



Governance Brief

Sudahkah Aspirasi Masyarakat Terakomodir dalam Rencana Pembangunan? Pelajaran dari Sebuah Aksi Kolektif di Jambi

Syamsuddin, Neldysavrino, Heru Komarudin dan Yuliana L. Siagian

Pendahuluan

Berakhirnya Pemerintahan Orde Baru telah mengubah dasar-dasar penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Salah satunya adalah terjadinya perubahan sistem pemerintahan sentralistik menjadi desentralistik, yang ditandai dengan keluarnya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang direvisi oleh UU No. 32/2004. Perubahan tersebut juga berimplikasi pada sistem perencanaan pembangunan yang sebelumnya, seperti diakui Bappenas (2005), lebih banyak diwarnai oleh permasalahan inkonsistensi kebijakan, rendahnya partisipasi masyarakat, ketidakselarasan antara perencanaan program dan pembiayaan, rendahnya transparansi dan akuntabilitas, serta kurang efektifnya penilaian kinerja. Seiring dengan pemberian kewenangan yang lebih luas kepada daerah, UU No. 25/2004¹ tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diterbitkan untuk mengatasi permasalahan tersebut.

Berbeda dengan sistem perencanaan sebelumnya yang lebih menganut pendekatan *top-down*, sistem perencanaan yang diatur dalam UU 25/2004 dan aturan pelaksanaannya² menerapkan kombinasi pendekatan antara *top-down* dan *bottom-up*, yang lebih menekankan cara-cara aspiratif dan partisipatif. Dalam tataran global, kesadaran akan kelemahan pendekatan *top-down* dalam kegiatan pembangunan dan upaya pengentasan kemiskinan telah mendorong munculnya perhatian pada peranan partisipasi masyarakat dan pentingnya memahami dinamika masyarakat dan pemerintah daerah serta interaksinya dengan pemerintahan yang lebih tinggi (Das Gupta et al, 2003).

Ruang partisipasi yang lebih terbuka mendorong masyarakat untuk bergerak bersama dalam menyampaikan aspirasinya. Dalam studinya di Bangladesh, Mahmud (2001) menunjukkan peran aksi kolektif dalam membuat suara masyarakat lebih terdengar dan membuka peluang untuk memberikan pengaruh terhadap keputusan-keputusan institusi soal pelayanan publik. Aksi kolektif mendorong masyarakat lebih siap untuk terlibat dalam proses partisipasi.

Pendekatan *top-down* dan partisipatif UU 25/2004 terwujud dalam bentuk rangkaian musrenbang yang dilakukan secara berjenjang dari mulai tingkat desa (musrenbangdes), kecamatan (musrenbang kecamatan) dan kabupaten (musrenbang kabupaten). Rangkaian forum ini menjadi bagian dalam menyusun sistem perencanaan dan anggaran untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan setiap tahun. Melalui musrenbang, masyarakat berpeluang menyampaikan aspirasi mereka dan berpartisipasi dalam menghasilkan dokumen perencanaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Tulisan ini mencoba melihat sejauh mana pendekatan partisipatif dan *bottom-up* sebagai dua dari lima pendekatan³ yang dianut dalam peraturan tersebut telah diterapkan dan mengakomodir aspirasi masyarakat? dan sejauh mana aksi kolektif mempunyai peran dalam mendorong masyarakat, termasuk perempuan, berinteraksi dengan pihak luar dan terlibat dalam forum musrenbang⁴?

Selain dari hasil wawancara dan diskusi dengan para pihak terkait di berbagai tingkatan, tulisan ini juga didasarkan atas pengalaman sebagian penulis yang terlibat langsung menjadi fasilitator kegiatan kelompok masyarakat di Desa Lubuk Kambing, Kab. Tanjabbar, dan mendampingi anggota kelompok melalui tahapan perencanaan, aksi dan refleksi sebagai bagian dari siklus penelitian aksi partisipatif.

Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten

Perencanaan adalah suatu proses yang bersifat sistematis, terkoordinir dan berkesinambungan, sangat terkait dengan kegiatan pengalokasian sumberdaya, usaha pencapaian tujuan dan tindakan-tindakan di masa depan. UU 25/2004 menjelaskan bahwa pendekatan politik dalam perencanaan pembangunan terwujud dalam bentuk penjabaran agenda pembangunan yang ditawarkan presiden atau kepala daerah ke dalam rencana pembangunan jangka menengah. Pendekatan teknokratik merujuk pada perencanaan yang didasarkan pada metode dan kerangka berpikir ilmiah suatu lembaga atau satuan kerja sesuai dengan fungsinya. Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Dua pendekatan terakhir, yakni pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan, yang dalam prosesnya terwujud dalam bentuk musyawarah di berbagai tingkat pemerintahan.

Proses perencanaan di tingkat kabupaten digambarkan pada Gambar 1. Proses pengambilan kebijakan diawali dengan diskusi antar instansi pemerintah daerah dengan berbagai komponen masyarakat yang difasilitasi oleh suatu tim ahli. Diskusi tersebut menghasilkan rumusan tentang arah kebijakan umum dan program pembangunan jangka menengah yang dituangkan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah dan Rencana Strategis SKPD (Renstra Satuan Kerja Perangkat Daerah). Sementara RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah, Renstra SKPD ditetapkan oleh pimpinan satuan kerja masing-masing.

RPJM Daerah selanjutnya dijabarkan ke dalam rancangan awal Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Bappeda berperan penting di dalam kegiatan yang dilakukan setiap tahun tersebut, khususnya dalam mengkoordinir proses perencanaan daerah melalui forum musrenbang dari tingkat desa, kecamatan sampai kabupaten. Pada saat musrenbang tingkat kecamatan, pihak Bappeda yang hadir menyampaikan sosialisasi tentang program-program pembangunan dan arahan umum anggaran. Forum SKPD dimaksudkan untuk menyesuaikan program-program antar dinas agar tidak tumpang tindih, dan dalam forum ini pula dibahas aspirasi dari masyarakat yang disampaikan melalui musrenbang tingkat kecamatan. Rencana kerja SKPD menjadi bahan masukan untuk Rancangan RKPD. Rancangan RKPD menjadi bahan acuan dalam menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Rencana Kerja SKPD hasil pembahasan dalam forum SKPD menjadi pedoman dalam menyusun Rencana Kerja Anggaran SKPD dan juga RAPBD.

