

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **II.1. Kajian Pustaka**

Perencanaan partisipatif merupakan wujud nyata dari perubahan paradigma perencanaan sentralistik ke dalam perencanaan partisipatif. Peran aktif masyarakat dan *stakeholders* dalam musrenbang merupakan wujud dari partisipatif masyarakat, sebagai bentuk dari tuntutan masyarakat tentang partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Inti dasar dalam perencanaan partisipatif adalah adanya jaminan dan hak warga dari usulan musrenbang partisipatif terhadap kepastian penganggaran daerah/APBD, wujud konsistensi musrenbang kedalam dokumen perencanaan, dan konsistensi antara dokumen perencanaan kedalam APBD. Sistem dan prosedur resmi yang digunakan dalam perencanaan partisipatif adalah melalui musrenbang yang didesain secara partisipatif.

Pada tahun 2013 peneliti Hariyanto Usia, meneliti tentang Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Tahunan (Studi Perencanaan Pembangunan Tahunan 2011-2012 di Kecamatan Sanana, Kabupaten Kepulauan Sula). Menujukan bahwa pelaksanaan partisipasi masyarakat melalui musrenbang kecamatan baru pada tingkat informing (tangga ketiga dari delapan tangga Arnstain). Tingkat informing ini termasuk dalam derajat tokohsme penghargaan/*degree of tokohsme* dimana tingkat partisipasi

masyarakat didengar dan diperkuat dengan berpendapat, tetapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan.

Pada tahun 2008 peneliti Irma Purnasari, meneliti tentang Studi Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Cibadak, Kabupaten Sukabumi. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, fokus penelitian adalah partisipatif masyarakat di Kecamatan Cibadak, Kabupaten Sukabumi dalam perencanaan pembangunan dengan observasi dan wawancara mendalam. Proses perencanaan pembangunan partisipatif yang dilaksanakan belum sepenuhnya mencerminkan perencanaan partisipatif, tahapan-tahapan perencanaan belum semuanya dilaksanakan, dan masyarakat sebagai peserta belum sepenuhnya memahami identifikasi masalah dan kebutuhan masyarakat yang prioritas. Faktor yang mempengaruhi perencanaan partisipatif di Kecamatan Cibadak, Kabupaten Sukabumi adalah tahapan-tahapan proses perencanaan pembangunan di masing-masing desa belum dilaksanakan, tahapan pembahasan untuk prioritas kegiatan yang dibawa di tingkat atasnya tidak dilaksanakan. Pada tahap pengambilan keputusan untuk memutuskan prioritas kegiatan yang diajukan pada tingkat kabupaten masyarakat belum dilibatkan. Pelibatan masyarakat dalam partisipasi musrenbang masih rendah, apalagi usulan dari masing-masing desa sudah masuk ke kecamatan satu minggu sebelum pelaksanaan musrenbang kecamatan,

sehingga masyarakat menganggap semua usulan nantinya akan dibawa ke tingkat kabupaten.

Pada tahun 2002 peneliti Gusti Mawardi, meneliti tentang Anggaran Belanja Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar, Kalimantan Selatan, ditinjau dari Proses dan Pengalokasian. Penelitian ini menggunakan metode analisi deskriptif dan *comparative budget statement* (CBS) dengan fokus penelitian pada proses dan pengalokasi APBD di Kabupaten Banjar, Kalimantan Selatan. Dalam pengelolaan keuangan daerah terutama dari segi pembiayaan, Kabupaten Banjar, Kalimantan Selatan masih tergantung pada pemberian dana dari pemerintah pusat, ketergantungan pada pemerintah pusat masih sangat tinggi sebesar Rp.56.554.540.000,00. Belanja Rutin/gaji sebesar Rp.36.448.750.000,00, (60,88%) dan belanja pembangunan sebesar Rp.23.424.670.000,00 (39,12%). Proses penyusunan APBD di Kabupaten Banjar belum mencerminkan aspirasi masyarakat, faktor birokrasi masih sangat dominan dalam penentuan anggaran, rata-rata realisasi anggaran masih pada belanja birokrasi sebesar 38,49% atau Rp.23.047.569.000,00. Laju pertumbuhan belanja cenderung fluktuatif, kecuali anggaran belanja gaji yang setiap tahunnya mengalami peningkatan. Perlunya perubahan pada penerapan anggaran sesuai paradigma baru untuk pemenuhan dan kebutuhan masyarakat agar bisa terlaksana dan dapat dirasakan oleh masyarakat.

Pada tahun 2007 peneliti Isnadi, meneliti tentang Proses Perencanaan Partisipatif dalam Pembangunan Daerah di Kabupaten Kebumen (Kajian

tentang Kemampuan Perencanaan Pembangunan Daerah dengan Model Perencanaan Partisipatif dalam Mengakomodir Aspirasi Masyarakat). Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pengamatan langsung terhadap obyek yang diteliti. Fokus penelitian ini adalah mengkaji dan menganalisis kejadian langsung dilapangan yaitu pelaksanaan musrenbang tingkat desa, tingkat kecamatan, dan musrenbang tingkat kabupaten. Fenomena-fenomena yang ditemui dilapangan adalah Pelaksanaan perencanaan pembangunan partisipatif yang dilakukan melalui musrenbang baik tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten masih bersifat formalitas belaka, elit-elit birokrasi masih mendominasi dalam pengambilan keputusan, ego sektoral masih dipegang kuat oleh elit birokrasi, DPRD yang seharusnya sebagai wakil rakyat dalam mengawal aspirasi masyarakat melalui musrenbang partisipatif kurang berperan aktif, hubungan kekuasaan masih sentralistik sehingga berpengaruh dalam pengambilan keputusan pada prioritas pembangunan.

Peneliti ini juga menunjukan bahwa musyawarah pembangunan partisipatif tingkat kecamatan tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya dengan alasan secara struktural kecamatan tidak memiliki otonomi karena kepanjangan langsung dari bupati, camat bukan atasan kepala desa karena atasan kepala desa adalah bupati, Forum musrenbang kecamatan hanya sebagai pencatat usulan dari desa, bukan sebagai salah satu tahapan dalam musrenbang, jumlah desa yang terlalu banyak membuat pelaksanaan musrenbang menjadi lama sehingga pemotongan hirarkhi perencanaan untuk menghemat energi.

Penyerahan usulan perencanaan kepada DPRD, dikandung maksud sebagai pemisah antara politik dan administrasi, Politik bertugas sebagai mengartikulasi kepentingan rakyat dalam bentuk perencanaan sedangkan administrasi bertugas melaksanakan keputusan, Oleh sebab itu semua aktivitas perencanaan yang selama ini dilakukan oleh eksekutif diserahkan sepenuhnya kepada DPRD.

Tahun 2015 Rovika Nurvemiya, dalam Jurnal Analisis Perencanaan dan Penganggaran (Studi Kasus Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia Satuan Kerja Kepolisian Resort Malang Kota). Fokus penelitian adalah analisis perencanaan dan penganggaran yaitu dari Renstra sampai menghasilkan dokumen Rencana Kerja Anggaran pada Satuan Kerja Kepolisian Resort Malang Kota. Adapun hasil penelitian Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) merupakan satuan kerja untuk Pemerintah Pusat sehingga Kapolri merupakan Pengguna Anggaran dan selanjutnya Kapolres merupakan Kuasa Pengguna Anggaran (Kuasa PA) dengan salah satu tugas Kuasa PA yang sangat penting yaitu menyusun dokumen Rencana Kerja Anggaran (RKA) sesuai dengan Renstra Polri Tahun Anggaran 2015-2019 yang ingin dicapai adalah “Meningkatnya Kepercayaan Masyarakat dan Mengajak Seluruh Komponen Masyarakat Untuk Membantu Menjalankan Tugas Polri” dengan 13 kegiatan-kegiatan untuk mencapai 8 sasaran strategis Polri.

Pada tahun 2008 peneliti Lita Irawati, meneliti tentang Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang (Studi tentang

Keberpihakan APBD pada Kepentingan Publik). Penelitian ini menggunakan Deskriptif kualitatif, dengan hasil adanya perencanaan yang tidak match dimana prioritas program tidak sama antara perencana terdahulu dengan perencana sekarang, dalam Renstra perencanaan tahun 2007 meliputi 14 bidang, akan tetapi dalam KUA tahun 2007 ada 16 bidang sehingga tidak terjadinya kesinambungan dalam perencanaan. Kurang keselarasan dokumen perencanaan dan mekanisme perencanaan APBD Kota Malang tahun 2007 kurang linier terbukti dengan adanya program kegiatan pada Renstra pada tahun 2007 tidak sama dengan KUA tahun 2007. Terjadinya inkonsistensi perencanaan pada Renstra tahun 2007 dengan KUA tahun 2007 dikarenakan masa peralihan Kepmendagri 29 tahun 2002 dengan Permendagri 13 tahun 2006, dan tidak dibarengi dengan aturan SAB sehingga interpretasinya kurang optimal.

Fikri Azhar pada tahun 2015 dalam Jurnal Vol 3 No.2 ISSN2303-341X Partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan di Kelurahan Pegirian Kecamatan Semampir Kota Surabaya. Derajat partisipasi masyarakat dalam musrenbang di Kelurahan Pegirian Kecamatan Semampir Kota Surabaya berada pada tangga informasi dan konsultasi, peran masyarakat sebagai obyek didengar pendapatnya lalu disimpulkan, masyarakat sudah berpartisipasi dalam memenuhi kewajibannya. Partisipasi masyarakat dalam mengikuti musrenbang kurang baik terbukti tidak hadirnya PKK dalam forum tersebut, pada proses pengumpulan usulan hanya sebagai penampung dan dalam pembahasan masyarakat kurang terlibat dan tidak mengetahui prioritas

usulan. Pelaksanaan e\_musrenbang tidak berjalan dengan baik karena di Kelurahan Pegirian pelaksanaan masih manual melalui form yang telah disediakan. Faktor-faktor yang mempengaruhi masyarakat dalam musrenbang belum siapnya masyarakat dalam mengakses usulan melalui website, partisipasi masyarakat pada tingkat informasi.

