

## PELAKSANAAN MUSRENBANG DAERAH DALAM PROSES PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PARTISIPATIF

**Murni Rahayu Purwaningsih**

Magister Perencanaan Wilayah dan Kota, Institut Teknologi Bandung  
murnirahayu.p@gmail.com

*Diterima: Juli 2022; Disetujui: September 2022*

**Abstract.** *A decentralized government system tends to prioritize a bottom-up and participatory approach. Musrenbang is a forum to embody community participation in regional and national development. In its implementation, community participation tends to be a formality and only a requirement in the planning and budgeting process. This paper aims to identify participatory planning and budgeting in implementing regional musrenbang and provide recommendations based on literature and previous studies for more effective and participatory musrenbang. This paper uses a descriptive qualitative method with secondary data sources. This paper analyzes a case study of the implementation of the Musrenbang RKPD that was conducted in three regions with different levels and referred to the eight stages of Conyers' participation. The results show that, in general, community participation in the regional musrenbang was included in stage 5 of Conyers' participation (placation); namely, the power holder allowed the community to provide input, but the decision-making process remained in the hands of the power holder. Participation is defined as attendance and how the government can respond to the public. The role of planners needs to be strengthened by enabling planners to mediate and negotiate with the power to find win-win solutions from stakeholders.*

**Keywords:** *bottom-up, information, musrenbang, participatory, planner.*

**Abstraksi.** *Pada sistem pemerintahan desentralisasi, pembangunan masyarakat cenderung mengutamakan pendekatan bottom-up dan partisipatif. Musrenbang (musyawarah perencanaan pembangunan) merupakan forum perwujudan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah maupun nasional. Namun dalam pelaksanaannya, partisipasi masyarakat masih cenderung bersifat formalitas dan menjadi sebatas persyaratan dalam proses perencanaan dan penganggaran. Tulisan ini bertujuan untuk mengidentifikasi perencanaan dan penganggaran partisipatif dalam pelaksanaan musrenbang daerah di Indonesia serta memberikan rekomendasi berdasarkan literatur dan studi terdahulu mengenai musrenbang yang lebih efektif dan partisipatif. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan sumber data sekunder, dengan melakukan analisis studi kasus pelaksanaan Musrenbang RKPD di tiga daerah dengan tingkatan berbeda, dan merujuk pada delapan tahap partisipasi Conyers. Hasil penelitian menunjukkan secara umum partisipasi masyarakat pada musrenbang daerah masuk ke tahap 5 (placation), yaitu pemegang kekuasaan mengizinkan masyarakat untuk memberikan masukan, tetapi proses pengambilan keputusan tetap berada di tangan pemegang kekuasaan. Partisipasi bukan hanya didefinisikan sebagai kehadiran, tetapi bagaimana kepentingan masyarakat dapat direspon pemerintah. Partisipasi ditingkatkan dengan cara membuat masyarakat memahami, sedangkan dari sisi proses perencanaan dan penganggaran perlu ditingkatkan akuntabilitas dan keterbukaannya. Peran perencana perlu diperkuat, dengan membuat perencana dapat menengahi dan bernegosiasi dengan kekuasaan untuk mencari win-win solution dari berbagai kepentingan.*

**Kata kunci:** *bottom-up, informasi, musrenbang, partisipatif, perencana.*

## PENDAHULUAN

Perencanaan adalah proses yang kontinu, terdiri dari keputusan atau pilihan dari berbagai cara untuk menggunakan sumber daya yang ada, dengan sasaran untuk mencapai tujuan tertentu di masa mendatang (Conyers, 1994, dalam Maryam, 2015). Di Indonesia, tata cara perencanaan pembangunan diatur dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU No. 25 Tahun 2004). Terdapat lima pendekatan dalam proses perencanaan menurut SPPN, yaitu pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, *top-down*, dan *bottom-up*.

Ditetapkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi momentum pergeseran paradigma sistem pemerintahan sentralistik menjadi desentralistik. Pada Undang-undang tersebut disebutkan sistem pemerintahan yang dikenal di Indonesia antara lain desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi (Halik, 2015). Sentralisasi adalah penyerahan kekuasaan dan juga wewenang pemerintahan secara penuh kepada pemerintah pusat. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah dari pusat kepada daerah, yang menghasilkan otonomi.

Hasim dan Remiswai (2009) dalam Maryam (2015) menyebutkan bahwa pada desentralisasi, pembangunan masyarakat menggunakan pendekatan pemberdayaan dan cenderung mengutamakan pendekatan dari bawah ke atas (*bottom-up*) serta partisipatif. Perumusan program dalam identifikasi masalah dan kebutuhan ditentukan oleh dan dari masyarakat sendiri. Latar belakang pendekatan partisipatif adalah masyarakat yang mengetahui permasalahan dan kebutuhan wilayahnya serta akan menumbuhkan sikap memiliki dan tanggung jawab masyarakat.

Santoso (2015) menyebutkan bahwa pendekatan partisipatif sesuai dengan sistem demokrasi yang dianut di Indonesia. Jika

dikaitkan dengan Pancasila, sila keempat Pancasila juga terkandung makna bahwa Indonesia menganut kedaulatan rakyat dalam sistem perwakilan. Selain itu, partisipasi rakyat menjadi salah satu prinsip *good governance* (Setiawan, 2017). Untuk mewujudkan partisipasi dalam proses perencanaan, terdapat forum musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) pada semua level perencanaan pembangunan, baik di daerah maupun nasional (Santoso, 2015).