Musrenbangdes

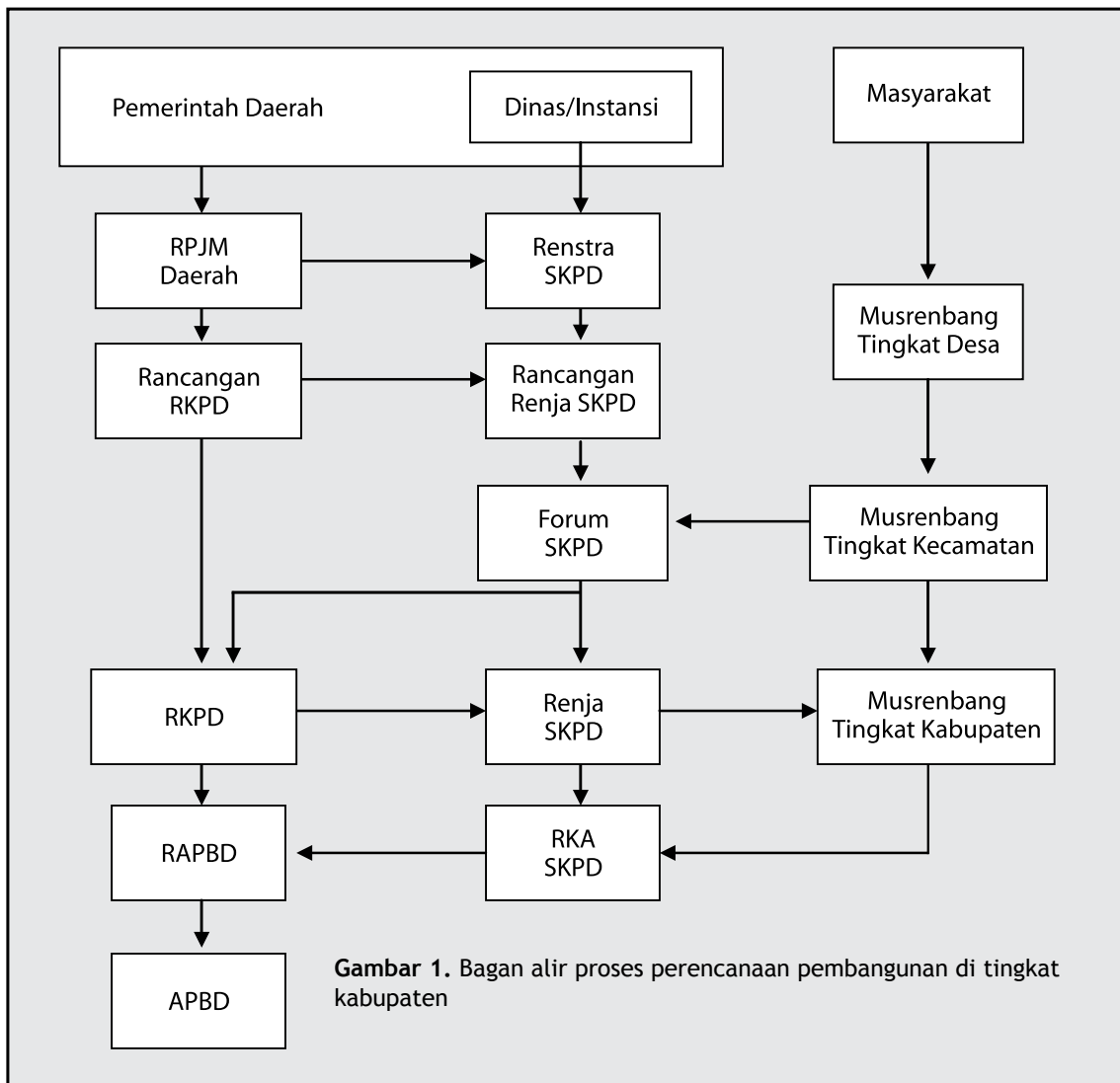
Sebagai forum musyawarah para pihak berkepentingan di tingkat desa dalam menyepakati rencana tahunan pembangunan, musrenbangdes menjadi media yang penting dalam menjangkau aspirasi masyarakat. Menurut aturannya, aspirasi dan hasil-hasil pertemuan dalam forum ini yang kemudian diteruskan pada musrenbang tingkat kecamatan akan menjadi acuan bagi pemerintah dalam menetapkan rencana-rencana kegiatan pembangunan. Sesuai dengan tata waktu dan mekanisme proses, musrenbangdes dibagi menjadi dua tahap, persiapan dan pelaksanaan.

Pada tahap persiapan, kelompok masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan (seperti kelompok tani, dasa wisma dan Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga, PKK) melakukan musyawarah di tingkat dusun. Setelah jadwal pelaksanaan disusun oleh tim penyelenggara, agenda forum digelar dengan kehadiran wakil masyarakat. Setiap elemen masyarakat, yang diwakili oleh kepala dusun atau kelompok masyarakat menyampaikan aspirasi yang telah dimusyawarahkan pada tahap persiapan. Forum ini menetapkan prioritas program pembangunan desa dan nama delegasi yang akan bertugas membawa hasil rumusan musrenbangdes pada jenjang musrenbang selanjutnya.

Untuk tahun 2005, musrenbang di Desa Lubuk Kambing, lokasi berlangsungnya penelitian, dilaksanakan tanggal 27 Maret 2005, yang sebenarnya terlambat jika mengacu pada jadwal yang telah ditetapkan dalam aturan⁵. Sekalipun instruksi dari pihak Kec. Merlung untuk melaksanakan musrenbang di desa ini diterima pihak desa pada tanggal 4 Maret 2005, persiapan yang dilakukan tampaknya kurang memadai. Terbatasnya pemahaman aparat pemerintahan desa terhadap mekanisme dan teknik pelaksanaan forum menjadi salah satu penyebabnya. Tidak seluruh kegiatan, baik pada tahap persiapan maupun pelaksanaan dapat sepenuhnya dilaksanakan sesuai aturan⁶. Hampir tidak ada musyawarah di tingkat dusun yang dilakukan kelompok masyarakat untuk membahas usulan pembangunan. Tim penyelenggara musrenbangdes juga tidak dibentuk oleh pemerintahan desa.

Kegiatan musrenbang dilaksanakan di sebuah gedung Madrasah Ibtidaiyah dan dihadiri oleh 31 orang peserta, yang mewakili pemerintahan desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), PKK, kelompok pemuda, guru dan lembaga adat. Menanggapi undangan untuk hadir dalam musrenbang, sebagian peserta menyampaikan kesannya bahwa musrenbangdes dilaksanakan sangat mendadak. Undangan resmi untuk mengikuti musrenbangdes baru mereka terima sehari sebelumnya, sehingga mereka datang ke forum tersebut tanpa persiapan.

Musrenbang berlangsung dalam dua sesi. Sesi pertama diisi pemaparan kepala desa tentang maksud dan tujuan musrenbang serta pentingnya menyusun usulan rencana pembangunan yang



benar-benar berasal dari kebutuhan dan keinginan masyarakat. Pada sesi pertama ini, setiap peserta secara langsung menyampaikan aspirasinya diberikan secara bergilir⁷.

Pada sesi kedua, setiap usulan yang masuk dibahas dan dipilih menjadi prioritas. Penyusunan prioritas dilakukan dengan lebih dahulu memilah usulan-usulan yang dapat dibiayai oleh pemerintah melalui APBD dan yang dibiayai secara swadaya masyarakat ataupun sumber dana lainnya. Keputusan untuk menentukan prioritas diambil melalui pemungutan suara dengan mengangkat tangan tanda setuju. Usulan rencana pembangunan yang akan diajukan kepada pemerintah diberikan nilai peringkat (*ranking*) untuk menentukan usulan prioritas utama. Penentuan peringkat didasarkan atas kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Tiga prioritas usulan pembangunan Desa Lubuk Kambing yang akhirnya disepakati antara lain: (1) Peningkatan sarana jalan, berupa pengerasan jalan menuju Dusun Suka Maju sepanjang 7 km dan pengerasan jalan menuju Dusun Muara Danau

sepanjang 4 km; Peningkatan sarana pendidikan; (2) berupa perbaikan bangunan SD dan penyediaan sarana belajar bagi siswa; an (3) Peningkatan sarana kesehatan, berupa pembangunan gedung puskesmas pembantu dan tempat kegiatan posyandu serta penyediaan tenaga medis.