Pada tahun 2013 Abdul Gafar Santoso dalam Jurnal Pembangunan Daerah Vol. I Edisi 2 CDR, Potensi yang terbaik dalam Pembangunan Daerah, Kegiatan membangun sekitar areal kerja Perusahaan atau Community Development Responsibility (CDR) merupakan dana dari pihak dunia usaha sebagai alternatif pembiayaan pembangunan di sekitar perusahaan. Perlunya tiga peran yaitu pemerintah, masyarakat dan dunia usaha untuk melaksanakan program SDR dalam mengurangi angka kemiskinan di wilayah tersebut. CDR sangat membantu pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan di sekitar area perusahaan sehingga dapat mengentaskan kemiskinan. Sektor perkebunan, kehutanan, pertambangan dan industri pengolahan merupakan peluang untuk memanfaatkan dana pada kegiatan CDR. Peran pemerintah sangatlah penting untuk mendorong terlaksananya CDR area sekitar perusahaan, pemerintah juga berkewajiban membina kelompok masyarakat agar mampu menjadi mitra kerja perusahaan dalam melaksanakan CDR, CDR merupakan alternatif pendanaan dalam pembangunan di sekitara area perusahaan untuk pengentasan kemiskinan.

Pada tahun 2011 Tri Pranadji dalam Jurnal Pembangunan Daerah Vol.XV/EDISI 03/2011 Pertanian dalam perspektif perencanaan pembangunan nasional. Budaya perencana hingga kini belum banyak mewarnai penyelenggaraan pembangunan daerah, sehingga sering ditemui bahwa penyusunan dokumen perencanaan hanya sekedar mengugurkan kewajiban, dan banyak ditemui dokumen perencana hanyalah sebagai dokumen (benda mati) bukan sebagai instrumen strategis untuk menjalankan pemerintahan daerah yang lebih efektif. Pertanian merupakan urusan pilihan, akan tetapi dalam perspektif pembangunan daerah dalam kontek pertanian perlu adanya penguatan perhatian terhadap upaya memandirikan sektor pertanian di pedesaan. Sektor pertanian dalam perencanaan pembangunan memberikan gambaran yang kurang optimis, merupakan implikasi lemahnya kemajuan pertanian di tingkat nasional. Dalam perspektif perencanaan pembangunan daerah sektor pertanian diperkirakan semakin tidak kooperatif dan menuju pada lembah kritis, perlunya gerakan penguatan perhatian terhadap upaya memandirikan sektor pertanian di pedesaan.

Tabel 2.1  
Penelitian Terdahulu

No	Penelitian	Hasil
1.	Hariyanto Usia, 2013 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Tahunan (Studi Perencanaan	- Pelaksanaan musrenbang kecamatan di Kecamatan Sanana Kabupaten Kepulauan Sula baru pada tingkat Informing (tangga ketiga dari delapan tangga Arnstain) tingkat informing ini termasuk dalam derajat tokohisme penghargaan/ <i>degree of tokohisme</i>



No	Penelitian	Hasil
	Pembangunan Partisipatif Tahun 2011-2012 di Kecamatan Sanana, Kabupaten Kepulauan Sula)	dimana tingkat partisipasi masyarakat didengar dan diperkuat dengan berpendapat, tetapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan di pertimbangkan oleh pemegang keputusan.
2.	Irma Purnasari, 2008, Studi Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Cibadak, Kabupaten Sukabumi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proses perencanaan pembangunan partisipatif yang dilaksanakan belum sepenuhnya mencerminkan perencanaan partisipatif, tahapan-tahapan perencanaan belum semuanya dilaksanakan, dan masyarakat sebagai peserta belum sepenuhnya memahami identifikasi masalah dan kebutuhan masyarakat yang prioritas.</li> <li>- Faktor yang mempengaruhi perencanaan partisipatif di Kecamatan Cibadak, Kabupaten Sukabumi adalah tahapan-tahapan proses perencanaan pembangunan di masing-masing desa belum dilaksanakan, tahapan pembahasan untuk prioritas kegiatan yang dibawa di tingkat atasnya tidak dilaksanakan.</li> <li>- Perlunya peningkatan peran masyarakat dan desa dalam pelaksanaan partisipasi perencanaan pembangunan untuk pencapaian suatu tujuan.</li> </ul>
3.	Gusti Mawardi, 2002, Anggaran Belanja Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar, Kalimantan Selatan, Ditinjau dari Proses dan Pengalokasian	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proses penyusunan APBD di Kabupaten Banjar belum mencerminkan aspirasi masyarakat, rata-rata realisasi anggaran masih pada belanja birokrasi sebesar 38,49% atau Rp.23.047.569.000,00.</li> <li>- Laju pertumbuhan belanja cenderung fluktuatif, kecuali anggaran belanja gaji yang setiap tahunnya mengalami peningkatan</li> <li>- Perlunya penerapan paradigma baru dalam anggaran untuk pemenuhan dan kebutuhan masyarakat.</li> </ul>
4.	Isnadi, 2007 tentang Proses Perencanaan Partisipatif dalam Pembangunan Daerah di Kabupaten Kebumen	- Pelaksanaan perencanaan pembangunan partisipatif yang dilakukan melalui musrenbang baik tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten. Musrenbang masih bersifat formalitas belaka, elit-elit birokrasi masih

No	Penelitian	Hasil
	(Kajian tentang Kemampuan Perencanaan Pembangunan Daerah dengan Model Perencanaan Partisipatif dalam Mengakomodir Aspirasi Masyarakat)	mendominasi dalam pengambilan keputusan, ego sektoral masih dipegang kuat oleh elit birokrasi, DPRD yang seharusnya sebagai wakil rakyat dalam mengawal aspirasi masyarakat melalui musrenbang partisipatif kurang berperan aktif, hubungan kekuasaan masih sentralistik sehingga berpengaruh dalam pengambilan keputusan pada prioritas pembangunan.
5.	Rovika Nurvemiyana, 2015 tentang Jurnal Analisis Perencanaan dan Penganggaran (Studi Kasus Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia Satuan Kerja Kepolisian Resort Malang Kota)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dalam Renstra Polri Ada 13 program beserta kegiatannya, akan tetapi hanya 8 program beserta kegiatannya yang dilaksanakan sesuai sasaran strategis dengan anggaran Rp. 70.968.732.000,00 bersumber dari APBN.</li> <li>- Kepolisian Republik Indonesia (Polri) merupakan salah satu satuan kerja untuk pemerintah pusat sehingga Kapolri merupakan Pengguna Anggaran dan Kapolres selaku Kuasa Pengguna anggaran dengan tugas penting membuat RKA sesuai dengan Renstra Polri Tahun 2015-2019.</li> </ul>
6.	Lita Irawati, 2008 tentang Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang (Studi tentang Keberpihakan APBD pada Kepentingan Publik)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adanya perencanaan yang tidak match dimana prioritas program tidak sama antara perencana terdahulu dengan perencana sekarang, dalam Renstra perencanaan tahun 2007 meliputi 14 bidang, akan tetapi dalam KUA tahun 2007 ada 16 bidang sehingga tidak terjadinya kesinambungan dalam perencanaan.</li> <li>- Keselarasan dokumen perencanaan dan mekanisme perencanaan APBD Kota Malang tahun 2007 kurang linier terbukti dengan adanya program kegiatan pada Renstra pada tahun 2007 tidak sama dengan KUA tahun 2007.</li> <li>- Terjadinya inkonsistensi perencanaan pada Renstra tahun 2007 dengan KUA tahun 2007 dikarenakan masa peralihan Kepmendagri 29 tahun 2002 dengan Permendagri 13 tahun 2006, dan tidak dibarengi dengan aturan SAB sehingga interpretasinya kurang optimal</li> </ul>

No	Penelitian	Hasil
7.	Fikri Azhar, 2015, Jurnal Vol 3 No.2 ISSN2303-341X Partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan di Kelurahan Pegirian Kecamatan Semampir Kota Surabaya.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Derajat partisipasi masyarakat dalam musrenbang di Kelurahan Pegirian Kecamatan Semampir Kota Surabaya berada pada tangga informasi dan konsultasi, peran masyarakat sebagai obyek didengar pendapatnya lalu disimpulkan, masyarakat sudah berpartisipasi dalam memenuhi kewajibannya.</li> <li>-Pelaksanaan e_musrenbang tidak berjalan dengan baik karena di Kelurahan Pegirian pelaksanaan masih manual melalui form yang telah disediakan.</li> <li>- Faktor-faktor yang mempengaruhi masyarakat dalam musrenbang belum siapnya masyarakat dalam mengakses usulan melalui website, partisipasi masyarakat pada tingkat informasi</li> </ul>
8.	Abdul Gafar Santoso, Jurnal Pembangunan Daerah Vol. I Edisi 2 Tahun 2013, CDR, Potensi yang terbaik dalam Pembangunan Daerah	Kegiatan membangun sekitar areal kerja Perusahaan atau <i>Community Development Responsibility</i> (CDR) merupakan dana dari pihak dunia usaha sebagai alternatif pembiayaan pembangunan di sekitar perusahaan. Perlunya tiga peran yaitu pemerintah, masyarakat dan dunia usaha untuk melaksanakan program SDR dalam mengurangi angka kemiskinan di wilayah tersebut.
9.	Tri Pranadji, Jurnal Pembangunan Daerah Vol.XV/EDISI 03/2011 Pertanian dalam perspektif perencanaan pembangunan nasional.	Budaya perencana hingga kini belum banyak mewarnai penyelenggaraan pembangunan daerah, sehingga sering ditemui bahwa penyusunan dokumen perencanaan hanya sekedar mengugurkan kewajiban, dan banyak ditemui dokumen perencana hanyalah sebagai dokumen (benda mati) bukan sebagai instrumen strategis untuk menjalankan pemerintahan daerah yang lebih efektif. Pertanian merupakan urusan pilihan, akan tetapi dalam perspektif pembangunan daerah dalam kontek pertanian perlu adanya penguatan perhatian terhadap upaya memandirikan sektor pertanian di pedesaan.

Sumber: diolah dari berbagai hasil penelitian, 2016.

Dari penelitian-penelitian diatas masih terfokus pada pemasalahan dan pembahasan sepotong-potong antara perencanaan partisipatif itu sendiri, pembangunan daerah, dan penganggaran, penulis berbeda dengan penulis-penulis diatas, penulis akan membahas dan mengulas tentang musrenbang, perencanaan daerah, sampai dengan penganggaran sehingga akan terlihat konsistensi hasil musrenbang, menjadi dokumen perencanaan, sampai pada penganggrannya.