Pasal 1 ayat 11, UU SPPN menyebutkan bahwa musrenbang adalah forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Musrenbang dimulai dari satuan pemerintahan yang paling bawah, yaitu tingkat kelurahan/desa, dan kemudian secara hierarki naik ke atas, yaitu tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, sampai nasional. Pengaturan lebih rinci diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

Musrenbang menjadi forum musyawarah sebagai ruang dan kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dan diakhiri dengan pengambilan keputusan bersama. Model konsultasi ini secara teoritis menjadi cara untuk mendorong rasa memiliki dan demokrasi. Namun, musrenbang belum kuat menyelesaikan masalah yang sebenarnya terjadi di masyarakat, belum menunjukkan konsistensi, dan partisipasi dianggap belum optimal (Kusniadi, 2020).

Fitri dan Magriasti (2020) mengidentifikasi bahwa tidak seluruh *stakeholder* dapat terlibat dalam Musrenbang Nagari Sungai Nanam, Kabupaten Solok, Provinsi Sumatera Barat, yang disebabkan minimnya informasi yang sampai kepada masyarakat, serta latar belakang pekerjaan masyarakat yang sebagian besar adalah petani menyebabkan kurangnya minat masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam kegiatan Musrenbang Nagari Sungai Nanam. Di Kota Palu partisipasi masyarakat pada tahapan perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan dinilai belum maksimal. Hal ini disebabkan kurangnya sosialisasi informasi dan pendampingan dari SKPD terkait (Haryadi, 2016). Berbeda dengan penelitian Agustin (2016), yang menilai masyarakat di Desa Tunggunjagir, Kabupaten Lamongan telah berpartisipasi aktif pada musrenbang, pelaksanaan pembangunan, sampai dalam pemeliharaan dan kemanfaatan dari proyek pembangunan. Maryam (2015) menyebutkan bahwa kegiatan musrenbang di berbagai tingkat kurang partisipatif dan dianggap masih sebatas kegiatan seremoni.

Penelitian terdahulu lebih banyak menganalisis pelaksanaan Musrenbang pada satu daerah tertentu. Sementara itu, tulisan ini menajamkan penelitian-penelitian terdahulu, dengan membandingkan pelaksanaan musrenbang pada tiga daerah dengan tingkatan yang berbeda agar dapat terlihat perbedaan pada pelaksanaan musrenbang desa, kecamatan, dan kabupaten. Pertanyaan penelitian tulisan ini adalah bagaimana implementasi perencanaan dan penganggaran partisipatif dalam musrenbang di Indonesia? Melalui pertanyaan penelitian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi perencanaan dan penganggaran partisipatif pada pelaksanaan musrenbang daerah di Indonesia, serta memberikan gambaran

pelaksanaan musrenbang yang efektif dan partisipatif.

## METODE PENELITIAN

Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu penelitian yang menggambarkan fenomena yang terjadi dengan menggunakan tulisan (Bogdan dan Taylor, 2012 dalam Moleong, 2011). Pendekatan metode kualitatif yang digunakan adalah metode studi kasus pelaksanaan Musrenbang penyusunan RKPD di tiga daerah (Kabupaten Tanggamus, Pemalang, dan Bandung).

Dari hasil penelitian sebelumnya, pelaksanaan Musrenbang di ketiga daerah tersebut diidentifikasi tidak dilaksanakan sebagaimana ketentuan. Maryam (2015) mengidentifikasi pelaksanaan Musrenbang Desa Kebumen, Kabupaten Tanggamus yang belum melibatkan masyarakat terutama pada perumusan kegiatan prioritas. Pada proses pembangunan Pasar Randudongkal di Kecamatan Randudongkal, Kabupaten Pemalang, peneliti mengidentifikasi aspirasi masyarakat yang dikesampingkan (Ambarwati dan Erowati, 2019). Santoso (2015) menyebutkan pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Bandung dikalahkan oleh pendekatan politis.

Creswell (2009) menyebutkan bahwa analisis kualitatif studi kasus dilakukan dengan mengeksplorasi proses dan peristiwa yang diikuti dengan analisis terhadap masalah yang terjadi.

Tahap awal dilakukan dengan merangkum pelaksanaan musrenbang dari berbagai tingkat, yaitu musrenbang desa, musrenbang kecamatan, dan musrenbang kabupaten. Dari ketiga studi kasus tersebut, penelitian ini menggambarkan sekaligus menganalisis perencanaan dan penganggaran partisipatif dalam pelaksanaan musrenbang daerah. Penilaian tingkat partisipasi menggunakan teori Conyers (1994) dalam Maryam (2015) yang

membagi delapan tingkat partisipasi masyarakat untuk kemudian disandingkan dan dibandingkan pelaksanaannya dari sisi keterbukaan informasi, partisipasi dan keaktifan masyarakat, serta pengambilan keputusan. Tahap selanjutnya merumuskan rekomendasi pelaksanaan musrenbang yang efektif dan partisipatif.

Penelitian ini menggunakan data dan informasi sekunder yang berasal dari publikasi ilmiah dan penelitian terdahulu yang menganalisis pelaksanaan musrenbang daerah, maupun sumber tertulis lain yang mendukung.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Proses Pelaksanaan Musrenbang Tingkat Desa, Kecamatan, Kota/Kabupaten

#### Musrenbang Desa

Maryam (2015) melakukan penelitian terkait pelaksanaan Musrenbang di Desa Kebumen, Kecamatan Sumberjo, Kabupaten Tanggamus tahun 2014. Beberapa catatan pelaksanaannya antara lain:

- a. Keterbukaan informasi  
Akses informasi secara umum masih tertutup, karena tidak semua masyarakat mengetahui informasi tentang pelaksanaan Musrenbang Desa Kebumen. Disebutkan undangan dan informasi mengenai pelaksanaan musrenbang disampaikan aparat desa melalui undangan kepada warga yang diundang pra-musrenbang.
- b. Kehadiran masyarakat  
Tingkat kehadiran masyarakat yang diundang sudah cukup tinggi, yaitu 73% atau 44 orang hadir dari 60 undangan yang disebar. Hal tersebut menunjukkan adanya keinginan masyarakat untuk berpartisipasi dalam musrenbangdes. Peserta musrenbang desa berasal dari berbagai komponen, diantaranya aparat desa, tokoh masyarakat, pemuda,

keterwakilan perempuan, kalangan pendidikan, dan lainnya.