Pada tahap akhir, peserta sepakat memberi kepercayaan kepada pemerintahan desa untuk menyusun laporan hasil musrenbangdes, menyerahkannya kepada pihak Kec. Merlung dan memperjuangkan usulan tersebut pada musrenbang tingkat kecamatan.

Musrenbang Kecamatan

Sekalipun tata waktu sudah ditetapkan, yakni pada minggu pertama April 2005, namun pelaksanaan musrenbang kecamatan baru dilaksanakan pada tanggal 30 Mei 2005, hampir dua bulan keterlambatan⁸. Berbagai usulan prioritas rencana pembangunan desa disampaikan kepada pemerintah lewat jenjang forum musrenbang kecamatan ini. Dalam pelaksanaannya, musrenbang

kecamatan dihadiri oleh Tripika (Camat, Kapolsek dan Danramil) beserta staf kecamatan, dinas instansi teknis di Kec. Merlung (kantor cabang dinas pendidikan, kepala cabang dinas pertanian, kepala Puskesmas), lembaga swadaya masyarakat, pers, tokoh masyarakat dan wakil dari desa-desa di Kec. Merlung. Dari kabupaten juga hadir staf Bappeda dan kepada kantor pembangunan desa yang mewakili Bupati, dan anggota DPRD Tanjabbar daerah pemilihan Kec. Merlung dan Tungkal Ulu, kec. yang bertetangga dengan Merlung.

Dari 19 desa yang ada di Kec. Merlung, hanya 15 desa yang hadir dan sebagian besar diwakili oleh kepala desa. Desa Lubuk Kambing diwakili oleh kepala desa dan dua orang anggota BPD, yang salah satunya adalah perempuan, dan menjadi satu-satunya peserta perempuan yang hadir dalam musrenbang ini. Dari sisi komposisi peserta, kegiatan musrenbang dapat dikatakan telah memenuhi keterwakilan seluruh *stakeholder* yang ada di wilayah kecamatan.

Musrenbang di tingkat kecamatan dibagi atas dua sesi. Pada sesi pertama, wakil masing-masing desa dan wakil instansi dinas/instansi teknis ikut mendapat bagian menyampaikan usulan kegiatan pembangunan prioritas secara lisan yang kemudian dituangkan dalam dokumen tertulis yang disampaikan kepada pihak kecamatan. Pada sesi kedua, usulan rencana kegiatan pembangunan dibahas dan ditetapkan urutan prioritasnya oleh tim perumus yang terdiri dari camat beserta staf, dinas/instansi terkait dan seluruh kepala desa. Pembahasan yang dimaksudkan untuk menentukan skala prioritas usulan rencana pembangunan tersebut berlangsung cukup alot. Dari berbagai usulan prioritas, akhirnya disepakati lima usulan pembangunan prioritas yang terdiri dari pembangunan jalan, pembangunan jembatan, penyediaan sarana pendidikan, peningkatan ekonomi kerakyatan dan analisis dampak lingkungan.

Musrenbang Kabupaten

Musrenbang kabupaten dihadiri oleh para camat, kepala dinas, kepala kantor, kepala bagian di lingkungan sekretariat daerah, tokoh masyarakat, organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat dan Gubernur yang diwakili oleh Bappeda Provinsi.

Hasil-hasil rumusan program dan usulan kegiatan pembangunan dari musrenbang tingkat kecamatan dipresentasikan oleh Camat. Selain hasil dari musrenbang kecamatan, pembahasan dalam forum ini juga mencakup usulan-usulan yang berasal dari dinas-dinas, kantor dan bagian kantor bupati. Skala prioritas program ditentukan menurut bidang ekonomi, bidang sosial budaya dan bidang fisik. Hasil dari musrenbang tingkat kabupaten adalah sebuah dokumen perencanaan yang memuat prioritas pembangunan yang disertai dengan pendanaannya atau usulan anggaran yang tertuang dalam RAPBD.

Dokumen tersebut kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dan disetujui.

Persetujuan DPRD

Dalam tubuh DPRD, pembahasan RAPBD diawali dengan rapat paripurna yang diisi pidato pengantar nota keuangan oleh bupati. Sebuah tim yang disebut Tim Panitia Anggaran (Panggar) legislatif bersama-sama dengan tim Panggar eksekutif melakukan pembahasan RABD. Untuk mendapatkan informasi secara rinci dan bersifat sektoral, Tim Panggar legislatif meminta dinas-dinas terkait untuk menjelaskan usulan kegiatan beserta besaran anggarannya. Tim yang sama juga melakukan cek fisik ke lapangan jika diketahui ada usulan kegiatan yang dipandang tidak rasional. Jika usulan tersebut dianggap belum mendesak, maka bisa saja usulan tersebut dibatalkan.

Sesuai dengan aturan yang berlaku, setiap perubahan, baik yang terkait dengan besaran alokasi anggaran, lokasi proyek maupun skala prioritas pembangunan dalam dokumen perencanaan yang sudah disahkan, dapat diakomodir sepanjang mendapat persetujuan DPRD.

Aksi kolektif dalam perencanaan pembangunan

Pada dasarnya satu individu masyarakat secara alami akan cenderung memilih melakukan aksi bersama dengan individu lain ketika mereka merasa ada kesamaan dalam hal tujuan yang ingin dicapai dan ketika mereka merasa adanya ketidakpastian dan resiko yang dihadapi jika bergerak sendirian.

Berbagai studi menunjukkan peran aksi kolektif dalam meningkatkan akses masyarakat terhadap pihak institusi yang lebih tinggi ketika mereka menuntut pelayanan publik atau meminta perlindungan (Di Gregorio et al, 2004; Mahmud, 2001). Dalam sistem pemerintahan desentralisasi dengan sebagian kewenangan pusat beralih pada daerah, seperti halnya dalam perencanaan pembangunan menurut UU 25/2004, aksi kolektif dibutuhkan dalam mengkoordinir kegiatan-kegiatan individu, menyusun aturan kelompok dan memobilisasi sumberdaya berupa uang, tenaga dan materi lainnya (Meinzen-Dick dan Knox 1999).

Aksi kolektif mendorong masyarakat memainkan peran sosial dan politiknya, misalnya melalui partisipasi mereka dalam proses kebijakan. Aksi kolektif bagi masyarakat merupakan mekanisme agar "suara" mereka bisa lebih didengar (Mahmud, 2001). Dalam konteks pembangunan, aksi kolektif tidak hanya memobilisasi energi setempat dan memperbaiki pelayanan publik, tetapi juga mengurangi peluang terjadinya *elite capture* (Das Gupta et al, 2000; 2003).