## **II.2. Kerangka Teori**

### **II.2.1 Definisi Pembangunan**

Kondisi dimana seseorang atau kelompok bisa merasakan perubahan mengenai kondisi sosial dan ekonomi dalam kurun waktu tertentu merupakan wujud pembangunan, merupakan definisi pembangunan dalam Kanjian sistem perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Gunungkidul (2002:5). Perubahan cara pandang mengenai kemajuan sosial ekonomi sesuai yang diinginkan maupun tidak sesuai, dan perubahan tersebut setiap orang mempunyai cara pandang berbeda mengenai perubahan yang diinginkan dengan aturan yang sama.

Perbaikan kondisi hidup seseorang atau kelompok secara langsung maupun tidak langsung melalui pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi yang mendasar merupakan dampak adanya pembangunan, akan tetapi sebaliknya jika tidak ada perubahan dan perhatian terhadap kualitas pertumbuhan ekonomi

dan perubahan sosial bukan merupakan adanya pembangunan yang direncanakan dan dijalankan. Wujud dari pembangunan melibatkan transformasi struktur sosial dan ekonomi suatu bangsa, melalui cakupan perubahan dalam permintaan, distribusi pendapatan dan pekerjaan yang dilakukan oleh masyarakat sebagai obyek dan pelaku pembangunan.

## II.2.2 Sudut Pandang Mengenai Pembangunan

Sudut pandang mengenai pembangunan menurut (Subarsono, 1997) dibagi menjadi 2(dua) yaitu sudut pandangan tradisional dan modern.

### II.2.2.1 Pandangan Pembangunan Tradisional

Pandangan pembangunan tradisional yang diakui oleh dunia dimulai pada kurun waktu tahun 1950-an, mempunyai arti suatu pembangunan untuk meningkatkan ekonomi nasional suatu bangsa. Pembangunan tersebut dilakukan melalui peningkatkan perekonomian suatu negara melalui pembangunan dalam mempercepat pertumbuhan Produk Nasional Bruto (PNB) atau *Gross National Product* (GNP), dengan standar yang diberikan oleh dari Pereserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan nilai rata-rata pertumbuhan 5-7 persen per tahun.

Asumsi rata-rata pertumbuhan 5-7 persen per tahun diharapkan proses pembangunan tersebut akan terjadi dampak positif bagi seluruh masyarakat dalam bentuk adanya kesempatan kerja, adanya perbaikan pendapatan, dan peningkatan perekonomian bagi masyarakat berdampak pada proses tetesan kebawah (*trickle down effect*).

Tercapainya GNP per kapita, merupakan tujuan utama konsep pembangunan tradisional melalui angka pertumbuhan ekonomi yang tinggi. GNP per kapita tinggi merupakan persoalan utama sedangkan permasalahan-permasalahan mengenai kemiskinan, pengangguran dan distribusi pendapatan merupakan persoalan sekunder yang kurang direspon.

Di Indonesia pandangan pembangunan secara tradisional dilakukan pada era Soeharto yaitu sebelum 1999 yang dikenal dengan masa orde baru dengan menitikberatkan pada *trickle down effect*, pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat secara *top down*, masyarakat hanya sebagai obyek pembangunan.

#### II.2.2.2. Pandangan Baru Pembangunan

Pandangan baru tentang pembangunan bagi dunia khususnya negara barat/eropa dimulai pada tahun 1970an, pandangan ini diikuti oleh negara-negara Dunia Ketiga dengan pertumbuhan ekonomi sebesar 7 persen sesuai anjuran dari PBB, akan tetapi masyarakatnya masih banyak dibawah garis kemiskinan. Bagi Indonesia pandangan baru mengenai pembangunan dimulai setelah tahun 1998 atau runtuhnya era Soeharto dengan munculnya reformasi secara menyeluruh.

Pandangan baru pembangunan yaitu penghapusan kemiskinan, ketimpangan, dan pengangguran dalam konteks pertumbuhan ekonomi menurut Todaro (1977:61). Pandangan baru pembangunan mulai dari proses dalam pelaksanaannya harus mempunyai tiga nilai inti serta tujuan menurut

Widodo (2006:5), ketiga nilai inti pembangunan adalah : 1) Kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar (*sustenance*); 2) Manusia terhormat dalam bentuk harga diri; 3) Kebebasan (*freedom of servitude*). Adapun tiga tujuan pembangunan adalah: 1) Peningkatan ketersediaan serta perluasan distribusi barang kebutuhan pokok; 2) Peningkatan standar hidup; 3) Perluasan pilihan ekonomis dan sosial bagi setiap individu. Pandangan baru pembangunan diatas mempunyai tujuan utama yang paling pokok dalam kehidupan manusia yaitu penghapusan kemiskinan dalam pemenuhan kebutuhan dasar, mempersempit jurang ketimpangan dari melalui standar hidup, dan peningkatan martabat manusia dari segi ekonomi dan strata sosial.

Hal serupa disampaikan pandangan pembangunan mengenai proses pembangunan dan tujuan pembangunan yang akan dicapai menurut pandangan Seers (1973:7) dalam mengajukan tiga macam pertanyaan yang harus dijawab dalam proses pembangunan seperti di ungkapkan sebagai berikut:

“Pertanyaan yang ditanyakan kepada suatu negara yang melaksanakan pembangunan adalah: apa yang sedang terjadi dengan kemiskinan? Apa yang sedang terjadi dengan pengangguran? Apa yang sedang terjadi dengan ketimpangan? Jika ketiganya manjadi rendah dari sebelumnya tinggi, tidak dapat diragukan lagi bahwa pembangunan terjadi di negara tersebut, Sebaliknya jika salah satu atau salah dua dari tiga fenomena tersebut, apalagi ketiganya, semakin memburuk, sangat janggal untuk mengatakan telah terjadi pembangunan, walaupun pendapatan per kapita meningkat dua kali lipat”.

Perlunya pembangunan yang akan dicapai suatu negara dalam meningkatkan harkat dan martabat bangsa adalah untuk mengurangi angka kemiskinan, pengurangan pengangguran dengan membuka kesempatan kerja

seluas-luasnya, dan mempersempit jurang ketimpangan antara si kaya dan si miskin.

Menurut pendapat Currey (1973:7) secara umum pembangunan adalah suatu proses perbaikan suatu kelompok, daerah, wilayah, maupun negara dalam mencapai tujuannya. Proses pembangunan yang dilalui dalam mencapai tujuan harus mampu menjawab tiga pertanyaan dasar yaitu :

- a. Pembangunan untuk siapa, siapa yang mendapat manfaat dari pembangunan, dan siapa yang harus membayar biaya pembangunan;
- b. Bagaimana pembangunan dijalankan; dan
- c. Masyarakat seperti apa yang diharapkan dalam pembangunan.

Pembangunan merupakan suatu proses perubahan terencana dan terukur dari situasi satu ke situasi lainnya yang dinilai lebih baik secara nasional, akan tetapi keberhasilan pembangunan yang dianggap baik oleh bangsa yang satu mungkin berbeda dengan bangsa yang lainnya, berbeda pula dari waktu ke waktunya. Proses multi-dimensi dalam pembangunan yang mencakup re-organisasi dan re-orientasi sistem ekonomi dan sosial suatu bangsa merupakan arti dari pembangunan, adapun tujuan pembangunan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat, kesejahteraan yang lebih baik, dan output suatu daerah maupun bangsa.

Oleh sebab itu pembangunan menghendaki suatu perubahan dan transformasi institusi, struktur administratif dan sosial, serta sikap perilaku, kebiasaan serta kepercayaan masyarakat. Faktor yang dimiliki suatu daerah



maupun negara seperti sumberdaya, kondisi geografi, kemampuan dan ketrampilan penduduknya merupakan potensi dan transformasi struktur dalam pembangunan, dan potensi yang dimiliki suatu daerah maupun negara berbeda-beda satu sama lainnya. Pembangunan seperti di atas tidak sinonim dengan pertumbuhan ekonomi, tetapi lebih luas dengan mencakup indikator-indikator di luar pertumbuhan ekonomi, dengan perbaikan penghidupan suatu daerah maupun negara. Perubahan dalam berbagai lini dan aspek dalam pembangunan perlu direncanakan secara cermat agar proses perubahan tersebut menuju kearah yang lebih baik yang berguna bagi masyarakatnya.

### II.2.3. Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan merupakan tahapan awal dalam proses pembangunan sebelum terjadinya pelaksanaan pembangunan. Suatu proses yang berkesinambungan untuk menetapkan tujuan prioritas yang ingin dicapai kearah yang lebih baik secara berencana melalui tahapan-tahapan dengan melibatkan berbagai unsur dalam mengalokasikan sumber daya dengan tujuan akhir untuk mensejahterakan masyarakat sosial di lingkungan /daerah/wilayah dengan jangka waktu tertentu merupakan arti dari perencanaan. Pembangunan seharusnya penanganan suatu masalah secara menyeluruh dan holistik merupakan pandangan perencanaan pembangunan menurut Russek Ackoff dalam hasil kajian sistem perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Gunungkidul, (2002:9).

Menurut (Widodo, 2006;3) Perencanaan adalah upaya institusi publik untuk membuat arah kebijakan pembangunan yang harus dilakukan disebuah wilayah baik negara maupun di daerah dengan didasarkan keunggulan dan kelemahan yang dimiliki oleh wilayah tersebut.

Conyer dan Hill dalam Tarigan (2012:5) mendefinisikan perencanaan sebagai proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif pengguna sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang. Pendapat lain tentang definisi perencanaan yang dikemukakan Handoko (2003:77) perencanaan adalah pemilihan sekumpulan kegiatan dan keputusan apa yang dilakukan, kapan, bagaimana, dan oleh siapa.

Perencanaan dilakukan untuk melaksanakan dan mencapai suatu pembangunan baik skala besar suatu negara maupun skala kecil yaitu daerah atau wilayah. Perencanaan pembangunan dilakukan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat bisa melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing suatu wilayah atau daerah. Perencanaan pembangunan di Indonesia berubah-ubah sesuai dengan kepemimpinan yang memegangnya, pada masa Orde Baru lebih dikenal dengan Rencana Pembangunan Lima Tahunan (Repelita) dengan pelaksanaan terpusat dengan pengendali langsung oleh presiden lebih dikenal dengan atas kebawah (*top down*).

Setelah masa reformasi tumbangnya masa orde baru perencanaan pembangunan selalu berubah sesuai aspirasi masyarakat dan mencari jatidiri, pada masa Susilo Bambang Yudhoyono dikenal dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan pada masa ini perencanaan pembangunan ada perbedaan yang sangat mencolok yaitu harus mempunyai kesamaan dan tujuan pembangunan dengan negara-negara di dunia yang lebih dikenal dengan *Millennium Development Goals* (MDGs).