Hasil identifikasi Maryam (2015), alasan tingginya partisipasi masyarakat karena lima faktor: 1) keingintahuan masyarakat terhadap program pembangunan desa; 2) masyarakat yang diberi undangan merasa bertanggung jawab mewakili kelompoknya; 3) sebagian masyarakat menyadari arti pentingnya musyawarah dalam menjangkau aspirasi masyarakat sehingga keputusan merupakan hasil kesepakatan bersama; 4) adanya kesadaran bahwa musrenbang penting untuk memperoleh bantuan Alokasi Dana Desa (ADD) dari pemerintah daerah; serta 5) masyarakat ingin menyuarakan aspirasinya terkait pembangunan desa.

- c. Keaktifan masyarakat dalam berpendapat

Pada pelaksanaan musrenbangdes, masyarakat yang aktif memberikan tanggapan hanya empat orang. Hal ini menunjukkan walaupun tingkat kehadiran cukup tinggi, tetapi partisipasi dalam memberikan sumbangan pemikiran masih rendah.

Terdapat tujuh faktor yang menyebabkan kurangnya keaktifan masyarakat Desa Kebumen dalam berpendapat: 1) kurangnya rasa percaya diri masyarakat untuk berbicara di depan umum; 2) tingkat pendidikan yang relatif rendah; 3) musrenbangdes cenderung didominasi kelompok elite desa; 4) masyarakat menerima program pembangunan yang dirancang aparat desa; 5) masyarakat jenuh dengan janji yang tidak terealisasi; 6) waktu yang relatif pendek sehingga kurang memungkinkan partisipasi masyarakat dalam mengeluarkan pendapat dapat terakomodir dengan baik; serta 7) kurangnya kecakapan fasilitator dalam

mengkondisikan musrenbangdes yang aspiratif.

d. Pengambilan keputusan

Maryam (2015) menyebutkan proses pengambilan keputusan di Musrenbang Desa Kebumen masih didominasi oleh pihak pemerintah desa. Hasil wawancara dan pengamatan jika dikaitkan dengan teori delapan tangga partisipasi, maka partisipasi masyarakat pada Musrenbang Desa Kebumen masuk ke tahap 5: *Placation*, yaitu pemegang kekuasaan mengizinkan masyarakat untuk memberikan masukan, tetapi proses pengambilan keputusan tetap berada di tangan pemegang kekuasaan. Pemerintah Desa Kebumen telah memiliki rancangan program pembangunan, dimana ADD akan digunakan untuk pagar balai desa, sehingga musrenbangdes seakan menjadi pemaparan tanpa menyerap aspirasi.

Pada pelaksanaan program pembangunan di Desa Kebumen Tahun 2014, dari empat program yang dihasilkan Musrenbangdes dan masuk dalam RKP-Des, hanya satu program yang dilaksanakan, yaitu pembangunan pagar balai desa. Alasan atau kendala yang menyebabkan tidak terealisasinya program pembangunan tidak disampaikan kepada masyarakat. Maryam (2015) menyimpulkan level partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan program pembangunan di Desa Kebumen masuk pada tahap *Therapy*, yang menggambarkan nonpartisipasi yang direkayasa untuk menggantikan partisipasi murni.

### Musrenbang Kecamatan

Ambarwati dan Erowati (2019) melakukan penelitian terkait pelaksanaan Musrenbang di Kecamatan Randudongkal, Kabupaten Pemalang Tahun 2019. Disebutkan bahwa Musrenbang Kecamatan Randudongkal merupakan lanjutan Musrenbang dari 18 desa di Kecamatan

Randudongkal. Beberapa catatan pelaksanaannya antara lain:

a. Keterbukaan informasi

Pengumpulan informasi dan masalah yang bersifat lokal sudah dimulai dari tingkat RT dan RW, sampai pelaksanaan Musrenbang Kecamatan. Perumusan masalah disusun berdasarkan masalah yang mendesak dan melibatkan semua unsur masyarakat. Dengan demikian masalah yang diusulkan merupakan masalah yang dirasakan masyarakat Kecamatan Randudongkal.

b. Kehadiran masyarakat

Peserta musrenbang kecamatan yang hadir terdiri atas para kepala desa dan lurah, perwakilan perangkat daerah, tokoh masyarakat, keterwakilan perempuan dan kelompok masyarakat, serta pemangku kepentingan lainnya skala kecamatan.

c. Keaktifan masyarakat dalam berpendapat

Dalam penyampaian ide dan gagasan dalam musrenbang, hanya dilakukan masyarakat yang dikenal perangkat desa. Penulis menyebutkan pemerintah kurang memberi ruang gerak dan informasi kepada masyarakat umum yang cenderung kurang memiliki hubungan dengan pemerintah setempat. Perencanaan partisipatif pada Musrenbang Kecamatan Randudongkal sebatas formalitas untuk melengkapi kehadiran para peserta.