Ketika proses fasilitasi penelitian ini dimulai di Desa Lubuk Kambing, hampir semua masyarakat tidak memahami sepenuhnya mengapa mereka

perlu musrenbangdes dan apa peran pentingnya dalam menyalurkan aspirasi mereka. Sebagian dari mereka yang paham dan pernah terlibat dalam forum yang serupa pada waktu-waktu sebelumnya mengungkapkan sikap pesimis tentang peran musrenbangdes⁹. Ungkapan warga desa berikut bisa menjadi salah satu contoh "...*.....usulan pertama dan seterusnya sudah beberapa kali diusulkan, tapi belum ditanggapi pemerintah. Tapi coba diusulkan lagi tahun ini, utamanya kegiatan pendukung ekonomi rakyat*". Suatu ungkapan yang wajar, karena selama bertahun-tahun mereka merasa aspirasinya tidak pernah didengar, dan mereka tidak melihat secara langsung peran dari musrenbangdes terhadap bantuan pembangunan yang mereka terima.

Sudahkah aspirasi masyarakat terakomodir?

Hakekat otonomi daerah dan penyempurnaan sistem perencanaan pembangunan antara lain semakin dekatnya proses pengambilan kebijakan dengan masyarakat dan semakin besar peluang partisipasi masyarakat di dalam perencanaan pembangunan. Yang lebih penting lagi sebenarnya adalah sejauh mana masyarakat peduli dan mempunyai rasa memiliki atas kegiatan pembangunan di wilayahnya. Rasa memiliki akan terbangun ketika aspirasi yang mereka sampaikan terakomodir di dalam APBD.

Hasil analisis terhadap APBD 2007 Kab. Tanjabbar menunjukkan masih rendahnya persentase aspirasi masyarakat, khususnya dari Desa Lubuk Kambang dan beberapa desa lain yang menjadi obyek pengamatan, yang masuk ke dalam kegiatan-kegiatan yang didanai anggaran pemerintah daerah. Diperkirakan hanya sekitar 15 sampai 20% saja aspirasi masyarakat dari seluruh kegiatan pembangunan yang masuk dalam dokumen akhir. Salah satu usulan masyarakat desa yang diakomodir adalah peningkatan sarana jalan berupa pengerasan jalan, sementara usulan kegiatan penting lainnya yang terkait dengan pendidikan dan kesehatan tidak termasuk dalam kegiatan yang dibiayai APBD.

Dari kenyataan tersebut, muncul beragam pertanyaan seperti: mengapa usulan masyarakat tidak ada dalam rencana akhir pembangunan? Sampaikah aspirasi masyarakat ke jenjang berikutnya? Sudah partisipatifkah proses yang dilakukan? Adakah peran aksi kolektif dalam mendorong masyarakat untuk terlibat dalam proses kebijakan?. Sebagai bahan refleksi atas proses musrenbang yang sudah berjalan, cukup menarik untuk mengkaji kembali beberapa hal yang diduga berpengaruh terhadap diakomodir dan tidaknya aspirasi masyarakat.

Hasil sebuah kombinasi pendekatan

Angka persentase tersebut diatas bisa dianggap wajar jika kita lihat faktor-faktor yang mempengaruhi penentuan prioritas kegiatan pembangunan.



Membangun aspirasi melalui penguatan kelompok

Salah satunya adalah dana. Dengan dana yang terbatas, kegiatan-kegiatan pembangunan harus ditentukan prioritasnya dan manfaat dari kegiatan pembangunan harus dibagi rata ke semua desa di wilayah kabupaten. Faktor lain terkait dengan bahan-bahan yang menjadi masukan dalam suatu forum musrenbang. Di tingkat kecamatan, contohnya, pemaparan masalah, prioritas program dan kegiatan tidak hanya oleh pihak desa, tetapi juga oleh dinas-dinas instansi terkait di kecamatan yang menuangkannya dalam rencana SKPD. Program-program yang mendapat prioritas adalah yang sejalan dengan visi, misi dan arah kebijakan umum daerah kabupaten yang tertuang dalam rancangan RKP. Jika berbicara soal dampak rencana pembangunan terhadap masyarakat, maka tidak bisa dipungkiri bahwa program-program yang tertuang dalam RKA SKPD pada akhirnya juga berdampak pada masyarakat, sekalipun dalam bentuk yang mungkin tidak sesuai dengan keinginan masyarakat.

Yang menarik untuk dikritisi lebih jauh sebenarnya bukan hanya persoalan rendahnya persentase aspirasi masyarakat yang diakomodir, tetapi juga adalah besaran porsi anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan rutin bagi kepentingan aparat seperti belanja aparatur, perjalanan dinas, belanja barang dan jasa; dan alokasi dana untuk kegiatan pembangunan atau pelayanan publik, yang berdampak langsung pada masyarakat.

Partisipasi

Pentingnya keterlibatan masyarakat di dalam penyusunan perencanaan pembangunan sangat ditekankan dalam UU 25/2004. Pendekatan partisipatif yang dianut undang-undang ini setidaknya dapat dilihat dari empat pasal yang menyebutkan partisipasi masyarakat di dalamnya (Pasal 2, Pasal 5, Pasal 6 dan Pasal 7). Pengamatan selama fasilitasi menunjukkan anggota kelompok



Ada kecenderungan masyarakat untuk mengajukan usulan pembangunan yang bersifat fisik karena memang kondisi infrastruktur desa yang masih buruk

masyarakat sangat antusias untuk menyampaikan keinginannya dan terlibat dalam proses musrenbang. Banyaknya peserta yang hadir di setiap forum juga menjadi salah satu indikator berjalannya mekanisme partisipasi.

Dalam musrenbang tingkat kabupaten, peserta yang hadir cukup banyak dan hampir semua unsur terwakili, terutama instansi pemerintahan terkait. Tingginya antusiasme wakil instansi pemerintah dalam menghadiri forum musrenbang disebabkan antara lain oleh keinginan untuk memperjuangkan usulan kegiatan yang terkait dengan dinas bersangkutan. Kehadiran wakil masyarakat dalam forum tersebut tidak terlalu lama dan tidak sampai pada akhir acara musrenbang. Umumnya yang menjadi penyebab adalah karena mereka merasa tidak melihat adanya relevansi antara program yang dipaparkan dengan kebutuhan mereka.

Terlepas dari apakah tidak terakomodirnya aspirasi masyarakat disebabkan semata-mata oleh keterbatasan dana atau karena sebab lain, sangat menarik jika kita berefleksi untuk melihat sejauh mana partisipasi yang jelas-jelas dimandatkan dalam peraturan sudah memberdayakan masyarakat. Brinkerhoff dan Crosby (2002) melihat partisipasi dari dua dimensi praktis, yakni sisi suplai dan permintaan. Jika partisipasi ingin berjalan efektif, mereka memandang perlunya *sisi suplai* yakni instansi penyelenggara untuk bersikap menerima masukan dari pihak luar, transparan, terbuka serta mempunyai kewenangan yang memadai. Dari sisi *permintaan*, terjalarnya aspirasi masyarakat tergantung antara lain pada lingkungan yang kondusif untuk berlangsungnya partisipasi, adanya tradisi partisipasi dan kemampuan masyarakat dalam berkelompok dan menyampaikan tuntutan mereka. Lebih jauh mereka menyebutkan bahwa banyak dan efektifnya aspirasi publik yang diakomodir

dalam pembuatan kebijakan tergantung pada faktor ekonomi politik hubungan antar kelompok instansi-instansi pemerintah.