#### II.2.3.1. Perencanaan Pembangunan melalui *Millennium Development Goals* (MDGs).

Pada bulan september tahun 2000 negara-negara didunia sebanyak 189 negara termasuk Indonesia bersama-sama mendeklarasikan komitmen yang sama dalam mencapai 8 (delapan) sasaran pembangunan dalam Millineum dengan masa waktu tahun 2000 sampai dengan 2015. Penandatanganan deklarasi tersebut merupakan komitmen dari pemimpin-pemimpin negara didunia untuk mengurangi lebih dari separuh orang-orang didunia yang menderita akibat kelaparan, menjamin anak-anak untuk menyelesaikan pendidikan dasar, mengurangi kesenjangan gender, pengurangan angka kematian balita, dan adanya akses air bersih dalam peta jalan percepatan pencapaian MDGs di Indonesia, (Bappenas, 2010:11-14).

Delapan isi deklarasi Millenium yang lebih dikenal dengan MDGs adalah sebagai berikut :

1. Memberantas kemiskinan dan kelaparan;

2. Mencapai pendidikan dasar secara universal;
3. Medukung adanya persamaan gender dan pemberdayaan perempuan;
4. Mengurangi tingkat kematian anak;
5. Meningkatkan kesehatan ibu;
6. Perlawanan terhadap HIV/AIDS, malaria, dan penyakit lainnya;
7. Menjamin daya dukung lingkungan hidup; dan
8. Mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan.

#### II.2.3.2. Perencanaan Pembangunan melalui *Sustainable Development Goals* (SDGs).

Kesalahan Pemerintah Indonesia dalam melaksanakan MDGs adalah setelah sepuluh tahun dicanangkannya pembangunan Millinneum, kita baru memikirkan dan melaksanakan secara serius MDGs. Ketertinggalan tersebut tidak boleh diulang kembali oleh Pemerintah Indonesia pada saat ini, setelah berakhirnya MDGs pada tahun 2015 perlunya pembangunan yang berkelanjutan sesuai dengan kesepakatan 193 negara perwakilan di dunia sepakat mengesahkan dokumen SDGs pembangunan berkelanjutan 2030 dalam PBB di Indonesia, (Februari, 2015).

Kemajuan pesat terjadi dengan adanya MDGs, kemiskinan menurun, tingkat pendidikan semakin banyak anak mengikuti pendidikan dasar, jumlah kematian bayi semakin berkurang. Walaupun sudah berakhir dengan memuaskan tetapi perlunya dipertahankan dan ditingkatkan dalam tujuan

pembangunan berkelanjutan melalui SDGs untuk menanggulangi berbagai masalah termasuk penghapusan kemiskinan, kelaparan, peningkatan pendidikan dan kesehatan serta pengurangan perubahan iklim. Tujuh belas tujuan dari SDGs sebagai pengganti MDGs yang telah disepakati bersama oleh PBB adalah sebagai berikut :

1. Penghapusan kemiskinan dan segala bentuk dimanapun;
2. Mengakhiri kelaparan, mencapai keamanan pangan dan perbaikan gizi, dan memajukan pertanian berkelanjutan;
3. Memajukan hidup yang sehat dan memajukan kesejahteraan bagi semua orang disemua usia;
4. Kualitas pendidikan yang inklusif dan adil serta mempromosikan kesempatan belajar seumur hidup bagi semua;
5. Mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan;
6. Memastikan ketersediaan pengelolaan air dan sanitasi bagi yang berkelanjutan bagi semua;
7. Memastikan akses ke energi yang terjangkau, dapat diandalkan, berkelanjutan dan modern bagi semua;
8. Pertumbuhan ekonomi dan pekerjaan yang layak bagi semua;
9. Membangun infrastruktur yang tangguh, menggalakan industrialisasi yang berkelanjutan dan inklusif dan mengembangkan inovasi;
10. Mengurangi ketimpangan di dalam dan di antara negara-negara;

11. Membuat kota dan permukiman manusia menjadi inklusif, aman, tangguh dan berkelanjutan;
12. Memastikan pola konsumsi dan produksi yang berkelanjutan;
13. Aksi terhadap perubahan iklim;
14. Menghemat dan menjaga kesinambungan dalam menggunakan samudera, laut dan sumber daya untuk pembangunan yang berkelanjutan;
15. Melindungi, memulihkan dan meningkatkan pemanfaatan berkelanjutan, memerangi desertifikasi, dan menghentikan hilangnya keanekaragaman hayati;
16. Institusi peradilan yang kuat dan kedamaian; dan
17. Memperkuat sarana pelaksanaan dan merevitalisasi kemitraan global untuk pembangunan berkelanjutan.

#### II.2.3.3. Tahap Perencanaan Pembangunan

Proses perencanaan pembangunan dimulai dari persiapan melalui pengumpulan data sampai dengan implementasi rencana pembangunan. Tahapan-tahapan perencanaan pembangunan mulai dari proses sampai diperolehnya suatu rencana pembangunan yang sesuai dan pantas serta berkualitas memerlukan enam tahapan di dalam perencanaan daerah menurut Blakely (1989:74) antara lain: a) Pengumpulan dan analisa data; b) Penyelesaian strategi Pembangunan Daerah; c) Menyeleksi proyek-proyek pembangunan daerah; d) Pengumpulan Action Plan; e) Mengidentifikasi

Rincian Proyek; f) Persiapan rencana pembangunan keseluruhan dan implementasi.

#### II.2.3.4. Pendekatan dalam Perencanaan Pembangunan

Pada maasa orde baru pendekatan dalam perencanaan pembangunan masih menggunakan dua pendekatan yakni: (1) *top down planning model* (perencanaan dari atas); (2) *bottom up planning model* (perencanaan dari bawah). Dalam model perencanaan di atas, rencana bersifat sentralistik, tidak melibatkan kelompok bawah, kurang peka terhadap potensi dan variasi lokal, dan bersifat uniform (seragam) untuk seluruh wilayah majemuk. Setelah tahun 1999 terjadinya sistem pemerintahan yang sentralistik menjadi desentralisasi dengan otonomi daerah, munculnya perubahan dalam sistem perencanaan pembangunan dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Perencanaan pembangunan daerah disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Hal tersebut telah tertuang dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah yang dinyatakan bahwa pada hakekatnya perencanaan itu merupakan sebuah sistem yang dikenal dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dikenal 4 (empat) pendekatan di dalam perencanaan pembangunan yaitu:

a. Politik artinya berkaitan dengan bagaimana menjabarkan visi misi kepala daerah ke dalam rencana pembangunan jangka menengah.

- b. Teknokratik artinya perencanaan dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.
- c. Partisipatif artinya perencanaan tersebut dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki (*sense of belonging*).
- d. Atas Bawah (*Top Down*) dan Bawah ke atas (*Bottom Up*) artinya perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas bawah dan bawah atas diselaraskan melalui musren yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, propinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa. Contoh *Bottom up planning* : penyusunan rencana pembangunan wilayah kecamatan dilakukan oleh masing-masing pemerintah kecamatan.

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terdahulu, maka substansi dan esensi dari sistem perencanaan pembangunan di tingkat nasional dan daerah menjadi semakin perlu untuk dimantapkan dan disempurnakan, guna lebih menjamin penyelenggaraan pembangunan di Pusat dan Daerah yang lebih berhasilguna dan berdayaguna.

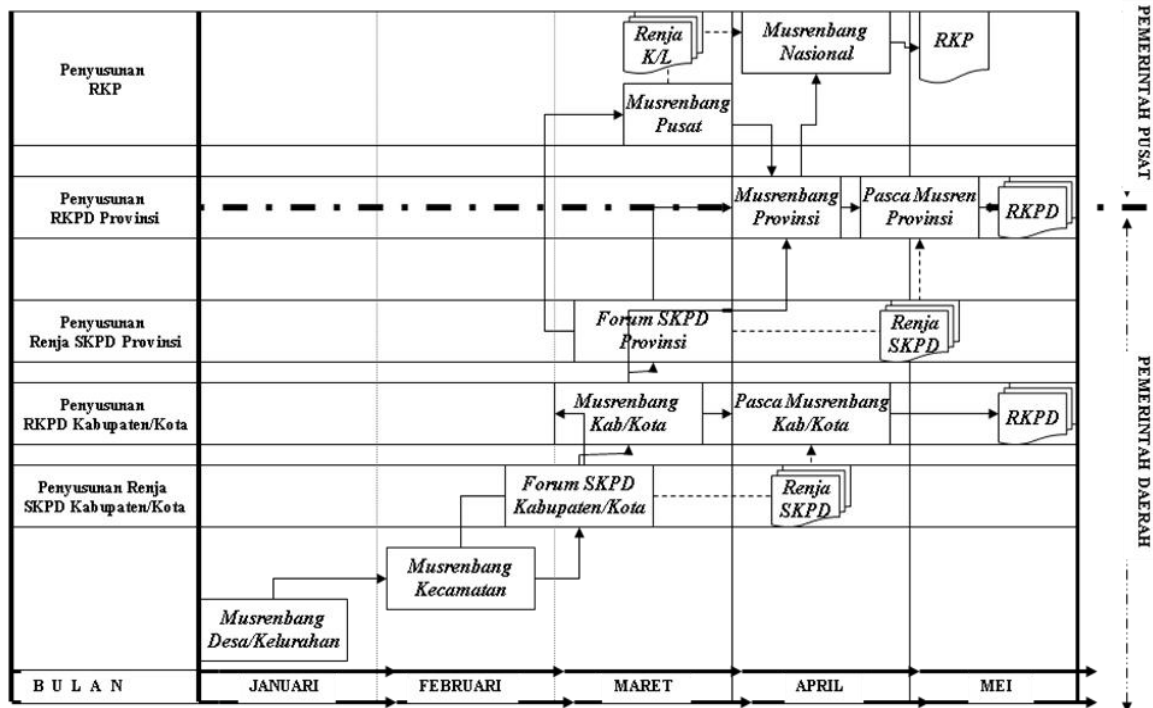


Penyelenggaraan MUSRENBANG dimaksudkan sebagai mekanisme untuk menghasilkan kesepakatan antar pelaku pembangunan tentang rancangan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan rancangan RKPD, yang menitikberatkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kegiatan antar kementerian/ lembaga/SKPD dan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam pencapaian agenda pembangunan nasional dan pembangunan daerah yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Penyelenggaraan MUSRENBANG meliputi seluruh rangkaian forum MUSRENBANG mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota dan provinsi hingga tingkat nasional akan berlangsung sepanjang bulan Januari sampai April. Alur perencanaan tahunan dapat dilihat seperti pada gambar 2.1 sebagai berikut :

Gambar 2.1  
Alur Perencanaan Tahunan (Musrenbang)

## Proses Perencanaan Tahunan (Musrenbang)



Sumber : BAPPENAS RI, 2005

### II.2.4. Perencanaan Pembangunan Partisipatif

Terbangunnya skema baru hubungan antara pemerintah dan masyarakat tercermin dalam pelaksanaan pembangunan di masa Otonomi Daerah, dimana ruang-ruang pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan di tingkat daerah dibuka cukup lebar. Proses perumusan perencanaan pembangunan dalam pelibatan masyarakat merupakan penyediaan ruang dan kesempatan kepada masyarakat dalam pengajuan pokok-pokok harapan, kebutuhan dan

kepentingan dasar yang diajukan oleh masyarakat dan diakomodir/ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah dengan menyusun kegiatan pembangunan dengan mengacu pada usulan dari masyarakat.

Keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan adalah pada proses perumusan umum, dimana masyarakat diberikan kesempatan untuk mengajukan pokok-pokok harapan, kebutuhan, dan kepentingan dasar, dalam kerangka perencanaan bisa menjadi wahana untuk mengubah skema politik lama menjadi partisipatif (Abe, 2002: 16-17). Penekanan partisipasi masyarakat dalam konsep perencanaan pembangunan partisipatif juga menekankan pada jalinan kemitraan yang dibangun berdasarkan proses dialog diantara berbagai stakeholders untuk menyusun agenda bersama, dalam pandangan dan pengalaman lokal untuk dihargai dan ditindaklanjuti (Khairudin:2000).

Akan tetapi ada tiga alasan utama menurut Conyers (1992:154-155) mengapa partisipasi masyarakat menjadi sangat penting yaitu:

- 1) Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan akan gagal;
- 2) Masyarakat akan lebih mempercayai program kegiatan pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses, persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk program kegiatan tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap program kegiatan tersebut; dan

- 3) Timbul anggapan masyarakat bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila mereka dilibatkan dalam pembangunan.

Konsep perencanaan pembangunan partisipatif mensyaratkan adanya sebuah partisipatif aktif dari masyarakat untuk turut serta menentukan perencanaan pembangunan dalam sebuah hubungan masyarakat dengan pemerintah dengan didasarkan pada bentuk-bentuk kemitraan. Keterlibatan masyarakat secara langsung akan membawa kontribusi positif dalam proses perencanaan pembangunan itu sendiri, kontribusi penting dari pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan melalui : a) Terhindarinya peluang terjadinya manipulasi, dengan keterlibatan masyarakat akan memperjelas apa yang sebetulnya dikehendaki masyarakat; b) Memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan; c) Meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat, dalam desain koordinasi perencanaan pembangunan partisipatif di Kabupaten Gunungkidul (2004:23).

Tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan partisipatif dibagi dalam delapan tingkatan yaitu : a) Manipulasi; b) Sosialisasi ketika stakeholders diberitahu tentang hak-hak, tanggungjawab, dan pilihan mereka, langkah penting pertama ke arah partisipasi murni; c) Konsultasi; d) Membangun konsensus; e) Pembuatan keputusan; f) Berbagai resiko; h) Kemitraan; i) Pengelolaan-sendiri (swadaya) dalam desain koordinasi perencanaan pembangunan partisipatif di Kabupaten Gunungkidul (2004:23-25).

Kedelapan jenis partisipasi masyarakat diatas yang paling cocok dan ideal untuk dicapai adalah partisipasi pada tingkat swadaya. Perlunya partisipasi swadaya untuk mencari pendekatan yang tepat dalam rangka memperdayakan masyarakat menjadi masyarakat yang mandiri. Konsep Ross, dalam "*inner resources approach*" merupakan pendekatan yang tepat dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat melalui pemberdayaan di dalam pembangunan. Pola pemberdayaan masyarakat menekankan pentingnya rangsangan masyarakat untuk mampu mengidentifikasi keinginan dan kebutuhannya yang bekerja secara koopratif dengan pemerintah untuk mencapai kepuasan bagi mereka (Ross:1987).

Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan partisipatif dilakukan melalui pendekatan perencanaan partisipatif dengan melalui beberapa alur yang dijalankan yaitu : a) Merumuskan dan menampung kebutuhan masyarakat yang akan diwujudkan melalui upaya pembangunan; b) Perlunya pendamping atau nara sumber dibuat alternatif format perumusan dari berbagai kebutuhan masyarakat; c) Merancang pertemuan yang melibatkan masyarakat yang berminat dan berkepentingan untuk membicarakan perencanaan pembangunan; d) Memilih tokoh masyarakat atau perwakilan masyarakat untuk turut serta dalam proses perencanaan pembangunan pada setiap tingkatan; e) Melaksanakan proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan dalam beberapa tingkatan dan melibatkan seluruh instansi maupun pelaku pembangunan yang terkait, disamping tokoh atau wakil masyarakat dan DPRD;

- f) Mendapatkan sejumlah usulan program pembangunan yang telah disepakati;
- g) Melaksanakan program pembangunan, disertai dengan pemantauan dan pengawasan pelaksanaan pembangunan, dalam desain koordinasi perencanaan pembangunan partisipatif di Kabupaten Gunungkidul (2004: 25).

Integrasi kepentingan pemerintah dan masyarakat melalui partisipasi masyarakat akan terlaksana jika langkah-langkah diatas bisa dilaksanakan maka sebuah kebijakan pembangunan di tingkat daerah akan selaras dengan kebutuhan masyarakatnya. Kebijakan yang dibuat sejalan dengan apa yang diistilahkan Charles Lindbloom : *Partisan Mutual Adjustment* (PMA), yakni penyesuaian pandangan kebijakan dengan realitas yang berjalan, serta pada proses negosiasi antar kepentingan dari pada stakeholders kebijakan menurut pandangan Fadilah Putra: 2003 di dalam Desain Kooordinasi Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Kabupaten Gunungkidul, (2004:26).

Perencanaan partisipatif adalah salah satu pendekatan perencanaan pembangunan yang diyakini mampu menjawab keresahan masyarakat terhadap efektivitas Musrenbang. Selama ini masih terdapat hambatan struktural bagi partisipasi masyarakat warga ketika akan terlibat pada forum perencanaan pembangunan melalui Musrenbang. Salah satu metode untuk mendorong peningkatan partisipasi warga dan meningkatkan kapasitas warga dalam perencanaan adalah metode *Community Action Planning* (CAP). Harapannya agar dengan model perencanaan partisipatif model CAP mampu memperkuat

Mekanisme Musrenbang Desa, memperkuat Musrenbang Kecamatan, dan memperkuat mekanisme Forum SKPD.

Uyapa-upaya untuk mengintegrasikan perencanaan dengan penganggaran dapat ditempuh dengan cara sebagai berikut :

- a. Melaksanakan *public hearing*, baik yang dilakukan oleh eksekutif maupun legislatif;
- b. Mempublikasikan RAPBD kepada masyarakat untuk mendapatkan masukan dan perbaikan;
- c. Mempublikasikan hasil audit BPK;
- d. Memberikan alokasi anggaran pada berbagai kelompok masyarakat, baik dalam bentuk *block grant* maupun *specific grant* misalnya : Alokasi Dana Desa (ADD), Dana Desa (DD), Model Dana Alokasi Khusus (DAK) Desa atau Pagu Indikatif Wilayah Kecamatan (PIWK).

Namun demikian dalam laporan GTZ- *Good Local Governance* (2010) Daerah juga masih dihadapkan pada berbagai tantangan yaitu : a) Terdapatnya hambatan struktural bagi partisipasi masyarakat, khususnya masyarakat miskin untuk terlibat dalam proses formulasi kebijakan dan mekanisme perencanaan; dan b) Sikap sebagian aparatur birokrasi yang masih cenderung memblok/menghambat partisipasi masyarakat karena dapat mengancam kepentingan mereka untuk memboroskan anggaran. Beberapa hal yang harus dipersiapkan untuk mendorong partisipasi dalam perencanaan dan

penganggaran secara partisipatif adalah dapat diuraikan pada tabel sebagai berikut:

Tabel 2.2  
Aspek Partisipasi Perencanaan dan Penganggaran

ASPEK	URAIAN
Informasi anggaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Harus ada informasi mengenai prioritas dan perkiraan alokasi anggaran untuk pembangunan pada tahun perencanaan (spasial dan sektoral).</li> </ul>
Alur proses	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Harus ada hubungan yang langsung antara proses perencanaan dan proses penganggaran.</li> <li>▪ Perencanaan partisipatif juga dilaksanakan untuk perencanaan jangka menengah.</li> </ul>
Waktu	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sekuens penyusunan dokumen perencanaan, penganggaran, dan politik (jadwal pertemuan DPRD dengan konstituen ) harus lebih disinkronkan dan diselaraskan.</li> </ul>
Komitmen Pejabat	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proses perencanaan harus berdampak langsung pada sektor, sehingga pejabat berwenang hadir dalam proses-proses penting perencanaan dan penganggaran.</li> </ul>
Metode konversi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Harus ada diskusi yang mendalam dan verifikasi antara masyarakat (yang mengajukan usulan) dan orang-orang yang memiliki kompetensi dalam bidang yang bersangkutan.</li> </ul>
Format yang digunakan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Harus ada format dan sistem informasi mengenai proses konversi usulan dari wilayah ke sektor untuk menjamin kelancaran proses perencanaan berikutnya dan meningkatkan akuntabilitas.</li> <li>▪ Proses pendokumentasian perencanaan dan penganggaran kalau bisa dilakukan secara digital dan tidak menyebabkan terjadinya interpretasi yang berbeda antar para pelaku.</li> </ul>
Kapasitas Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masyarakat memiliki kemampuan membaca data dan informasi mengenai prioritas pembangunan dan anggaran.</li> <li>• Mampu mengkonsolidasi diri untuk segera masuk dalam proses-proses pembuatan kebijakan.</li> <li>• Kepemimpinan masyarakat sipil yang berorientasi pada komunitas pemilihnya</li> </ul>
Representasi dan kontrol masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Partisipan dapat memilih delegasi yang berasal dari kelompoknya,</li> <li>▪ Delegasi harus terlibat dalam proses penganggaran.</li> </ul>
Kapasitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fasilitator harus mampu membedakan program yang relevan untuk diajukan ke tingkat kabupaten.</li> </ul>

*Sumber: Sutoro Eko Y, Materi GTZ – Good Local Governance, Laporan Pendampingan Perencanaan Partisipatif di Kabupaten Gunungkidul Tahun 2008.*



Selama ini Musrenbang Kecamatan banyak digugat para pihak, utamanya dari komponen masyarakat karena apa yang diputuskan dalam Musrenbang Kecamatan seringkali tidak muncul atau tidak pernah direalisasikan pada saat penganggaran. Masyarakat sering frustrasi dan sering mengeluh berkali-kali mengikuti Musrenbang. Bertolak dari kondisi tersebut perlu dicari sebuah terobosan agar Musrenbang Desa dan Musrenbang Kecamatan bisa lebih berdaya dan signifikan serta menarik perhatian warga karena apa yang mereka butuhkan dapat diakomodir pada saat proses penganggaran, dan bukan saja mereka terlibat dalam perencanaan partisipatif yang menggema dan meriah ibarat pesta tetapi ada jaminan bahwa apa yang mereka usulkan dapat terealisasikan.

