kegiatan  |  |  |  |
|          |                           | dalam APBD  |  |  |  |
| 6        | Jika dipersentasekan, bei | rapa persen sebaiknya masing-masing usulan program/   |  |  |  |
| <u>L</u> | rouetakaan Universitas T  | <u> </u>  |  |  |  |

| _ | kegiatan ditampung dalam | APBD?   |
|---|--------------------------|---|
|   | Responden 2.a            | 40% usulan masyarakat melalui Musrenbang, 10% usulan masyarakat di luar Musrenbang, 25% Usulan SKPD, 15% janji bupati dan 10% hasil reses DPRD        |
|   | Responden 2.b            | proporsi ideal masing-masing usulan tidak ditentukan<br>dari mana usulan tersebut muncul melainkan tergantung<br>kebutuhan dan kepentingan masyarakat |
| 7 |                          | Bapak/Ibu selama ini, siapakah yang paling menentukan yang akan masuk ke APBD?  |
|   | Rsponden 2.a             | Tim Anggaran Pemerintah Daerah  |
|   | Responden 2.b            | Badan Anggaran DPRD   |
| 8 |                          | r apa saja yang mempengaruhi besar kecilnya usulan<br>ang terserap dalam APBD?  |
| I | Responden 2.a            | Kesesuaian dan keselaran usulan dengan prioritas<br>kebijakan program dan kegiatan nasional, propinsi dan<br>kabupaten                                |
|   | Respondnen 2.b           | Ketersediaan anggaran dari pemerintah daerah  |
| 9 |                          | beranggapan bahwa APBD tidak memihak pada agkali APBD tidak sesuai dengan usulan masyarakat.  |
|   | Responden 2.a            | APBD sudah memihak pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat  |
|   | Responden 2.b            | Sudah   |

# 3. Badan Anggaran DPRD (Responden 3.a)

|         | 1    | Pertanyaan |  |  |  |
|---------|------|---|--|--|--|
|         |      | Apakah Bapak/Ibu telah menguasai dan menjalankan peraturan perundang-<br>undangan yang merupakan pedoman dan petunjuk   |  |  |  |
| Koleksi | Perp | oustakaan Universitas Terbuka   |  |  |  |

#### Jawaban

Menguasai teknis yang berhubungan dengan prosedur dan mekanisme penyusunan APBD?

#### 2 Pertanyaan

Berdasarkan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, mana yang menurut Bapak/Ibu sebagai pendekatan perencanaan pembangunan yang lebih baik?

#### Jawaban

Pendekatan Buttom Up

Prinsip tersebut telah sejak lama diimplementasikan Banggar dalam setiap penyusunan program dan kegiatan beserta anggaran, apalagi sejak APBD menerapkan konsep anggaran berbasis kinerja

### 3 Pertanyaan

Apakah program/kegiatan yang diusulkan oleh TAPD sudah sesuai dengan usulan masyarakat melalui Musrenbang?

#### Jawaban

Sesuai

#### 4 Pertanyaan

Menurut Bapa Tou bagaimana kualitas program/kegiatan yang diusulkan masyarakat

#### Jawaban

Baik

Hanya ada kegiatan-kegiatan lain yang menjadi prioritas pada masing-masing SKPD dan wajib diakomodir dalam APBD 2010 sehingga mengurangi efektivitas usulan masyarakat melalui Musrenbang untuk diakomodir dalam APBD 2010

# 5 Pertanyaan

Apakah DPRD melakukan survey ulang terhadap usulan SKPD?

#### **Jawaban**

Ya

#### 6 Pertanyaan

Usulan apa saja yang dilakukan survey ulang dan mengapa?

#### Jawaban

Usulan fisik yang mudah diamati

### 7 Pertanyaan

Menurut Bapak/Ibu mana yang menjadi prioritas masuk ke APBD?