Jika dikaitkan dengan upaya pengentasan kemiskinan dan pencapaian sasaran-sasaran dalam *Millennium Development Goals* (MDGs), tampaknya partisipasi yang telah berlangsung dalam proses musrenbang masih jauh dari harapan. Blair (2000) menyatakan bahwa setelah 'partisipasi' berjalan, masih ada isu-isu selanjutnya yang perlu ditangani sebelum kemiskinan bisa teratasi, yaitu representasi, pemberdayaan, dan adanya distribusi manfaat untuk semua pihak.

Keterwakilan dan kemampuan menyampaikan dan menangkap aspirasi

Dalam setiap tahapan musrenbang, keterwakilan masyarakat dapat dikatakan sudah cukup memadai. Pada saat musrenbangdes, misalnya, hadir anggota BPD sebagai wakil masyarakat, tokoh-tokoh masyarakat dan wakil dari setiap kelompok masyarakat. Demikian juga pada saat musrenbang tingkat kecamatan, tokoh-tokoh masyarakat juga hadir. Pada saat musrenbang tingkat kabupaten, hadir tokoh masyarakat, lembaga swadaya masyarakat dan organisasi kemasyarakatan.

Namun demikian, keterwakilan dalam bentuk kehadiran saja sebenarnya belum cukup menjamin aspirasi dari bawah tersampaikan atau menjadi bagian dari pengambilan keputusan di tahap selanjutnya. Perlu dilihat sejauh mana wakil masyarakat merepresentasikan kelompoknya dan mempunyai kekuatan dan kemampuan menyampaikan aspirasi dengan dukungan suasana kondusif dan memberi mereka rasa nyaman.

Dalam proses penjangkaran aspirasi, peluang untuk menyampaikan aspirasi belum sepenuhnya dimanfaatkan oleh peserta. Masih ada peserta yang tidak menyampaikan usulannya. Mereka sekedar hadir atau ikut memberikan usulan sama seperti yang telah disampaikan oleh peserta sebelumnya. Kemungkinan penyebabnya adalah karena peserta hadir tanpa persiapan yang cukup, baik persiapan di tingkat kelompok masyarakat maupun di tingkat dusun. Selain keterbatasan waktu, informasi yang mereka terima juga biasanya sangat terbatas. Mereka umumnya tidak siap menyampaikan usulan secara tertulis dan sistematis, sehingga masukan dari wakil masyarakat kadang-kadang hanya menjadi catatan pimpinan rapat yang peluangnya sangat kecil untuk dipertimbangkan dalam pembahasan di tingkat selanjutnya.

Ketika forum berlangsung, tim perumus terbagi ke dalam kelompok bidang yang berbeda dan seringkali anggota tim perumus berada pada bidang yang tidak mencakup usulan dari masyarakat. Dari kondisi tersebut, adanya wakil masyarakat dalam tim perumus musrenbang menjadi penting dan

perlu ada arahan agar mereka mengisi setiap bidang pembangunan yang ada. Masalah lainnya adalah rendahnya kemampuan tim perumus dalam menentukan skala prioritas, baik yang dibiayai oleh APBD maupun swadaya masyarakat, sehingga seringkali rumusan skala prioritas pembangunan tidak dapat ditentukan dengan jelas.

Elite Capture

Berubahnya sistem pemerintahan dan penyempurnaan mekanisme dan proses penjangkauan aspirasi tampaknya belum mengurangi peluang terjadinya penyimpangan dalam perencanaan pembangunan. *Elite capture*¹⁰ sebagai suatu fenomena masih terjadi dalam proses musrenbang. Sebagai salah satu problem serius dalam pembangunan, *elite capture* telah banyak disoroti dalam studi di berbagai negara (lihat misalnya Platteau dan Gaspart, 2003; Platteau, 2004), di Afrika dalam konteks pengelolaan sumberdaya hutan (Oyono, 2005) atau bahkan di Indonesia sendiri, khususnya di Jawa Barat dan Jambi (Bebbington et al, 2006; Fritzen, 2005).

Dalam hal ini *elite capture* dipahami sebagai suatu sikap atau tindakan yang dilakukan orang atau sekelompok orang untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan atau keputusan agar hasilnya memberikan keuntungan bagi mereka sendiri. Secara lebih luas, fenomena ini tidak hanya terkait pada sistem tetapi juga manfaat pembangunan, yang bentuknya dapat berupa materi ataupun non materi, seperti informasi dan bantuan pembangunan lainnya. Bagian yang seharusnya sampai kepada masyarakat yang paling bawah dan yang paling berhak (umumnya yang miskin) tidak lagi utuh diterima.

Sekalipun diakui cukup sulit untuk membuktikan secara jelas adanya penyimpangan dalam proses musrenbang, penelitian ini – berdasarkan pengamatan dan wawancara dengan pihak-pihak kunci – menemukan indikasi-indikasi terjadinya *elite capture* di tingkat desa dan kabupaten. Misalnya, sekalipun instruksi untuk melaksanakan musrenbangdes sudah diterima dari kecamatan dalam waktu yang cukup memadai, kepala desa ternyata tidak menyelenggarakan musrenbangdes, tetapi justru berinisiatif memasukkan sembilan usulan¹¹ yang disusunnya ke dalam daftar resmi usulan kegiatan bahan musrenbang kecamatan, tanpa dikonsultasikan terlebih dahulu dengan masyarakatnya. Boleh jadi kegiatan-kegiatan yang diusulkan tersebut memang diperlukan masyarakat, misalnya karena memang sudah pernah diusulkan pada tahun sebelumnya. Namun demikian, sikap tersebut cenderung tidak mengindahkan aspirasi masyarakat yang sebenarnya, dan bahkan dinilai sebagian pihak sebagai sikap yang kurang bertanggungjawab¹².

Dalam kasus lain, ditengarai adanya dorongan dari kelompok dan instansi agar usulan kegiatan dan program mereka dapat diakomodir. Hasil-hasil dari sebuah forum yang prosesnya didominasi oleh



Setelah terlibat dalam kegiatan aksi kolektif, perempuan lebih berani berbicara dalam forum menyampaikan pendapatnya

kehadiran pihak instansi pemerintah tampaknya juga menunjukkan kecenderungan besarnya porsi kepentingan instansi. Padahal, seperti teramati pada musrenbang tingkat kabupaten, usulan masing-masing dinas/instansi kadang-kadang tidak sesuai dengan rencana strategis, Arah Kebijakan Umum (AKU) dan Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK). Anggaran yang diusulkan untuk suatu program seringkali tidak realistis sehingga menutup peluang dana teralokasikan ke pihak-pihak lain yang lebih membutuhkan. Perlu diakui bahwa kekeliruan masih banyak ditemukan, sekalipun bimbingan teknis sudah diberikan¹³.

Dalam dokumen akhir APBD, ditemukan adanya proyek-proyek pembangunan di suatu desa yang bukan didasarkan atas usulan desa bersangkutan melalui forum musrenbangdes. Usulan-usulan tersebut biasanya berasal dari inisiatif sebagian anggota DPRD yang memanfaatkan dana sisa hasil pembatalan atau pemangkasan dana proyek-proyek pembangunan yang diusulkan instansi teknis¹⁴. Jika tersedia dana sisa atau di kalangan legislatif dikenal dengan istilah "*saving*", biasanya dialokasikan untuk proyek baru. Desa-desa yang mendapatkan dana tersebut biasanya terkait dengan lokasi tempat tinggal mayoritas konstituen anggota legislatif bersangkutan.