#### II.2.5. Perencanaan Pengembangan Wilayah

Perencanaan pengembangan wilayah pada mulanya untuk penerapan konsep-konsep pembangunan ekonomi melalui dimensi keruangan, sehingga konsep pembangunan kewilayahan merupakan hal yang tidak terputus dari konsep pembangunan ekonomi. Konsep pengembangan wilayah melalui Pagu Indikatif Wilayah Kecamatan dapat dibangun dengan memanfaatkan teori saling ketergantungan (*interdependency*) Neoklasik menurut (Hirschman,1958) dalam Jurnal Perencanaan Wilayah Kota, Universitas Islam Bandung, Harun, 2010, Vol. 1, No.10 yaitu setiap perbedaan wilayah mempunyai potensi faktor pertumbuhan mulai dari sumberdaya alam, tenaga kerja, modal dan teknologi.

Ketiga faktor tersebut hakekatnya akan membuat saling berbeda dan saling ketergantungan faktor satu dan lainnya, perbedaan tersebut merupakan bentuk keberlanjutan dari program pembangunan yang berupaya meningkatkan pemanfaatan sumberdaya agar lebih bermanfaat untuk mendukung kelangsungan hidup manusia dan lingkungannya. Sumberdaya tersebut akan berkembang sesuai tuntutan di suatu wilayah secara terstruktur dengan potensi sumberdaya alam, manusia atau tenaga kerja, modal dan teknologi yang nantinya akan berkembang pada suatu wilayah.

Upaya untuk memacu perkembangan sosial ekonomi dan kesenjangan antar wilayah diperlukan pengembangan wilayah sebagai wahana atau tempat untuk mewadahnya. Menurut Ambadi dan Prihamantoro 2002, dalam Sandra Kurniawati, Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota, (2014) pengembangan wilayah tersebut diperlukan karena ada perbedaan antara kondisi sosial, ekonomi, budaya, dan geografis antara satu dan lainnya. Sehingga pada dasarnya pengembangan wilayah harus ada kesesuaian antara kondisi, potensi, dan permasalahan pada wilayahnya.

Konsep wilayah dalam analisis teoritik menurut logika Aristoteles dalam Rahardjo Adisasmita (2008:11), Pengembangan Wilayah sesuai dengan logika aristoteles tersebut konsep wilayah dapat dibedakan dalam tiga macam wilayah yaitu i) wilayah homogin (*homogeneous region*); ii) wilayah polarisasi (*polarization region*) atau wilayah nodal (*nodal region*); iii) wilayah perencanaan (*planing region*) atau wilayah program (*programming region*).

Kategori wilayah perencana dan program merupakan dimensi yang penting bila berkaitan dengan kebijakan regional, tata ruang wilayah perencana yang diperlukan oleh pengambil kebijakan atau pemerintah dalam mencapai sasaran pembangunan yang sudah terlokalisasi pada satuan wilayah geografis. Tata ruang wilayah merupakan dimensi spasial dalam sub sistem wilayah sebagai wadah interaksi berbagai kehidupan manusia sebagai wujud struktur pemanfaatan letak dan ruang dalam penyusunan rencana program dan kegiatan dalam pembangunan.

#### II.2.6. Penganggaran

Organisasi publik terutama didalam pemerintahan, anggaran publik memegang peranan yang sangat penting untuk membiayai suatu kegiatan yang sudah direncanakan. Anggaran didalam pemerintahan merupakan keuangan publik yang harus dipertanggungjawabkan bersumber dari publik. Keuangan publik menurut Aronson:1985, *Public Financial Management-OECD* dalam *Handout Modul Menejemen Keuangan Publik, UMY, (2015:2)* adalah sebagai berikut : study tentang kegiatan keuangan pemerintah atau keuangan publik yang menggambarkan dan menganalisa pengeluaran dan teknik yang digunakan oleh pemerintah dalam membiayai anggaran pemerintah, dengan ruang lingkup yang dibiayai oleh keuangan publik adalah anggaran pendidikan, anggaran bidang pemerintahan, anggaran bidang pengadilan, dan bidang ekonomi dan politik/wakil rakyat.

Menurut Taufik (2009:21-25) Perencanaan dan Penganggaran Daerah di Indonesia, menyebutkan penganggaran sektor publik dibagi menjadi dua yaitu anggaran tradisional dan anggaran berorientasi pada kepentingan publik (*new public management*). Ciri dari anggaran tradisional didasarkan pendekatan *incrementalism* serta struktur yang bersifat *line-item* dan cenderung sentalistis, dan digunakan pada masa orde baru di era Soeharto. Digulirkannya reformasi termasuk didalamnya reformasi pada anggaran dengan pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan *new public management* merupakan pendekatan komperhensif dan terpadu menekankan pada konsep nilai uang (*value for money*) tersistematik dalam pengambilan keputusan.

Anggaran berorientasi pada kepentingan public ditandai dengan a) *zero based budgeting (zbb)*; b) *planning programming and budgeting system (ppbs)*, c) *Performance based budgeting (psb)*. Kegunaan anggaran menggunakan metode zzb adalah lebih mudah mengidentifikasi dan lebih efisiensi; pendekatan ppbs didasarkan pada perencanaan yang berorientasi pada output dan tujuan dengan penekanan utama pada alokasi sumber daya berdasarkan analisis ekonomi; pendekatan psb berorientasi pada kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Psb menekankan pada konsep *value for money* yang ekonomis, efisien, dan efektif.

Anggaran berbasis kinerja yang dilaksanakan diIndonesia sesuai dengan pendekatan psb sekarang sudah dimulai dari perencanaan sampai pada penganggaran, di dalam penyusunan anggaran sudah berorientasi pada hasil

kerja dimuai dari pengajuan Kebijakan Umum APBD dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) sampai pada diberlakukannya APBD. Definisi APBD menurut pendapat J. Wayong (1962:81) dalam Irwan Taufik (2009:1) Perencanaan dan penganggaran keuangan daerah di Indonesia, adalah suatu rencana pekerjaan keuangan (*financial workplan*) dalam jangka waktu tertentu dari badan legislatif kepada eksekutif untuk pembiayaan rumah tangga daerah sesuai perencanaan penganggaran.

Pelaksanaan perencanaan dan penganggaran yang berorientasi pada hasil kerja sesuai psb disamping sebagai salah satu amanah dalam pelaksanaan reformasi, terutama reformasi dibidang anggaran agar lebih transparan, dan terciptanya akuntabilitas publik untuk kebutuhan dasar masyarakat yang menyangkut kebutuhan layanan dasar yaitu pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur dasar/papan. Perlunya konsistensi perencanaan dan penganggaran dimaksudkan agar cepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat untuk meningkatkan harkat dan martabat bangsa.

Di Indonesia dasar hukum terjaminnya konsistensi antara perencanaan dan penganggaran, dan efektivitas serta efisiensi pencapaian prioritas dan sasaran pembangunan nasional dan daerah, program dan kegiatan yang ditetapkan dalam RKPD menjadi landasan penyusunan KUA dan PPAS untuk menyusun RAPBD sudah diamanatkan dalam undang-undang. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan sebagai berikut : a) Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa

Penyusunan RAPBD berpedoman pada RKPD dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara; b) Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah menyampaikan KUA tahun anggaran berikutnya sejalan dengan RKPD, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni tahun berjalan; dan c) Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menyatakan bahwa RKPD menjadi pedoman penyusunan RAPBD. Proses penganggaran di DPRD bukan lagi mekanisme dan prosedur yang teknokratik dan administrative, tetapi lebih bersifat politik.

Ketika RKPD, KUA, dan PPAS sebagai manifestasi hasil Musrenbang sudah diajukan oleh Bupati ke DPRD, peran dan kedudukan DPRD adalah menggunakan hak *budgeting*. Hal tersebut sebagaimana tertuang pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tentang fungsi anggaran bahwa fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 149 ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh bupati/wali kota. Kemudian fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh bupati/wali kota berdasarkan RKPD;
- b. membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang APBD kabupaten/kota;

- c. membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang perubahan APBD kabupaten/kota; dan
- d. membahas rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kabupaten/kota.

Mekanisme penganggaran disini tidak murni hanya aspek administratif saja tetapi banyak dimensi politik dan kekuasaan, maka disini politik penganggaran menjadi penting. Bagaimana interaksi dan relasi antar aktor dalam penganggaran di DPRD akan mempengaruhi kualitas penganggaran APBD. Hal tersebut juga berkaitan dengan komitmen politik dan isu demokratisasi perencanaan dan penganggaran yang berkaitan dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik seperti: prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas.

Studi penulisan ini akan mencoba menganalisis berbagai aspek dan variabel dalam mewujudkan konsistensi perencanaan dan penganggaran dengan mengkaitkan proses-proses yang dimulai dengan musrenbang partisipatif, penyusunan RKPD, dan kualitas penganggaran APBD dengan melalui tahap-tahap yang sudah ditentukan. Kerangka berfikir penelitian ini dapat digambarkan lebih lanjut pada bagan *framework* pada bagian selanjutnya.