Penulis mengidentifikasi lima penyebab kurangnya partisipasi: 1) kurangnya pendampingan dan fasilitator yang seharusnya kompeten dan mampu melaksanakan perencanaan partisipatif; 2) masyarakat kurang percaya diri dan bergantung kepada orang lain; 3) pendidikan masyarakat yang relatif rendah; 4) mata pencaharian masyarakat sebagian besar berdagang dan berkebun, sehingga lebih memilih menyelesaikan

pekerjaannya dibandingkan datang ke balai desa; serta 5) pendekatan oleh pemerintah yang masih kurang, sehingga masyarakat cenderung tidak peduli.

d. Pengambilan keputusan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam musrenbang di Kecamatan Randudongkal tyahun 2019 belum maksimal. Dalam menetapkan usulan program kewilayahan, camat dibebaskan untuk memilih usulan program yang bukan dibawa oleh desa. Hal ini berarti munculnya usulan program pada musrenbang kecamatan bukan hasil dari usulan desa, sehingga membuat partisipasi yang selama ini terjaring dalam musrenbang desa sia-sia dan tidak digunakan sebagaimana mestinya.

**Musrenbang Kabupaten**

Santoso (2015) melakukan penelitian terkait pelaksanaan Musrenbang RKPD di Kabupaten Bandung pada tahun 2013 dan 2014. Beberapa catatan pelaksanaannya antara lain:

a. Keterbukaan informasi

Informasi dan bahan, salinan lampiran berita acara, dan monitoring hasil musrenbang diberikan kepada seluruh peserta.

b. Kehadiran masyarakat

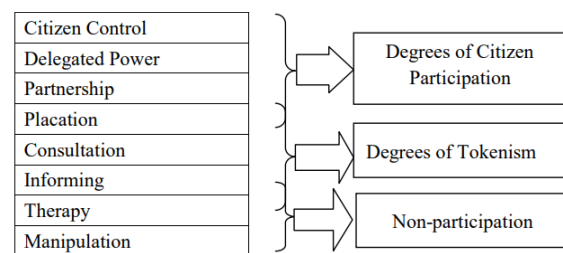
Semua elemen masyarakat diundang, seperti perwakilan Provinsi Jawa Barat, kabupaten/kota yang berbatasan, akademisi, kalangan pengusaha, SKPD Kabupaten Bandung, kecamatan, kelurahan, dan para pemangku kepentingan bidang fisik, ekonomi, sosial budaya dan pemerintahan, serta anggaran. Namun kelompok yang memperjuangkan hak wanita belum terundang.

c. Keaktifan masyarakat dalam berpendapat

Pada diskusi kelompok, pada bidang fisik, ekonomi, serta sosial budaya dan pemerintahan, peserta dikatakan lebih aktif karena jumlah peserta aparatur dan non aparatur Kabupaten Bandung relatif setara. Namun pada bidang anggaran, karena jumlah peserta aparatur dan non aparatur Kabupaten Bandung tidak setara, menyebabkan diskusi menjadi kurang aktif dan kurang berimbang.

d. Pengambilan keputusan

Konsensus telah dilakukan pada penyusunan usulan kegiatan melalui diskusi kelompok yang relatif setara, sedangkan pada perumusan isu strategis, tujuan, kebijakan, dan sasaran pembangunan yang relatif abstrak bagi sebagian besar peserta, dilakukan secara *top-down* oleh Pemerintah Kabupaten Bandung.



Gambar 1. Tipologi Tingkat Partisipasi Masyarakat

Sumber: Conyers, 1994 dalam Maryam, 2015

Berdasarkan ketiga pelaksanaan musrenbang di desa, kecamatan, dan kabupaten, dapat dirangkum bahwa partisipasi kehadiran masyarakat dalam musrenbang cukup tinggi dan dengan mengundang serta dihadiri hampir seluruh elemen masyarakat. Namun, partisipasi masyarakat kurang dalam hal keaktifan mengemukakan pendapat dan pembahasan. Pembahasan serta pengambilan keputusan tetap didominasi oleh pemerintah. Bahkan untuk perumusan hal yang bersifat lebih makro, ditetapkan secara *top-down*. Jika merujuk pada tingkat partisipasi menurut Conyers (1994) dalam Maryam, (2015),

maka tingkat partisipasi Musrenbang masuk ke tahap 5: *Placation*, yaitu pemegang kekuasaan mengizinkan masyarakat untuk memberikan masukan, tetapi proses pengambilan keputusan tetap berada di tangan pemegang kekuasaan.

Hasil pengumpulan data sekunder mengenai pelaksanaan musrenbang di atas, selanjutnya disandingkan dengan informasi yang diperoleh dari ketiga tingkat pelaksanaan Musrenbang. Tabel 1 adalah sandingan pelaksanaan Musrenbang.

Tabel 1.  
Sandingan Pelaksanaan Musrenbang Desa, Kecamatan, dan Kabupaten

| Hal                   | Musrenbang Desa<br>Kebumen   | Musrenbang<br>Kecamatan<br>Randudongkal  | Musrenbang Kabupaten<br>Bandung   |
|-----------------------|--|--|---|
| Informasi             | Akses informasi secara umum masih tertutup, karena tidak semua masyarakat mengetahui informasi tentang pelaksanaan Musrenbang Desa Kebumen | Pengumpulan informasi dan masalah sudah dimulai dari tingkat RT  | Informasi hasil musrenbang diberikan kepada seluruh peserta   |
| Kehadiran             | Tingkat kehadiran masyarakat yang diundang sudah cukup tinggi, yaitu 73% dan berasal dari berbagai elemen masyarakat                       | Masyarakat yang hadir berasal dari semua elemen masyarakat   | Masyarakat yang hadir melebihi daftar undangan, dengan hampir semua elemen masyarakat diundang. Namun kelompok yang memperjuangkan hak wanita belum terundang   |
| Keaktifan             | Masyarakat yang aktif memberikan tanggapan hanya empat orang   | Penyampaian ide dan gagasan dalam musrenbang, hanya dilakukan masyarakat yang dikenal perangkat desa   | Peserta diskusi kelompok pada bidang fisik, ekonomi, serta sosial budaya dan pemerintahan tergolong lebih aktif daripada peserta bidang anggaran  |
| Pengambilan Keputusan | Musrenbangdes cenderung didominasi kelompok elite desa, masyarakat menerima program pembangunan yang dirancang aparat desa                 | Semua elemen masyarakat sudah diajak dan dilibatkan secara langsung dalam proses pengambilan keputusan | Konsensus telah dilakukan berdasarkan hasil diskusi kelompok yang setara, tetapi pada perumusan isu strategis, tujuan, kebijakan, dan sasaran pembangunan yang relatif abstrak bagi sebagian besar peserta, dilakukan secara top-down |