Dampak positif tindakan ini adalah bantuan pembangunan yang terealisasi cenderung sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat setempat, karena aspirasi masyarakat dapat langsung ditangkap dan direspon oleh anggota legislatif ketika mereka melakukan kunjungan ke daerah pemilihan (dapil). Namun, di sisi lain tindakan tersebut berimplikasi pada semakin sempitnya peluang masyarakat di daerah lain untuk memperoleh "kue pembangunan" dan memunculkan pertanyaan soal keadilan dan pemerataan pembangunan di wilayah



Dalam forum musrenbang, perempuan cenderung mengajukan usulan program pembangunan terkait dengan pendidikan dan pengembangan kapasitas manusia

kabupaten. Kepercayaan masyarakat terhadap forum musrenbangdes semakin menurun dan mereka hanya menganggap forum tersebut sebagai formalitas saja.

Peran aksi kolektif dan kaum perempuan dalam perencanaan pembangunan

Masyarakat Desa Lubuk Kambing dan juga desa-desa sekitar secara tradisional sudah terbiasa dengan tradisi kerjasama dan bekerja berkelompok dalam kegiatan sosial seperti arisan, pengajian dan mengelola lahan pertanian atau *pelhin*. Sebelum reformasi, sebenarnya masyarakat juga sudah terlibat dalam kelompok seperti kelompok-kelompok tani, PKK dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau LKMD. Namun demikian, kegiatan kelompok yang lebih banyak didorong oleh intervensi dari luar seringkali tidak langgeng. Kebutuhan mereka berkelompok tidak didasarkan atas kepercayaan yang tulus dan saling membutuhkan tetapi lebih karena adanya kepentingan ekonomi sesaat atau tekanan politis.

Setelah runtuhnya pemerintahan Orde Baru, masyarakat memperoleh kebebasan dalam menyampaikan aspirasinya, dan berkelompok sesuai dengan yang mereka pilih. Beberapa kebijakan daerah setelah berlakunya otonomi daerah pada tahun 2001 juga mendorong aksi-aksi masyarakat untuk berkelompok. Kebijakan IPKR (Izin Pemanfaatan Kayu Rakyat) yang berupa pemberian izin untuk menebang kayu bagi kelompok masyarakat, misalnya, telah mendorong munculnya kelompok-kelompok masyarakat yang bermitra dengan pihak luar. Namun, kegiatan kelompok yang terbentuk oleh pihak luar dan lebih berdasar pada hubungan materi

(atas jasa *fee* kayu yang diperoleh) tersebut umumnya tidak berlangsung lama. Kebijakan pemerintah pusat untuk mencabut kembali kewenangan pemerintah kabupaten di bidang kehutanan yang telah diberikannya di awal otonomi daerah, juga telah menutup peluang masyarakat untuk beraksi kolektif di dalam pengelolaan sumberdaya hutan.

Melalui penelitian aksi CAPRI, fasilitator desa terlibat aktif mendorong kegiatan-kegiatan kelompok, khususnya kelompok tani dan perempuan, yang menjadi target penelitian. Ketika rencana penyelenggaraan musrenbangdes diterima masyarakat, proses fasilitasi kelompok sudah berjalan beberapa waktu. Melalui proses refleksi, rencana dan aksi di setiap kelompok, masyarakat sudah mulai belajar menemukenali masalah, menyusun rencana kegiatan dan belajar memahami penyebab keberhasilan dan kegagalan kelompok dalam mencapai tujuan. Di tengah-tengah ketidakpastian soal perlu tidaknya ikut serta dalam musrenbang, proses fasilitasi dan kehadiran aparat pemerintah kabupaten di desa menambah kepercayaan diri dan semangat mereka untuk berkelompok dan menyampaikan aspirasi dalam forum musrenbangdes tersebut. Proses interaksi antara anggota kelompok dengan pihak luar, khususnya pemerintah daerah, yang terjadi ketika masyarakat mencari informasi dan meminta nasehat soal bantuan pembangunan dari kantor-kantor instansi pemerintah kabupaten telah meningkatkan kepercayaan diri masyarakat dalam menyampaikan keinginannya lewat musrenbangdes.

Fasilitasi penelitian berperan dalam mengaktifkan pertemuan-pertemuan kelompok kecil di tingkat dusun dan memastikan adanya keterwakilan kelompok-kelompok yang selama ini tidak pernah dilibatkan dalam musrenbangdes. Kepala desa biasanya hanya melibatkan perangkat desa dan beberapa wakil anggota BPD. Selain diantara masyarakat sendiri sudah ada keinginan untuk mencapai tujuan bersama melalui kelompok (misal dalam hal mendapatkan sertifikat tanah, bantuan bibit dan pembangunan lain), pendampingan dari fasilitator dan aktifnya kembali kegiatan kelompok masyarakat diakui telah mendorong kepala desa untuk memobilisasi perangkat desa dan BPD dalam mempersiapkan musrenbangdes. Kepala desa juga terdorong lebih aktif menyampaikan informasi yang diperolehnya kepada masyarakat.

Perkembangan positif juga terlihat dari hasil kegiatan kelompok kaum perempuan yang selama ini tidak pernah atau jarang terlibat dan dilibatkan dalam musrenbang atau pertemuan sejenis. Keberanian untuk berbicara di dalam forum publik dengan beragam peserta, sekalipun pada awalnya hanya dalam kelompok kecil dan bersifat homogen (kaum perempuan saja), menjadi salah satu indikator hasil dari fasilitasi kelompok¹⁵. Ungkapan salah seorang perempuan yang juga istri kepala desa berikut "*Saya mau ikut pertemuan di kecamatan tapi bapak (kades)*

tidak mau memberi izin, saya tidak pernah diajak bapak bila ada pertemuan di kecamatan" menjadi cermin betapa keinginan kaum perempuan untuk menyampaikan aspirasi dan memperoleh informasi justru terhambat oleh orang yang paling dekat.

Melalui proses fasilitasi, akhirnya kepala desa tidak saja membuka ruang berpartisipasi dalam musrenbangdes untuk perangkat desa, BPD dan kelompok tani saja, tetapi juga untuk kelompok perempuan. Sekalipun masih minim, tiga orang perempuan hadir dalam proses musrenbangdes. Mereka adalah guru bantu Madrasah, wakil PKK dan anggota BPD. Pada akhir sesi musrenbangdes, kepala desa bahkan juga menunjuk wakil perempuan untuk musrenbang di tingkat kecamatan.

Dari keterlibatan perempuan tersebut, yang cukup menarik dicermati adalah jenis usulan yang mereka sampaikan dalam forum, baik tingkat desa maupun kecamatan. Sementara sebagian besar usulan masyarakat umumnya berbentuk pembangunan fisik seperti pembangunan jalan, jembatan dan sarana pendidikan, wakil perempuan justru menyampaikan usulan-usulan yang dengan pengembangan kapasitas manusia melalui pendidikan. Mereka usul agar ada program pelatihan peningkatan keterampilan bagi perempuan dan berargumen bahwa pendidikan merupakan modal penting bagi peningkatan kemampuan masyarakat dalam menciptakan kehidupan yang lebih baik di masa mendatang.