#### Jawaban

Tentunya dari hasil survey itulan didapatkan kenyataan bahwa lebih sering usulan masyarakat yang disampaikan melalui Musrenbang tidak sesuai antara program dan kegiatan yang diusulkan dengan kondisi riil yang yang sebenarnya dihadapi masyarakat

### 8 Pertanyaan

Jika dipersentasekan, berapa persen sebaiknya masing-masing usulan program/kegiatan ditampung dalam APBD?

#### Jawaban

Tidak ada persentase ideal, karena tergantung bobot prioritas dan urgensi pelaksanaan dari setiap usulan yang disampaikan masyarakat

### 9 Pertanyaan

Apakah masyarakat pernah dilibatkan secara langsung dalam penyusunan APBD?

#### Jawaban

Masyarakat selalu dilibatkan dalam penyusunan APBD, misalnya di forum Musrenbang, mulai dari Musrenbang Desa, Kecamantan hingga Kabupaten

### 10 Pertanyaan

Berdasarkan pengalaman Bapak/Ibu selama ini, siapakah yang paling menentukan usulan (program/kegiatan) yang akan masuk ke APBD?

### Jawaban

- TAPD
- Bupati
- Banggar DPRD

# Keterangan

Itulah tanda adanya kemitraan antara eksekutif dan legislatif

### 11 Pertanyaan

Menurut Bapak/Ibu faktor apa saja yang mempengaruhi besar kecilnya usulan masyarakat terserap dalam APBD?

#### Jawahan.

Kualitas usulan masyarakat, apakah lebih mencerminkan kebutuhan ataukah hauya sekedar kebutuhan semata

#### 12 | Pertanyaan

Selama ini masyarakat beranggapan bahwa APBD tidak memihak pada masyarakat, karena seringkali APBD tidak sesuai dengan usulan masyarakat. Bagaimana tanggapan Bapak/Ibu?

#### Jawaban

APBD sudah memihak kepada masyarakat, hanya saja tidak semua usulan masyarakat bisa diakomodir, karena ada prioritas SKPD yang juga harus dilaksanakan, dan itu semua juga untuk kepentingan masyarakat.

# KUISTIONER

Petunjuk wawancara ini merupakan wahana untuk menggali informasi mengenai pendapat informan yang berkaitan dengan judul penelitian tesis "Efektifitas Aspirasi Masyarakat pada Perencanaan dan Penganggaran di Kabupaten Sumbawa Tahun 2010".

### **IDENTITAS INFORMAN**

| 2. | Um   | ur  |                     |                     |
|----|------|---|---------------------|---------------------|
| 3. | Jen  | is Kelamin  |                     |                     |
| 4. | Stat | tus Perkawinan                                      | 0                   |                     |
| 5. | Pen  | didikan Terakhir                                    |                     |                     |
| 6. | Pan  | gkat (Gol/Ruang)                                    |                     |                     |
| 7. | Jaba | atan  |                     |                     |
| 8. | Inst | ansi  |                     |                     |
| 9. |      | erlibatan dalam Perencanaan dan<br>ganggaran Daerah |                     |                     |
|    | ±    | Sebagai   |                     |                     |
|    | -    | Sejak (Tahun)                                       |                     |                     |
| A  | . Ur | ntuk Saluan Kerja Perangkat Daer                    | rah (SKPD)          |                     |
|    | 1.   | Sesuai rencana kerja SKPD yang B                    | apak Pimpin, berapa | a besarnya anggaran |
|    |      | belanja langsung yang diusulkan                     | untuk membiayai p   | orogram/kegiatan di |
|    |      | tahun 2010  |                     |                     |
|    |      | Jawab :   |                     |                     |

.....)