Sumber: Hasil Rangkuman, 2022

Dilihat dari keterbukaan dan akses informasi, semakin ke tingkat atas (kabupaten), informasi semakin terbuka dan mudah diakses oleh peserta atau masyarakat.

Dari kehadiran, ketiga tingkat musrenbang menunjukkan tingkat kehadiran yang tinggi dan mewakili seluruh elemen masyarakat. Namun pada tingkat kabupaten, karena semakin beragam elemen masyarakat, ada kelompok masyarakat yang terlewat tidak diundang (Santoso, 2015).

Keaktifan masyarakat pada musrenbang desa relatif rendah, pada musrenbang kecamatan masyarakat yang aktif menyampaikan ide hanya masyarakat yang dikenal perangkat desa, sedangkan pada musrenbang kabupaten relatif aktif dalam diskusi kelompok. Dari ketiga tingkat musrenbang, keaktifan pembahasan masyarakat terutama dipengaruhi oleh faktor akses informasi yang diperoleh serta tingkat pendidikan masyarakat.

Pengambilan keputusan musrenbangdes didominasi elite desa, pada musrenbang kecamatan disebut masyarakat dilibatkan secara langsung. Sedangkan pada musrenbang kabupaten, konsensus didasarkan hasil diskusi bersama, tetapi untuk hal yang lebih abstrak diputuskan secara *top-down*.

## **2. Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif**

### **Makna Partisipatif**

Novy dan Leubolt (2005) menyebutkan perencanaan penganggaran partisipatif sebagai strategi yang memajukan pengambilan keputusan dan pembelajaran yang rasional. Partisipasi memberikan manfaat jika bukan hanya sebagai formalitas. Pada proses perencanaan dan penganggaran, partisipasi sebagai pembelajaran, sedangkan pada hasil, keputusan menjadi lebih baik. Penganggaran partisipatif menjadi pembelajaran atau disebut sebagai sekolah demokrasi. Hal ini

karena masyarakat menjadi belajar untuk mengubah kebutuhan pribadi menjadi kepentingan publik (Moll dan Fischer, 2000, dalam Novy dan Leubolt, 2005).

Contoh pelaksanaan perencanaan dan penganggaran partisipatif terdapat di Porto Alegre, Brazil. Praktik perencanaan dan penganggaran yang partisipatif menjadikan Porto Alegre berhasil memiliki indeks pembangunan terbaik di Brazil. Novy dan Leubolt (2005) menguraikan perencanaan dan penganggaran partisipatif di Porto Alegre dilakukan sebagai berikut:

- a. Diskusi terbuka dan transparan.
- b. Komite perwakilan yang dipilih dari masyarakat.
- c. Masyarakat tidak hanya memberikan saran, tetapi juga bertanggung jawab atas peringkat proyek yang diusulkan dalam pembahasan dengan majelis.
- d. Partisipasi juga mencakup monitoring tahunan dan modifikasi aturan prosedural.

Sari (2019) dengan merujuk pada teori Cohen dan Uphoff mengenai partisipasi, alternatif partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dilakukan dengan menghadiri rapat, berdiskusi, menyumbangkan pemikiran, memberikan tanggapan dan penolakan terhadap program yang ditawarkan. Hal tersebut tercermin di Porto Alegre, dimana partisipasi bukan hanya diinterpretasikan sebagai kedatangan, tetapi juga memberikan saran, pendapat, dan bertanggung jawab sampai pengusulan dengan dewan. Selain itu, masyarakat juga secara rutin terlibat pada monitoring tahunan. Dampak dari penerapan penganggaran partisipatif di Porto Alegre adalah pemenuhan pelayanan yang sesuai kebutuhan dan keinginan masyarakat, seperti infrastruktur dasar kota meningkat secara nyata. Hal serupa juga yang disampaikan Manghayu, (2018), bahwa partisipasi akan menghasilkan program dan



kegiatan pembangunan yang sesuai dengan harapan dan bermanfaat bagi masyarakat.

Hal tersebut berbeda dengan makna partisipasi yang terdapat dalam musrenbang. Keberadaan unsur masyarakat dalam musrenbang seringkali tidak terwakili dengan baik, sehingga hasil keputusan musrenbang seringkali tidak benar-benar memfasilitasi kepentingan masyarakat. Meskipun terdapat komitmen yang tinggi dari Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah mengenai perencanaan dan penganggaran partisipatif, tetapi peranan, fungsi, dan yurisdiksi organisasi masyarakat sipil dalam proses perencanaan dan penganggaran belum didefinisikan secara jelas. Keadaan ini membatasi efektivitas keterlibatan masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah.

### **Proses Politik dalam Perencanaan dan Penganggaran**

Perencanaan dan penganggaran bukan sekadar proses teknokratik, tetapi juga melalui proses politik. Dalam proses politik, tidak jarang kekuasaan memiliki peran dan mengambil alih proses pengambilan keputusan. Kekuasaan memiliki peran penting dalam legitimasi pengetahuan dan memiliki akses ke informasi (Norton dan Elson, 2002).