Proses yang sudah dilakukan memang belum membuahkan hasil yang memuaskan yakni terakomodirnya aspirasi masyarakat – melalui aksi kolektif – dalam pengambilan kebijakan di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Salah satu pembelajaran yang diperoleh adalah pentingnya peran pihak luar untuk mendorong aksi kolektif masyarakat, karena seperti yang dinyatakan Meinzen-Dick *et al* (2001), aksi kolektif lokal seringkali tidak menghasilkan dampak berarti jika tidak didukung oleh pihak luar. Lebih jauh Di Gregorio *et al* (2004) melihat pentingnya dibangun hubungan vertikal antara institusi aksi kolektif lokal dengan arena politik dalam membangun kemampuan masyarakat memasuki proses kebijakan dan membangun kekuatan. Penelitian aksi ini telah menegaskan pentingnya menghubungkan aksi kolektif masyarakat dengan aktor kebijakan, dan perlunya melihat dukungan dari aksi kolektif di tingkat yang lebih tinggi, yakni koordinasi dan kerjasama antar instansi pemerintah dalam proses perencanaan pembangunan.

Penutup

Sistem perencanaan yang baru dengan seperangkat peraturannya memberikan peluang relatif lebih besar bagi tersusunnya rencana pembangunan daerah yang lebih mencerminkan kebutuhan masyarakat. Ruang bagi masyarakat untuk

menyampaikan aspirasi melalui aksi kolektif juga relatif terbuka. Namun, representasi dan partisipasi yang semu masih menjadi isu-isu yang perlu disoroti. Tantangan lainnya bagi aksi kolektif masyarakat dan terakomodirnya aspirasi mereka adalah *elite capture*. Fenomena ini seharusnya bisa dikurangi (kalau tidak bisa dihilangkan), misalnya dengan mengedepankan proses-proses multipihak dan keterbukaan dalam setiap pengambilan keputusan. Peserta musrenbang perlu diperluas, sehingga semua komponen masyarakat dapat berpartisipasi mulai dari proses perencanaan sampai pada evaluasi (*check and balance*) pelaksanaan pembangunan. Anggaran berbasis kinerja yang sudah diatur dalam peraturan perundangan perlu didorong untuk lebih diterapkan secara komprehensif, sehingga menutup peluang pemborosan dana pembangunan untuk program kegiatan-kegiatan yang tidak produktif.

Aksi kolektif mempunyai peran dalam mendorong masyarakat mengefektifkan aksi kelompok dan mengkonsolidasikan aspirasinya melalui kegiatan kelompok. Dengan kondisi masyarakat yang masih berada dalam masa transisi setelah bertahun-tahun masa otoriter, dukungan dari luar sangat penting menjadi katalis kegiatan kelompok dan menyiapkan masyarakat terlibat aktif di dalam proses kebijakan. Dalam hal ini pemerintah daerah mempunyai peran penting dalam mendorong diterapkannya pendekatan-pendekatan partisipatif yang lebih mampu menggali potensi kemampuan masyarakat.

Daftar Acuan

- Bappenas, 2005. Pedoman koordinasi perencanaan pembangunan nasional tahun 2005. Bappenas, Jakarta.
- Bebbington, A., Dharmawan, L. Fahmi, E dan Guggenheim, S. 2006. Local capacity, village governance and the political economy of rural development in Indonesia. *World Development*, 34(11), 1958-1976.
- Blair, 2000. Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. *World Development*, 28(1), 21-39.
- Brinkerhoff, D.W. dan Crosby, B.L. 2002. Managing policy reform: concepts and tools for decision makers in developing and transitioning countries. Kumarian Press, Inc., Bloomfield.
- Das Gupta, M., Grandvoinet, H. dan Romani, M. 2000. State-community synergies in development: laying the basis for collective action. World Bank Policy Research Working Paper No. 2439, World Bank, Washington DC.
- Das Gupta, M., Grandvoinet, H. dan Romani, M. 2003. Fostering community-driven development: what role for the state?. World Bank Policy Research Working Paper No. 2969, World Bank, Washington DC.
- Di Gregorio, M., Hagedorn, K., Kirk, M., Korf, B., McCarthy, N., Meinzen-Dick, R. dan Swallow B. 2004. The

- role of property rights and collective action for poverty reduction. Makalah disajikan pada EGD and UNU-WIDER Conference "Unlocking Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors", 17-18 September, Helsinki. Finland.
- Dwiyanto, A. 2002. Reformasi tata pemerintahan dan otonomi daerah (Ringkasan Eksekutif). Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM bekerjasama dengan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia. PSKK-UGM, Yogyakarta.
- Fritzen, S. 2005. Local democracy matters: leadership, accountability and community development in Indonesia. Makalah diskusi. National University of Singapore, Singapore.
- Mahmud, S. 2001. Making rights real in Bangladesh through collective action. http://www.bids-bd.org/Making_Rights_Real_in_Bangladesh.pdf
- Meinzen-Dick, R. S., A. Knox dan M. Di Gregorio eds. 2001. Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy (Feldafing: DSE/ZEF, 2001).
- Meinzen-Dick, R., and Knox, A. 1999. Collective action, property rights, and devolution of natural resource management: a Conceptual Paper. Makalah di sajikan pada International Workshop on Collective Action, Property Rights and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implication for Policy. Puesto Azul, Philippines, June 21-25.
- Oyono, P. R. 2005. Profiling local-level outcomes of environmental decentralizations: the case of Cameroon's forests in the Congon Basin. *The Journal of Environmental & Development*, 14 (3) 317-337.
- Platteau, J.P. 2004. Monitoring elite-capture in community-driven development. *Development and Change*, 35(2), 223-246.
- Platteau, J.P. dan Gaspart, F. 2003. The risk of resource misappropriation in community-driven development. *World Development*, 31(10), 1678-1703.
- Wiliam-de Vries, D. 2006. Gender bukan tabu: catatan perjalanan fasilitasi kelompok perempuan di Jambi. CIFOR, Bogor.
- ² Sebagai tindak lanjut dari UU No 25/2004, penyempurnaan ini dijabarkan Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri dalam sebuah Surat Keputusan Bersama dalam rangka penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah tahun 2006 (RKPD tahun 2006)
- ³ Seperti yang disebut dalam Bagian Penjelasannya, terdapat lima pendekatan yang dianut UU 25/2004 yakni pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, atas-bawah (*topdown*) dan bawah-atas (*bottom-up*)
- ⁴ Forum ini menjadilah salah satu sarana penting untuk melihat sejauh mana proses pembuatan kebijakan telah dilakukan secara partisipatif. Sebelum keluarnya UU 25/2004, seperti ditunjukkan sebuah penelitian, musrenbang menempati posisi tertinggi sebagai satu sarana yang paling banyak digunakan aparat birokrasi dalam pengambilan keputusan. Anggota DPRD lebih banyak memilih kunjungan lapangan dan temu warga sebagai dua sarana yang paling banyak digunakan dalam menyerap aspirasi masyarakat (Dwiyanto et al, 2002)
- ⁵ Jadwal pelaksanaan Musrenbang ditetapkan dalam surat edaran bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS No. 0259/M.PPN/I/2005.050/166/SJ.
- ⁶ Untuk pelaksanaan tahun 2005, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Tanjung Jabung Barat mengeluarkan sebuah petunjuk teknis penyelenggaraan musrenbang desa/kelurahan.
- ⁷ Secara berurutan aspirasi disampaikan oleh Kepala Dusun Lubuk Beringin, Kepala Dusun Tanah Tumbuh, Kepala Dusun Suka Maju, Kepala Dusun Muara Danau dan Kepala Dusun Aur Gading, dan seterusnya wakil dari lembaga adat, karang taruna/pemuda, BPD, guru dan kaum perempuan yang tergabung dalam PKK.
- ⁸ Musrenbang tingkat provinsi telah dilaksanakan pada bulan April 2005. Pada saat itu, musrenbang tingkat kabupaten belum dilaksanakan karena masih menunggu hasil dari seluruh kecamatan di Kab. Tanjabbar.
- ⁹ Berdasarkan wawancara dengan beberapa pihak di kabupaten dan desa diketahui bahwa respon terhadap pelaksanaan musrenbangdes dan musrenbang tingkat kecamatan cenderung semakin menurun. Pada tahun 2005, bahkan ada beberapa desa yang tidak melaksanakan musrenbangdes. Di tingkat kecamatan, jumlah peserta juga terlihat semakin berkurang. Salah satu penyebab diakui terkait dengan rasa pesimis peserta terhadap kemungkinan terakomodirnya usulan kegiatan mereka. Di Kecamatan Bathin III Ulu, Kabupaten Bungo, lokasi penelitian CAPRI lainnya di Jambi, fenomena yang sama juga ditemukan. Pada masa penyelenggaraan musrenbang awal tahun 2006, dari sembilan desa yang ada di kecamatan tersebut, hanya tiga desa saja yang menyelenggarakan musrenbangdes.
- ¹⁰ Dalam hal ini elite tidak hanya merujuk pada pihak-pihak yang mempunyai kewenangan dan kekuasaan, tetapi juga pada pihak-pihak yang terdidik dan mempunyai keterkaitan erat dengan jaringan informasi atau modal
- ¹¹ Kegiatan-kegiatan yang diusulkan tersebut antara lain gedung sekolah, irigasi, pengaspalan jalan, jembatan, penerangan, pelatihan sumberdaya manusia bidang kerajinan dan manajemen koperasi. Menurut pengakuan staf kecamatan, kades baru menyusun usulan rencana pembangunan tersebut setelah didesak dan didatangi langsung ke desa.
- ¹² Seperti yang diungkapkan seorang staf pemerintahan