### II.2.7. Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Daerah

Bastian (2006:75) mengatakan bahwa dalam upaya untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan dan penganggaran harus memperhatikan:

- a) Adanya pagu indikatif bagi kecamatan maupun SKPD;
- b) Adanya format yang baku dari perencanaan yaitu RKPD, Rencana Kerja (Renja) SKPD sampai Rencana Kerja Anggaran (RKA);
- c) RKPD dan Renja SKPD disusun berdasarkan hasil musrenbang kabupaten, serta hasil forum SKPD sebagai rujukan dalam penyusunan dan pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS);
- d) Badan anggaran dan Tim anggaran daerah memahami bahwa pengawalan dan konsistensi prioritas kegiatan hasil perencanaan partisipasi;
- e) Output setiap tahapan dalam proses penganggaran dapat diakses oleh setiap peserta perencanaan partisipasi, bila inkonsistensi materi dengan hasil perencanaan partisipasi wajib disertai dengan penjelasan resmi dari pemerintah atau DPRD sebagai wujud asas transparansi dan akuntabilitas dalam *good governance*.

Konsistensi perencanaan dan penganggaran sudah jelas tersirat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 17 ayat (2) menyatakan bahwa Penyusunan RAPBD berpedoman pada RKPD dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara; seharusnya dalam



penyusunan RAPBD harus melihat dokumen yang sudah ada yaitu RKPD sebagai dokumen perencanaan melalui berbagai proses dan mengakomodir empat pendekatan yaitu politik, teknokratik, partisipatif, dan atas bawah bawah atas. RKPD Kabupaten dibuat dengan mengacu dokumen perencanaan di atasnya baik provinsi maupun pusat sehingga secara tidak langsung tujuan negara akan bisa tercapai melalui pembangunan yang berjenjang.

Selanjutnya Pasal 18 ayat (1) yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah menyampaikan KUA tahun anggaran berikutnya sejalan dengan RKPD; sebelum di buatnya RAPBD didahului dengan KUA dan PPAS dengan persetujuan dari DPRD selaku wakil rakyat dan pelaksana fungsi bugeting, apabila sejalan dengan dokumen perencanaan kebijakan anggaran dan PPAS maka akan terwujudnya konsistensi antara perencanaan dan penganggaran. Konsistensi perencanaan dan anggaran tidak lepas dari kepentingan-kepentingan yang berkompeten baik dari birokrasi maupun politik yaitu DPRD, kedua aktor tersebut sangatlah berpengaruh dalam mewujudkan konsistensi perencanaan dan penganggaran.

#### II.2.8. Faktor-faktor yang mempengaruhi konsistensi perencanaan dan penganggaran

Faktor-faktor yang mempengaruhi perencanaan dengan penganggaran dapat ditempuh dengan cara sebagai berikut :

### II.2.8.1. Musrenbang

Proses perumusan perencanaan pembangunan melalui pelibatan masyarakat untuk terlibat dalam setiap proses tahapan perencanaan pembangunan daerah dan bersifat inklusif terhadap kelompok masyarakat rentan termarginalkan, melalui jalur khusus komunikasi untuk mengakomodasi aspirasi kelompok masyarakat oleh pemerintah dalam menyusun kegiatan.

Tjokroamidjojo (1989) mengemukakan bahwa keberhasilan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tergantung dengan adanya keterlibatan aktif masyarakat. Partisipatif masyarakat sangatlah penting dalam keberhasilan suatu program pembangunan mulai dari proses perencanaan, sampai dengan terbentuknya dokumen perencanaan tanpa adanya masukan dan kritik dari masyarakat birokrasi terkesan boros dan arogan. Pembangunan dengan melibatkan masyarakat ini tidak terlepas dari konsep Sherry Arnstein, menurut Oetomo:1997 dalam Isnadi (2007:43-44) tentang tangga partisipasi warganegara yang dibagi ke dalam tiga tahap. Selengkapnya dapat dilihat pada tabel 2.3 di bawah ini :

Tabel 2.3  
Tiga Tahap Partisipasi Warga Negara

<b>A. Kekuatan Masyarakat</b>
<p>I. Kontrol warga negara (<i>Citizen Control</i>) Kontrol warga yang dimaksud adalah bukan kewenangan tanpa kontrol (absolut power). Pada tahap ini partisipasi sudah mencapai tahap akhir dimana publik memiliki kewenangan untuk memutuskan, melaksanakan dan mengawasi pengelolaan sumberdaya publik</p>

<p>II. Delegasi kewenangan (<i>Delegated power</i>)</p> <p>Pada tahap ini masyarakat sudah memiliki kewenangan yang lebih besar dibanding penyelenggaraan negara. Contohnya adalah jumlah keanggotaan masyarakat yang lebih besar dalam dewan kota ataupun adanya hak veto bagi masyarakat dalam suatu dewan perencanaan. Tantangannya lagi-lagi adalah mewujudkan akuntabilitas dan menyediakan sumberdaya yang memadai bagi kelompok dimaksud</p>
<p>III. Kemitraan (<i>Partnership</i>)</p> <p>Kekuatan pada tahap ini sebenarnya sudah terbagi secara relatif seimbang antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan dan sudah terjadi kemitraan di antara kedua belah pihak untuk membicarakan perencanaan dan pengembangan keputusan bersama misalnya melalui komite perencanaan, dewan kebijakan bersama, dan lainnya.</p> <p>Sayangnya dalam tahap ini inisiatif dan komitmen baru timbul setelah adanya desakan publik yang kuat untuk menjalankan proses yang partisipatif. Dalam tahap ini beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>keterwakilan dan akuntabilitas wakil kelompok</li> <li>kemampuan masyarakat untuk membekali kelompoknya dengan keahlian yang dibutuhkan seperti penasehat hukum, teknisi dan lainnya</li> </ol>
<p><b>B. Semu (Tokenisme)</b></p>
<p>IV. Peredam (Plaction)</p> <p>Dalam tahap ini masyarakat sudah mulai memilih pengaruh terhadap kebijakan. Namun sayangnya sifatnya masih belum genuine. Keberhasilan partisipasi pada tahap ini masih ditentukan oleh besarnya dan solidnya kekuatan masyarakat untuk menyampaikan kepentingannya. Dalam tahap ini bentuk seperti keanggotaan masyarakat dalam dewan kota misalnya sudah dikenal. Namun sayangnya kadang-kadang jumlahnya tidak signifikan sehingga bila terjadi voting dalam pengambilan keputusan mereka dapat dikalahkan dengan mudah atau hanya sebagai penasehat, sedangkan pengambil kebijakan tetap berada di pihak pemegang kekuasaan.</p>
<p>V. Konsultasi</p> <p>Dalam tahap ini sudah dilakukan konsultasi dan dengar pendapat masyarakat terhadap kebijakan yang diambil, sayangnya belum diikuti dengan jaminan pendapat masyarakat akan dipertimbangkan dalam kebijakan yang akan dibuat. Dalam tahap ini yang diperoleh masyarakat adalah “telah berpartisipasi dalam proses partisipasi”.</p>
<p>VI. Informasi (<i>Informing</i>)</p> <p>Dalam tahap ini biasanya sudah mulai dilakukan pemberian informasi kepada masyarakat mengenai hak, tanggung jawab dan pilihan yang ada. Sayangnya sifatnya masih satu arah hanya dari badan publik dan belum diikuti dengan kesempatan untuk mengasosiasikan pilihan. Pola ini juga biasanya digunakan dalam bentuk memberikan informasi yang tidak dalam (sifatnya superfisial), tidak ramah terhadap pertanyaan (<i>discouraging questions</i>) ataupun memberikan jawaban yang tidak benar terhadap suatu pertanyaan.</p>
<p><b>C. Tidak Partisipasi (<i>Non Participation</i>)</b></p>

**VII. Terapi**

Terapi seharusnya berada di deretan paling bawah partisipasi publik karena sifatnya yang tidak jujur dan arogan. Contohnya adalah bila ada suatu kesalahan pejabat publik tertentu maka warga negara yang terkena dampak dianjurkan untuk menemui pihak yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan dan seolah-olah pengaduan tersebut akan ditindaklanjuti.

**VIII. Manipulasi**

Dalam bentuk ini biasanya partisipasi dimaksudkan untuk mendidik atau membangun dukungan publik dengan memberi kesan bahwa pengambil keputusan sudah partisipatif. Padahal keputusan tidak diambil berdasarkan masukan dari proses partisipasi. Dalam bentuk ini biasanya yang digunakan adalah pola pembinaan, humas (public relation) dan lainnya.

Kekuatan partisipasi masyarakat sangatlah penting bisa melalui proses perencanaan usulan, bisa sebagai kontrol, dan juga bisa sebagai kemitraan tergantung pemerintah mau menempatkan dan mengajak partisipasi masyarakatnya atau sebagai pelengkap partisipasi.

**II.2.8.2. Rencana Kerja Pembangunan Daerah**

Suatu dokumen perencanaan daerah yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah yang memuat gambaran kondisi ekonomi, kemampuan pendanaan dan pembiayaan pembangunan daerah paling sedikit dua tahun sebelumnya, dan perkiraan tahun yang direncanakan, serta berisi program prioritas pembangunan daerah yang berisi program-program yang berorientasi pada pemenuhan hak-hak dasar masyarakat dan pencapaian keadilan yang berkelanjutan sebagai penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) pada tahun yang direncanakan.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri 54 Tahun 2010 perumusan RKPD harus mencakup : a). Pengolahan data dan informasi; b). Analisis gambaran umum kondisi daerah; c). Analisis ekonomi dan keuangan daerah; d). Evaluasi kinerja tahun lalu; e). Penelaahan terhadap kebijakan pemerintah; f). Penelaahan pokok-pokok pikiran DPRD; g). Perumusan permasalahan pembangunan daerah; h). Rumusan rancangan kerangka ekonomi daerah dan kebijakan keuangan daerah; i). Rumusan prioritas dan sasaran pembangunan daerah beserta pagu indikatif; j). Pelaksanaan forum konsultasi publik; k). Penyelarasan rencana program prioritas daerah beserta pagu indikatif.

RKPD diharuskan untuk bisa memaduserasikan antara pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, dan atas bawah bawah atas sesuai amanat dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dikenal 4 (empat) pendekatan di dalam perencanaan pembangunan. Pendekatan politik dalam penjabarannya berkaitan dengan bagaimana menjabarkan visi misi kepala daerah ke dalam rencana pembangunan jangka menengah, dan diturunkan kedalam RKPD dalam setiap tahunnya. Pendekatan teknokratik artinya perencanaan dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu, hal yang melakukan adalah birokrasi selaku SKPD dalam menjalankan amanah visi dan misi melalui program kegiatan.