Friedmann (1998) dalam Flyvbjerg (2002) mengidentifikasi adanya ambivalensi mengenai kekuasaan diantara peneliti, ahli teori, perencana, dan mahasiswa, dalam pemahaman perencanaan. Dalam penelitiannya mengenai perencanaan dan demokrasi, Flyvbjerg (2002) mempelajari proyek pembangunan di Kota Aalborg, Denmark. Flyvbjerg (2002) menemukan bahwa kekuasaan dianggap sebagai pengetahuan dalam perencanaan, sehingga modernitas, demokrasi, dan perencanaan yang dibangun atas rasionalitas tersebut menjadi lemah.

Pada dasarnya musrenbang tidak terlepas dari dinamika politik. Hal ini karena

musrenbang merupakan tempat bertemunya berbagai *stakeholder* dengan kepentingannya masing-masing. Dinamika politik menjadi sehat ketika musyawarah dan pembahasan bertujuan untuk kepentingan bersama, dan bukan kepentingan diri sendiri atau kelompok tertentu (Bria, 2019). Seperti halnya hasil identifikasi pelaksanaan Musrenbang oleh Maryam (2015), Ambarwati dan Erowati (2019), serta Santoso (2015) yang mengidentifikasi adanya kekuasaan atau faktor politik, terutama dalam proses pengambilan keputusan musrenbang.

### **Pendekatan *Top-down* dan *Bottom-up***

Musrenbang merupakan perwujudan perencanaan dan penganggaran dengan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* yang menekankan cara-cara aspiratif dan partisipatif (Yunas, 2017). Namun berdasarkan kajian dari Maryam (2015), Ambarwati dan Erowati (2019), serta Santoso (2015), pendekatan *bottom-up* pada pelaksanaan musrenbang cenderung sebagai formalitas, dan lebih kuat pada pendekatan *top-down*. Norton dan Elson (2002) menyebutkan seharusnya perencanaan dan penganggaran dengan pendekatan *top-down* tidak membatasi peran perencana maupun masyarakat dan menciptakan ruang untuk identifikasi masalah dan solusi tingkat lokal.

Peran aksi kolektif akan membuat suara masyarakat lebih terdengar dan lebih membuka peluang untuk memberikan pengaruh terhadap keputusan-keputusan institusi mengenai pelayanan publik (Teguh, 2004, dalam Yunas, 2017). Aksi kolektif tersebut kemudian mendorong masyarakat lebih siap untuk terlibat dalam proses partisipasi. Dengan demikian, pendekatan *bottom-up* dan partisipatif sesuai amanat UU No. 25 tahun 2004 akan terwujud dalam sebuah bentuk rangkaian musrenbang yang dilakukan secara berjenjang dari mulai tingkat desa, kecamatan, kabupaten, provinsi, sampai nasional.

### **Kesesuaian Proyek yang Dibutuhkan**

Pembahasan “proyek” dalam musrenbang cenderung mengutamakan proyek fisik dibanding non fisik, serta proyek besar atau yang membutuhkan anggaran tinggi. Seperti yang dikemukakan oleh Ambarwati dan Erowati (2019) yang mengamati program usulan yang diloloskan, bahwa musrenbang mengunggulkan usulan fisik daripada usulan non fisik atau non pembangunan. Berdasarkan data yang diperoleh bahwa usulan program fisik diletakkan persisnya daripada usulan non fisik. Hal ini membuat ketimpangan dalam pembangunan karena pembangunan fisik dan non fisik sejatinya harus tumbuh sejajar agar terjadi kesejahteraan yang merata.

Hal ini berlawanan dengan yang disampaikan Novy dan Leubolt (2005). Disebutkan bahwa yang menjadi salah satu kunci keberhasilan pembangunan adalah menjauh dari proyek-proyek besar (dengan eksposur media yang tinggi) menuju proyek-proyek kecil (dalam jumlah banyak) yang disesuaikan dengan struktur lokal (yang dikejar strategi pembangunan berbasis rakyat). Proyek yang diprioritaskan seharusnya bukan hanya fisik atau besar, tetapi yang utama adalah yang paling dibutuhkan oleh masyarakat lokal.

### **Peningkatan Akuntabilitas**

Norton dan Elson (2002) menyatakan jika pemerintah memiliki kerangka tujuan kebijakan yang sangat kuat untuk akuntabilitas, maka ruang untuk keterlibatan masyarakat miskin dalam proses anggaran menjadi lebih kuat. Pendekatan baru untuk meningkatkan akuntabilitas proses penganggaran adalah melalui penilaian kinerja dan manajemen yang berorientasi pada hasil. Hipotesis dengan fokus pada hasil, disebut akan berkontribusi pada peningkatan akuntabilitas dalam pemerintahan.

Norton dan Elson (2002) juga menyebutkan bahwa untuk meningkatkan akuntabilitas dapat dilakukan dengan cara:

- a. Mengembangkan sistem informasi yang mampu memberikan umpan balik pada skala waktu yang dapat ditanggapi oleh pembuat kebijakan,
- b. Menyampaikan ukuran hasil dan efektivitas lembaga di tingkat lokal kepada publik, sehingga tekanan untuk perbaikan di daerah dengan kondisi dan layanan publik yang buruk dapat berkembang,
- c. Kolaborasi antar lembaga secara efektif yang melintasi batas struktural untuk mencapai hasil.

Pengambilan keputusan serta hal yang bersifat makro seperti strategi dan kebijakan ditentukan secara *top-down*. Keterbatasan partisipasi dan keaktifan masyarakat dapat disebabkan oleh kurangnya informasi yang diterima masyarakat. Oleh karena itu Norton dan Elson (2002) menyarankan untuk meningkatkan akuntabilitas adalah dengan mengembangkan sistem informasi dan mengkomunikasikan dengan masyarakat.