.....)

a. Program

b. Kegiatan

1. Nama

|            | c. Anggaran   | :  |
|------------|---|----|
| <i>2</i> . | Sesuai Perda APBD Tahun 2010, berapa besar anggaran belanja langsur | ng |
|            | untuk instansi Bapak ?  |    |
|            | a. Program  | :  |
|            | ()  |    |
|            | b. Kegiatan   | :  |
|            | ()  |    |
|            | c. Anggaran   | :  |
|            | ()  |    |
| 3.         | Dari Jumlah tersebut di atas, seberapa besar yang digunakan untu    | ık |
|            | pembangunan langsung menyentuh masyarakat?                          |    |
|            | Jawab:  |    |
|            | a. Rp.  |    |
|            | (   | )  |
|            | b   | •• |
| <b>4</b> . | Apakah program / kegiatan pada APBD 2010 yang diusulkan melal       | ui |
|            | instansi Bapak sesuai dengan usulan masyarakat melalui Musrenbang?  |    |
|            | Jawab:  |    |
|            | a. Sesuai   |    |
|            | b. Tidak Sesuai   |    |
|            | c. Sesuai sebagian  |    |
|            | Alasan ( Jika jawaban b atau c) :                                   |    |
|            |   | •• |
|            |   | •• |
|            |   | •• |
|            |   |    |

| 5. | Apakah ada usulan masyarakat yang secara langsung masuk ke instansi |
|----|---|
|    | Bapak tanpa melalui Musrenbang?                                     |
|    | Jawab:  |
|    | a. Ada  |
|    | b. Tidak Ada  |
|    | Jika jawaban a bagaimana kelanjutannya :                            |
|    |   |
|    |   |
|    |   |
| 6. | Jika ada usulan masyarakat selain hasil Musrenbang, apakah instansi |
|    | Bapak melakukan survey terhadap usulan tersebut ?                   |
|    | Jawab:  |
|    | a. Ya   |
|    | b. Tidak  |
|    |   |
|    | Alasan:   |
|    |   |
|    | .,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,                             |
|    |   |
| 7. | Jika di persentasekan, berapa persen masing-masing usulan program / |
|    | kegiatan yang masuk dalam APBD tahun 2010 ?                         |
|    | Jawab :   |
|    | a. Usulan masyarakat melalui Musrenbang:%                           |

|    | b. Usulan masyarakat di luar Musrenbang: %                            |
|----|---|
|    | c. Usulan berdasarkan Renstra Instansi Bapak: %                       |
| 8. | Menurut Bapak bagaimana kualitas usulan masyarakat, baik yang         |
|    | langsung disampaikan ke instansi Bapak maupun melalui Musrenbang?     |
|    | Jawab :   |
|    | a. Baik   |
|    | b. Kurang Baik  |
|    | Alasan (Jika jawaban b) :   |
|    |   |
|    |   |
|    |   |
|    |   |
| 9. | Jika harus memilih antara usulan masyarakat melalui Musrenbang dan    |
|    | aspirasi anggota DPRD, manakah usulan yang menjadi prioritas masuk ke |
|    | APBD ?  |
|    | Jawab .   |
|    | a. Usulan masyarakat melalui Musrenbang                               |
|    | b. Aspirasi anggota DPRD  |
|    | Alasan :  |
|    |   |
|    |   |
|    |   |
|    |   |