Kedua pendekatan lain yaitu pendekatan partisipatif dan pendekatan top down dan bottom up adalah sebagai berikut : Pendekatan partisipatif yaitu

perencanaan tersebut dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki (*sense of belonging*), hasil musrenbang partisipatif dengan pelibatan masyarakat perlu didengarkan dan diakomodir program kegiatannya. Pendekatan Atas Bawah (*Top Down*) dan Bawah ke atas (*Bottom Up*) artinya perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan.

Rencana hasil proses atas bawah dan bawah atas diselaraskan melalui musrenbang yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, propinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa. Semua empat pendekatan usulan tersebut harus dipaduserasikan menjadi satu wadah yaitu RKPD untuk bisa membawa visi, misi kepala daerah sesuai prioritas program kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, dengan dilaksanakan oleh birokrasi selaku SKPD dengan tujuan akhir yaitu pada kesejahteraan masyarakat.

#### II.2.8.3. Penganggaran APBD

Suatu kebijakan keuangan daerah yang harus dirumuskan secara tepat dan akurat, berdasarkan analisis perkembangan ekonomi daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kurun waktu satu tahun anggaran yang mencakup pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Pendapatan daerah diarahkan pada optimalisasi sumber-sumber pendapatan asli daerah, dan menggali sumber-sumber pendapatan baru didaerah; adapun

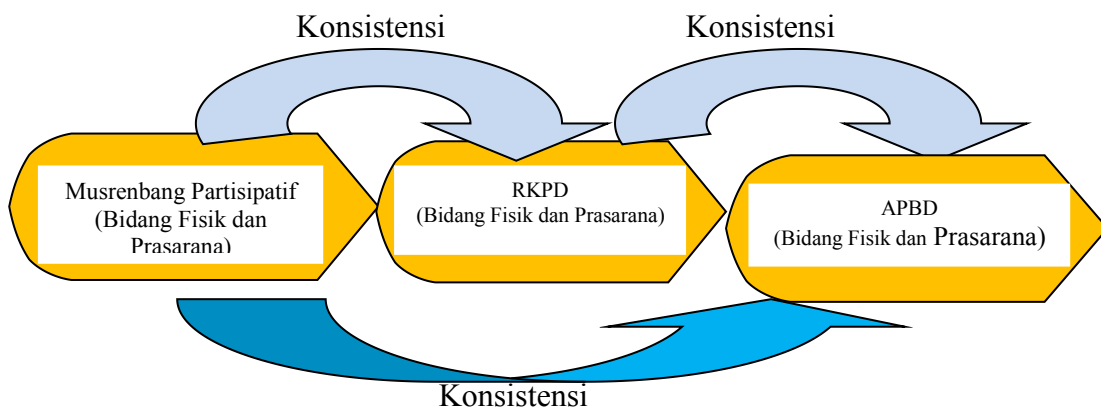
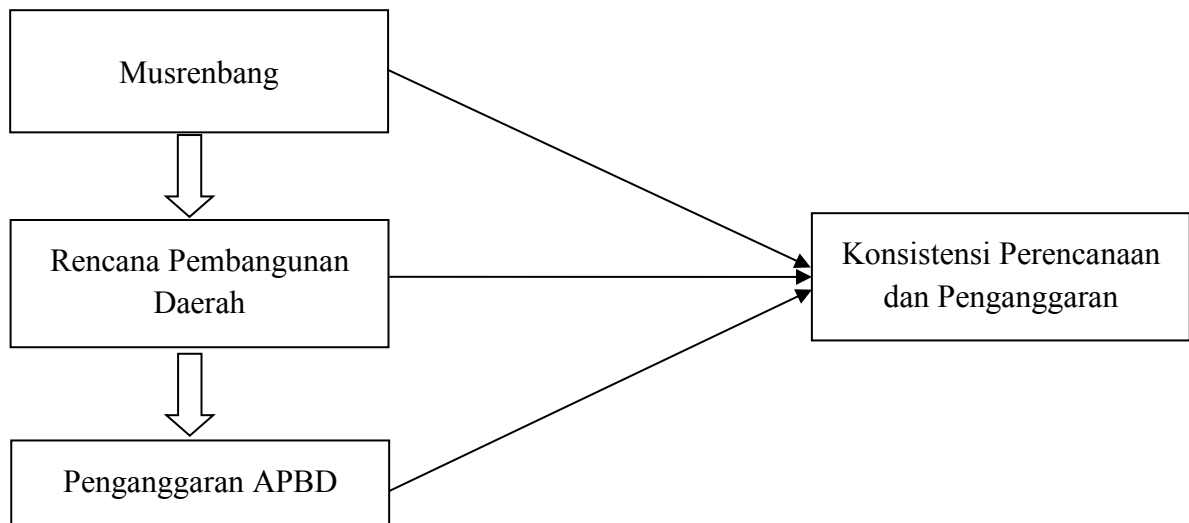
belanja daerah digunakan untuk belanja tidak langsung dan belanja langsung; dan pembiayaan daerah merupakan semua penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali baik anggaran berjalan maupun anggaran sebelumnya.

Fahrojih (2005:21) berpendapat bahwa anggaran daerah/anggaran publik APBD dibuat adalah untuk membiayai seluruh belanja tidak langsung dan belanja langsung dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pada kenyataannya APBD lebih banyak digunakan untuk kepentingan elit birokrasi atau DPRD atau golongan tertentu saja.

Dalam struktur APBD belanja daerah digunakan oleh birokrasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan untuk kepentingan dan pelayanan masyarakat, akan tetapi prosentase untuk pelayanan dan kepentingan masyarakat belum bisa menunjukkan nilai lebih dari pada untuk operasional birokrasi. Keberpihakan penganggaran APBD pada publik nantinya akan berangsur-angsur membaik (prosentase publik) jika kontrol dan transparansi dilakukan secara kontinyu oleh semua stakeholder terhadap penganggaran APBD serta sejauh mana kemauan birokrasi dalam keberpihakan pada publik.

### II.3. Kerangka Berfikir

Bagan 2.1.  
Kerangka Berfikir



Gambar 2.2  
Alur Konsistensi Perencanaan Penganggaran



Untuk menganalisis konsistensi perencanaan dan penganggaran mulai dari proses musrenbang, menjadi dokumen perencanaan daerah, dan bisa dianggarkan didalam penganggaran (*budgeting*) daerah, maka dapat dilakukan dengan cara mencermati dan menganalisis proses terbentuknya dokumen perencanaan (dokumen hasil musrenbang) seperti PIWK menjadi dokumen perencanaan (RKPD), dan teranggarkannya dokumen hasil perencanaan (RKPD) ke dalam dokumen APBD.

#### **II.4. Definisi Konsepsional**

1. Musrenbang adalah proses perumusan perencanaan pembangunan melalui pelibatan masyarakat secara partisipatif dalam penyediaan ruang dan kesempatan kepada masyarakat untuk pengajuan pokok-pokok harapan, kebutuhan dan kepentingan dasar yang diajukan oleh masyarakat dan diakomodir/ditindak lanjuti oleh pemerintah setempat dengan menyusun kegiatan pembangunan dengan mengacu pada usulan dari masyarakat.
2. Rencana Kerja Pembangunan Daerah adalah suatu dokumen perencanaan pembangunan daerah dalam kurun waktu satu tahunan yang berisi kerangka ekonomi daerah, kebijakan keuangan daerah, dan prioritas pembangunan daerah, sebagai dasar dalam penyusunan anggaran daerah.
3. Penganggaran APBD adalah suatu dokumen anggaran publik yang dilaksanakan oleh birokrasi untuk kepentingan publik. APBD berisikan pendapatan daerah, belanja daerah dan pembiayaan daerah, dalam setiap

tahunnya ditetapkan melalui Peraturan Daerah melalui kesepakatan antara DPRD dengan Bupati.

4. Konsistensi perencanaan dan penganggaran adalah hasil musrenbang bisa terakomodir kedalam dokumen perencanaan dan bisa teranggarkan didalam APBD.
5. Faktor-faktor yang mempengaruhi konsistensi perencanaan dan penganggaran.

## **II.5. Definisi Operasional**

Pembangunan daerah adalah tujuan utama dari proses musrenbang ke dalam rencana pembangunan daerah, dan dibiayai dari anggaran daerah dalam periode satu tahunan yang berisi prioritas program, dan kegiatan pembangunan untuk peningkatan perekonomian dan mensejahterakan rakyat, dengan menggunakan variabel-variabel sebagai berikut :

1. Adanya musrenbang diantaranya adalah :
  - a. Adanya rancangan awal renja SKPD;
  - b. Adanya dokumen kompilasi hasil musrenbang kecamatan/Daftar Usulan Rencana Program Kegiatan (DURP Kecamatan);
  - c. Adanya rekapitulasi usulan PIWK;
  - d. Adanya rancangan renja SKPD kecamatan;
  - e. Adanya pelembagaan delegasi kecamatan; dan
  - f. Adanya berita acara hasil musrenbang kecamatan.

2. Adanya rencana pembangunan daerah diantaranya adalah :
  - a. Adanya rancangan renja SKPD berdasarkan forum SKPD yang memuat kerangka regulasi dan kerangka anggaran SKPD;
  - b. Dilakukannya musrenbang kabupaten di tingkat daerah;
  - c. Adanya penetapan arah kebijakan, prioritas pembangunan, dan pagu indikatif SKPD;
  - d. Adanya pemutakhiran rancangan akhir RKPD sebagai bahan verifikasi di tingkat provinsi.
3. Penganggaran pada APBD
  - a. Proses-proses yang dilakukan dalam tahapan penganggaran daerah di DPRD;
  - b. Adanya proses tahapan internal TAPD;
  - c. Adanya berita acara evaluasi RAPBD di tingkat provinsi.
  - d. Hubungan dan interaksi antara Bupati, TAPD, dan DPRD.
4. Konsistensi perencanaan dan penganggaran :
  - a. Adanya program kegiatan yang berasal dari musrenbang kecamatan;
  - b. Adanya pagu anggaran yang diusulkan berdasarkan RKPD;
  - c. Adanya besaran komposisi pendanaan program dan kegiatan yang berasal dari musrenbang;
  - d. Adanya prioritas anggaran berdasarkan prioritas daerah;
  - e. Adanya keselarasan anggaran antara program-program yang berasal dari musrenbang, RKPD, dan APBD.