### **3. Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Musrenbang**

Dari pembelajaran mengenai Aalborg, Flyvbjerg (2002) menuliskan empat pendekatan untuk meningkatkan partisipasi dan aspirasi masyarakat, antara lain:

- a. Membantu masyarakat melihat dan merefleksi, sehingga transparansi dan akuntabilitas menjadi prasyarat utama untuk demokrasi;
- b. Pendekatan dialog untuk memastikan hasil penelitian mencapai target yang relevan. Media jurnal ilmiah akan menjangkau khalayak akademis. Namun, untuk publik yang lebih luas, komunikasi melalui media sehari-hari sangat diperlukan;
- c. Pendekatan dialog untuk para pemangku kepentingan;

d. Pengawasan eksternal menjadi motivasi yang sangat baik untuk mencapai tingkat validitas dan reliabilitas tinggi.

Langkah kelembagaan dan rangkaian perencanaan yang direkonstruksi Flyvbjerg (2002) pada perencanaan dan penganggaran Aalborg antara lain:

- a. Menggunakan dewan perencanaan dalam proses pengambilan keputusan;
- b. Mengadakan serangkaian pertemuan semi-lemaba dan intens antara pejabat kota dengan pelaku ekonomi, serta semua pemangku kepentingan (yang berkepentingan dan terkena dampak);
- c. Keputusan dan proses demokratis;
- d. Peran aktif dewan perencanaan dari ide kebijakan, desain rencana, ratifikasi politik, hingga implementasi praktis.

Berdasarkan *best practice* di Aalborg tersebut, terlihat peran penting dan penguatan perencana dalam perencanaan penganggaran pembangunan. Perencana yang menjadi aktor kunci dalam pengambilan keputusan, dan berperan aktif mulai dari ide kebijakan, desain rencana, ratifikasi politik, serta implementasi. Namun, faktor kekuasaan dan politik sangat kuat dalam musrenbang dan pengambilan keputusan. Dengan demikian, yang perlu dilakukan adalah perencana dapat menengahi dalam politik. Seperti yang disampaikan Cheshire (2006) dalam Shucksmith (2018), yang menyebutkan bahwa perencana tidak perlu terlibat dengan politik, tetapi menengahi dan bernegosiasi dengan kekuasaan.

Dari pembelajaran Aalborg, secara teknis partisipasi masyarakat ditingkatkan dengan cara membuat masyarakat melihat dan mengetahui, yaitu dengan prinsip demokratis, transparan, dan akuntabel dalam proses perencanaan. Pendekatan yang dapat digunakan adalah dialog dengan bahasa yang membaur dan dipahami masyarakat.

Cara lain untuk meningkatkan prinsip demokrasi, transparansi, dan akuntabilitas

proses perencanaan dan penganggaran adalah dengan menggunakan sistem informasi dan sistem elektronik dalam musrenbang. Yunas (2017) menyebutkan bahwa penerapan sistem e-musrenbang menjadi sebuah pelajaran penting bagi perencanaan pembangunan berparadigma masyarakat, dimana masyarakat tidak hanya dijadikan objek, melainkan juga subjek pembangunan. Seperti juga Norton dan Elson (2002) yang menyarankan untuk mengembangkan sistem informasi yang mampu memberikan umpan balik pada skala waktu yang dapat ditanggapi oleh pembuat kebijakan, dan menilai fenomena kompleks secara andal.

Lebih lanjut, dalam perumusan perencanaan pembangunan, bukan lagi membicarakan tentang antusias kehadiran masyarakat dalam musrenbang, akan tetapi bagaimana kepentingan mereka direspon oleh pemerintah (Ambarwati dan Erowati, 2019). Masyarakat seharusnya sebagai subjek pembangunan, bukan lagi menjadi sebuah objek pembangunan sesuai dengan pendekatan *bottom-up*. Keluaran dari musrenbang seharusnya menghasilkan sesuatu yang berpihak kepada masyarakat.

## SIMPULAN

Hasil analisis perbandingan studi kasus pada tiga daerah yang berbeda, pelaksanaan musrenbang desa, kecamatan, dan kabupaten menunjukkan tingkat partisipasi kehadiran yang tinggi dan diwakili semua elemen masyarakat. Namun pada saat pembahasan, tingkat keaktifan masyarakat cenderung kurang. Faktor yang mempengaruhi keaktifan diantaranya pendidikan, pengalaman, serta kemampuan fasilitator dalam mengkondisikan. Pengambilan keputusan musrenbang masih didominasi oleh pemerintah ataupun kekuasaan kelompok (elite) tertentu. Untuk hal yang bersifat strategis, makro, dan abstrak masih diputuskan secara *top-down*. Merujuk pada delapan tahap partisipasi

Conyers (1994), maka secara umum partisipasi masyarakat pada musrenbang daerah masuk ke tahap 5: *Placation*, yaitu pemegang kekuasaan mengizinkan masyarakat untuk memberikan masukan, tetapi proses pengambilan keputusan tetap berada di tangan pemegang kekuasaan.

Makna partisipatif pada musrenbang masih sebatas pada kehadiran, bukan keterlibatan masyarakat yang pada akhirnya hasilnya menjadi tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Musrenbang seharusnya merupakan perwujudan perencanaan dan penganggaran yang partisipatif dengan pendekatan *top-down* sekaligus *bottom-up*. Namun, dari hasil kajian terlihat pendekatan *bottom-up* cenderung sebagai formalitas dan lebih kuat pendekatan *top-down*.

Partisipasi masyarakat dapat ditingkatkan dengan cara membuat masyarakat melihat dan memahami proses perencanaan dan penganggaran. Pendekatan yang dapat digunakan adalah dialog dengan bahasa yang membumi dan dipahami masyarakat. Peningkatan akuntabilitas perencanaan dan penganggaran dapat dilakukan melalui

penilaian kinerja dan manajemen yang berorientasi bukan hanya pada proses, tetapi juga pada hasil.