| 10.         | Di                             | instansi        | Bapak,                                  | siapakah                                | yang              | paling    | menentukan     | usulan  |
|-------------|--------------------------------|-----------------|---|---|-------------------|-----------|----------------|---------|
|             | (pr                            | ogram/kegia     | atan) yang                              | g akan masu                             | ık ke Al          | PBD?      |                |         |
|             | Jawab :                        |                 |   |   |                   |           |                |         |
|             | a. Kepala SKPD                 |                 |   |   |                   |           |                |         |
|             | b. Masing-masing Kepala Bidang |                 |   |   |                   |           |                |         |
|             | <i>c</i> .                     | Lainnya         |   |   |                   |           |                |         |
|             |                                | Sebutkan        | • | • |                   |           | 1              |         |
|             | Ala                            | ısan :          |   |   |                   |           |                |         |
|             | *****                          | *************** | **************                          | •••••                                   |                   | 2         | <b>/</b>       |         |
|             |                                | *************   | ,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,, |   |                   |           |                |         |
|             |                                | ************    |   |   |                   | ••        |                |         |
| 11.         | Sel                            | oagai seorai    | ng yang i                               | terlibat dala                           | iw běn            | yusunan   | APBD, apakat   | ı Bapak |
|             | Tel                            | lah mengua      | sai dan n                               | nenjalankar                             | peratu            | ran Peru  | ndang-Undang   | an yang |
|             | me                             | rupakan pe      | doman                                   | ian petunju                             | ık tekn           | is yang   | berhubungan    | dengan  |
|             | pro                            | sedur dan n     | nekanism                                | e penyusuna                             | an APB            | D?        |                |         |
|             | Jav                            | wab :           |   |   |                   |           |                |         |
|             | a.                             | Menguasai       |   |   |                   |           |                |         |
|             | b.                             | Tidak Men       | guasai                                  |   |                   |           |                |         |
|             | <b>c</b> .                     | Menguasai       | Sedikit                                 |   |                   |           |                |         |
| <i>12</i> . | Аp                             | a yang mei      | njadi ham                               | batan usula                             | n masy            | arakat ti | dak tertampung | g dalam |
|             | AP                             | BD?             |   |   |                   |           |                |         |
|             | Jav                            | wab:            |   |   |                   |           |                |         |
|             |                                |                 |   | • | • • • • • • • • • | •••••     |                |         |
|             |                                |                 |   |   | •••••••           |           | ••••••         | ••••••  |

| <i>13</i> . | Apakah jadwal pelaksanaan Reses DPRD yang tidak bersamaan dengan |
|-------------|--|
|             | jadwal Musrenbang dapat merubah rencana kerja SKPD Bapak ?       |
|             | Jawab :  |
|             | a. Ya  |
|             | b. Tidak   |
|             | Alasan:  |
|             |  |
|             |  |
|             |  |
| 14.         | Menurut Bapak kapan seharusnya usulan DPRD disampaikan kepada    |
|             | eksekutif untuk dimasukkan dalam APBD ?                          |
|             |  |
|             | Dan bagaimana implementasinya selama ini                         |
|             |  |
|             |  |
| <i>15</i> . | Apakah usulan DPRD berdampak terhadap usulan masyarakat melalui  |
|             | Musrenbang?  |
|             | a. Ya  |
|             | b. Tidak   |
|             | Jika Ya, bagaimana   |
|             | dampaknya  |
|             |  |

| 16.    | Menurut Bapak faktor apa saja y     | ang mem                                 | pengaruhi bes | ar kecilnya                             | ı usulan                                |
|--------|-------------------------------------|---|---------------|---|---|
|        | Masyarakat hasil Musrenbang ter     | rserap dala                             | am APBD?      |   |   |
|        | Jawab:                              |   |               |   |   |
|        |                                     | • |               | ,                                       | ••••••                                  |
|        |                                     |   |               | ,                                       |   |
|        |                                     | •••                                     | ********      |   | •••••                                   |
| 17.    | Selama ini Masyarakat berangg       | apan bah                                | wa APBD tida  | ak memiha                               | ak pada                                 |
|        | masyarakat, karena seringkali       | APBD                                    | tidak sesuai  | dengan                                  | usulan                                  |
|        | masyarakat. Bagaimana tanggapa      | an Bapak                                | 2-/           |   |   |
|        | Jawab:                              |   |               |   |   |
|        |                                     |   |               | · • • • • • • • • • • • • • • • • • • • |   |
|        |                                     | <b></b>                                 |               |   |   |
|        | 6                                   | • | •••           |   |   |
| Cata   | tan Tambahan :                      |   |               |   |   |
|        |                                     |   |               |   |   |
|        |                                     |   |               | ***************                         | ,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,, |
|        |                                     | ************                            |               | *******                                 |   |
|        |                                     |   | •••••         | **********                              | ************                            |
| ****** |                                     | ******                                  | ,             | *************************************** | ,                                       |
| •••••  | ,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,,, |   |               | •••••                                   | ı                                       |