Endnotes

¹ UU 25/2004 yang disahkan pada tanggal 5 Oktober 2004 masih mengacu pada UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Pasal 2 UU 25/2004, sistem perencanaan pembangunan bertujuan untuk: mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan; menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi, antar pemerintah pusat maupun daerah; menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; mengoptimalkan partisipasi masyarakat; menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

kecamatan "...kepala desa telah lalai tidak melaksanakan musrenbang di tingkat desa, padahal pihak kecamatan telah menyampaikan surat pemberitahuan kepada seluruh desa jauh sebelum tenggat waktu. Tidak beralasan jika kades tidak melaksanakan musrenbangdes karena tidak tahu tata waktu pelaksanaannya". Ditambahkannya lagi bahwa desa tersebut adalah satu-satunya desa dari 19 desa di seluruh kecamatan yang menyusun usulan rencana pembangunan tanpa melalui tahapan musrenbangdes.

¹³ Pada tahap awal telah dilakukan sosialisasi UU No. 25/2004 kepada semua perangkat desa, termasuk kepala desa, sekretaris desa, anggota BPD dan tim penggerak PKK Kecamatan. Kegiatan, yang sebelumnya belum pernah dilakukan ini, dimaksudkan untuk memberikan pengetahuan dasar tentang cara dan mekanisme penyusunan perencanaan. Di tingkat nasional, sosialisasi kepada instansi terkait seperti Bappeda provinsi dan kabupaten juga dilakukan dengan tujuan memberikan bekal pengetahuan kepada instansi terkait dalam pelaksanaan musrenbang di daerah masing-masing.

Selain itu, bimbingan teknis tentang sistem penyusunan perencanaan yang partisipatif dan aspiratif juga diberikan. Kegiatan ini dilakukan untuk memberikan pengetahuan secara teknis dengan menggunakan daftar isian sebagai media untuk menjaring aspirasi. Diharapkan perencanaan yang dibuat benar-benar merupakan aspirasi masyarakat (bukan rekayasa). Seperti halnya sosialisasi undang-undang, bimbingan teknik ini juga belum pernah dilaksanakan sebelumnya.

¹⁴ Pemangkasan terjadi karena dalam menyusun RKA-SKPD, instansi biasanya tidak mencermati Renja SKPDnya, dan anggaran yang diusulkan dalam RAPBD tidak realistis. Renja SKPD yang menjadi bahan acuan penyusunan anggaran juga seringkali tidak mengacu Renstra SKPD yang menyajikan program prioritas dan hasil musrenbang. Kesemuanya ini membuka peluang bagi panitia anggaran DPRD untuk melakukan pemotongan anggaran.

¹⁵ Hasil-hasil dan pengalaman memfasilitasi kelompok perempuan dari penelitian ini disajikan dalam Wiliam-de Vries (2006).

Syamsuddin adalah Kepala Bappeda Kabupaten Tanjung Jabung Barat (2003-2005) dan staf pengajar pada Fakultas Ekonomi, Universitas Jambi; **Neldysavrino** adalah fasilitator desa penelitian CAPRI; **Heru Komarudin** dan **Yuliana L. Siagian** adalah peneliti pada Forests and Governance Programme, CIFOR. Tulisan ini merupakan bagian dari penelitian berjudul “*Collective Action to Secure Property Rights for the Poor: Avoiding Elite Capture of Natural Resource Benefits and Governance Systems*” kerjasama antara CIFOR, CGIAR System-wide Program on Collective Action and Property Rights (CAPRI), International Food Policy Research Institute (IFPRI), Pemerintah Daerah Kabupaten Bungo dan Tanjung Jabung Barat, Provinsi Jambi. Penelitian didanai oleh the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ). ACIAR (Australian Center for International Agriculture Research) juga mendanai proses terjemahan dan editing tulisan ini. *Disclaimer*: Isi tulisan sepenuhnya menjadi tanggungjawab para penulis dan tidak mencerminkan pandangan CIFOR, lembaga mitra dan donor.



Center for International Forestry Research, CIFOR
Office Address: Jalan CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang Bogor Barat 16680, Indonesia
Mailing Address: P.O. Box. 6596 JKPWB Jakarta 10065, Indonesia

Tel: +62(251) 622 622 Fax: +62(251) 622 100
E-mail: cifor@cgiar.org
Website: www.cifor.cgiar.org

Foto-foto oleh Yulia Siagian dan Neldysavrino

CIFOR's Forests and Governance Programme examines how decisions about forests and forest-dependent people are made and implemented in order to promote the participation and empowerment of disadvantaged groups; the accountability and transparency of decision-makers and more powerful groups; and democratic, inclusive processes that support fair representation and decision making among all groups.