Peran penting dari perencana diperlukan pada proses perencanaan dan penganggaran. Perencana menjadi aktor kunci dalam pengambilan keputusan, dan berperan aktif mulai dari ide kebijakan, desain rencana, ratifikasi politik, serta implementasi. Cara agar perencana dapat menjadi aktor dalam pengambilan keputusan adalah dengan menengahi dan bernegosiasi dengan kekuasaan untuk mencari *win-win solution*.

Tulisan ini memiliki kekurangan, diantaranya penggunaan tinjauan literatur pelaksanaan musrenbang serta peraturan yang menjadi referensi. Tinjauan literatur mengenai pelaksanaan musrenbang desa, kecamatan, dan kabupaten mengambil kasus di lokasi yang bukan pada satu wilayah yang sama. Kajian selanjutnya dapat menggunakan literatur pelaksanaan musrenbang desa sampai provinsi pada satu wilayah yang sama agar lebih terlihat proses pelaksanaannya mulai dari bawah sampai atas.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustin, M. (2016). Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Desa melalui Musrenbang. *Publika, Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Universitas Negeri Surabaya*, 4(1).
- Ambarwati, I.D. dan Erowati, D. (2019). Perencanaan yang Tak Partisipatif: Proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kecamatan Randudongkal Kabupaten Pemalang Tahun 2019. *Journal of Politic and Government Studies*, 8(4), 271-280. <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/view/25056/0>.
- Bria, A.L. (2019). Dinamika Politik dalam Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) (Studi Penelitian di Desa Umatoos, Kecamatan Malaka Barat, Kabupaten Malaka). *Jurnal Poros Politik*. 2019, 31-35. <https://doi.org/10.32938/jppol.v1i2.457>
- Creswell, J.W. dan Creswell, J.D. (2009). *Research Method: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*.
- Fitri, A.L dan Magriasti, L. (2019). Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Nagari Sungai Nanam Kabupaten Solok. *Jurnal*

Mahasiwa Ilmu Administrasi Publik (JMIAP) Jurusan Ilmu Administrasi Negara  
Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang, 1(3), 109-120.

- Flyvbjerg, B. (2002). Bringing Power to Planning Research : One Researcher's Praxis Story. *Journal of Planning Education and Research*, 21, 353-366. <https://doi.org/10.1177/0739456X0202100401>.
- Halik, A. (2015). Implementasi Kebijakan Pelimpahan Urusan Pemerintahan Lingkup Kementerian Dalam Negeri. *Jurnal Bina Praja*, 7(2), 131-148.
- Haryadi, A. (2016). Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kelurahan Silae Kecamatan Ulujadi Kota Palu. *Jurnal Katalogis*, 4(3), 168-180.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. 2017. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.
- Kusniadi, I.H. (2020). Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Subang. *Sawala: Jurnal Administrasi Negara*, 8(1), 30-57.
- Manghayu, A. (2018). Perencanaan Pembangunan Partisipatif dalam Penerapan E-Musrenbang. *Jurnal Manajemen Pembangunan*, 5(2), 95-115.
- Maryam, D. (2015). Perencanaan Partisipatif dalam Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Di Desa Kebumen Kecamatan Sumberjo Kabupaten Tanggamus). *Jurnal Ilmu Dakwah dan Pengembangan Komunitas*, X(1). <https://doi.org/10.24042/bu.v10i1.470>.
- Moleong, L.J. (2011), *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung : PT. Remaja Rosda Karya.
- Norton, A. dan Elson, D. (2002). What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process. Diakses pada: [http://lst-iiiep.iiepunesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/\[in=epidoc1.in\]/?t2000=016267/\(100\)](http://lst-iiiep.iiepunesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/[in=epidoc1.in]/?t2000=016267/(100)).
- Novy, A and Leubolt, B. (2005). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society. *Urban Studies*, 42(11), 2023–2036. <https://doi.org/10.1080/00420980500279828>.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2004. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2004. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Santoso, E.B. (2015). Evaluasi Penerapan Pendekatan Partisipatif dalam Pelaksanaan Musrenbang dalam Penyusunan Anggaran Tahunan di Daerah. *Jurnal Politik Pemerintahan*, 8(1), 164-185. Diakses pada: [https://www.researchgate.net/publication/309208556\\_Evaluasi\\_Penerapan\\_Pendekatan\\_Partisipatif\\_Dalam\\_Pelaksanaan\\_Musrenbang\\_Dalam\\_Penyusunan\\_Anggaran\\_Tahunan\\_di\\_Daerah](https://www.researchgate.net/publication/309208556_Evaluasi_Penerapan_Pendekatan_Partisipatif_Dalam_Pelaksanaan_Musrenbang_Dalam_Penyusunan_Anggaran_Tahunan_di_Daerah).

- Sari, P. (2019). Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Desa Bengkawan, Kecamatan Seluas, Kabupaten Bengkayang. *Publika Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 8(3).
- Setiawan, R. (2017). Partisipasi Publik dalam Program Bantuan Listrik Pedesaan Masyarakat Kabupaten Mesuji. *E-JKPP Jurnal Kebijakan dan Pelayanan Publik*, 3(3).
- Shucksmith, M. (2018). Re-imagining the Rural: From Rural Idyll to Good Countryside. *Journal of Rural Studies*, 59, 163-172. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.07.019>.
- Yunas, N.S. (2017). Efektivitas E-Musrenbang di Kota Surabaya dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Berparadigma Masyarakat. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 7(1), 19-27. <https://doi.org/10.26618/ojip.v7i1.387>.