

Proses Perencanaan Daerah:
Meningkatkan Daya Tanggap terhadap Aspirasi dan
Kebutuhan Masyarakat
Seri Perencanaan Partisipatif
Proses Perencanaan Daerah:
Meningkatkan Daya Tanggap terhadap Aspirasi dan
Kebutuhan Masyarakat
Seri Perencanaan Partisipatif
Proses Perencanaan Daerah: Ringkasan Pencapaian

Pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan daerah merupakan elemen utama dalam implementasi kebijakan desentralisasi. Untuk menghasilkan pembangunan daerah berkelanjutan, keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah sangat penting untuk mewujudkan pemerintahan yang akuntabel, kebijakan pembangunan yang mengarusutamakan kepentingan masyarakat dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Musrenbang merupakan wahana utama konsultasi publik yang digunakan pemerintah dalam penyusunan rencana pembangunan nasional dan daerah di Indonesia. Musrenbang tahunan merupakan forum konsultasi para pemangku kepentingan untuk perencanaan pembangunan tahunan, yang dilakukan secara berjenjang melalui mekanisme “bottom-up planning”, dimulai dari Musrenbang desa/kelurahan, Musrenbang kecamatan, forum SKPD dan Musrenbang kabupaten/kota, dan untuk jenjang berikutnya hasil Musrenbang kabupaten/kota juga digunakan sebagai masukan untuk Musrenbang provinsi, Rakorpus (Rapat Koordinasi Pusat) dan Musrenbang nasional.

Proses Musrenbang pada dasarnya mendata aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang dirumuskan melalui pembahasan di tingkat desa/kelurahan, dilanjutkan di tingkat kecamatan, dikumpulkan berdasarkan urusan wajib dan pilihan pemerintahan daerah, dan selanjutnya diolah dan dilakukan prioritas program/kegiatan di tingkat kabupaten/kota oleh Bappeda bersama para pemangku kepentingan disesuaikan dengan kemampuan pendanaan dan kewenangan daerah.

Pada tingkat desa/kelurahan, fungsi Musrenbang adalah menyepakati isu prioritas wilayah desa/kelurahan, program dan kegiatan yang dapat dibiayai dari Alokasi Dana Desa (ADD), diusulkan ke APBD, maupun yang akan dilaksanakan melalui swadaya masyarakat dan APBDesa, serta menetapkan wakil/delegasi yang akan mengikuti Musrenbang kecamatan.

Pada tingkat kecamatan, fungsi Musrenbang adalah menyepakati isu dan permasalahan skala kecamatan, prioritas program dan kegiatan desa/kelurahan, menyepakati program dan kegiatan lintas desa/kelurahan di wilayah kecamatan yang bersangkutan, sebagai masukan bagi Forum SKPD dan bahan pertimbangan kecamatan, sesuai dengan tugas dan kewenangannya dalam menyusun Rencana Kerja Kecamatan.

1

Agustus 2009

Local Governance Support Program

Musrenbang kecamatan juga menetapkan delegasi kecamatan yang akan mengikuti Forum SKPD dan Musrenbang kabupaten/kota.

Musrenbang kecamatan, selain menjaring kebutuhan nyata masyarakat desa/kelurahan, juga berfungsi untuk memaduserasikan dengan kebijakan pembangunan pemerintah kabupaten/kota, sekaligus mengidentifikasi program-program/kegiatan yang bersumber dari dana non APBD atau program-program nasional yang langsung ke masyarakat, seperti PNPM. Untuk menjamin agar usulan dari masyarakat ini disampaikan ke tingkat kabupaten/kota, maka para wakil/delegasi dari tingkat desa/kelurahan, para wakil dari organisasi lembaga kemasyarakatan, terutama kelompok wanita dan kelompok marginal, perwakilan SKPD, juga termasuk anggota DPRD dari daerah asal pemilihan yang berkenaan diwajibkan untuk menghadiri Musrenbang kecamatan.

Forum SKPD dilakukan untuk mengintegrasikan rancangan Rencana Kerja dari SKPD dengan usulan Musrenbang kecamatan yang terkait dengan tugas pokok dan fungsi SKPD. Pada forum ini sedapat mungkin diperoleh konsensus para pemangku kepentingan terhadap rencana pelayanan SKPD dalam Rancangan Rencana Kerja SKPD yang akan diserahkan ke Bappeda sebagai masukan Rancangan RKPD yang akan dibahas dalam Musrenbang kabupaten/kota.

Musrenbang kabupaten/kota merupakan forum yang strategis dari segi proses perencanaan, yaitu berfungsi mempertemukan pemikiran dan kepentingan pembangunan antara kebutuhan dari bawah/masyarakat (bottom-up), kebutuhan dan kebijakan dari pusat dan provinsi (top-down), serta kebutuhan sektoral di tingkat kabupaten/kota. Pada Musrenbang kabupaten/kota dilakukan pembahasan para pemangku kepentingan untuk memperoleh kesepakatan atas Rancangan RKPD. Penyelenggaraan Musrenbang di tingkat ini meliputi tahap persiapan, diskusi dan perumusan prioritas program/kegiatan, formulasi kesepakatan dan kegiatan pasca Musrenbang.

Dokumen RKPD merupakan dokumen penting karena akan menjadi rujukan dalam proses penyusunan KUA, PPAS dan APBD. Dokumen ini memuat arahan kebijakan pembangunan daerah pada tahun rencana, perkiraan tentang kondisi dan prospek ekonomi makro daerah, prioritas pembangunan daerah, prioritas program dan kegiatan serta pagu indikatif pendanaan program dari APBD.

Musrenbang kabupaten/kota selanjutnya juga berfungsi untuk mengidentifikasi program dan kegiatan tahun rencana yang akan didanai dari luar APBD, misalnya melalui pendanaan dari dunia usaha, donor, LSM, dan lain-lain. Dengan demikian berbagai program dan kegiatan pembangunan dari bermacam sumber dana ini (APBD dan non APBD) diharapkan akan mampu merespon aspirasi dan kebutuhan objektif masyarakat dan efektif dalam meningkatkan keberhasilan pembangunan daerah.

Namun demikian, Musrenbang hanya merupakan satu tahapan dari rangkaian proses perencanaan dan penganggaran tahunan daerah. Masih terdapat serangkaian tahapan yang perlu dilalui, yaitu Musrenbang provinsi, Rapat Koordinasi Pusat, dan Musrenbang nasional, tahapan perumusan dan pembahasan KUA, PPAS, RAPBD, dan APBD. Oleh karena itu, efektivitas Musrenbang kabupaten/kota di dalam memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat akan sangat ditentukan oleh sejauh mana tahapan yang telah disebutkan di atas konsisten terhadap hasil kesepakatan Musrenbang yang dituangkan kedalam RKPD.

Proses Perencanaan Daerah

Capaian kinerja Musrenbang pada daerah pengamatan dalam kurun waktu tiga tahun terakhir ini secara garis besar menunjukkan gambaran umum, sebagai berikut:

- Kualitas penyelenggaraan Musrenbang meningkat secara konsisten. Peningkatan kualitas terjadi di semua tahapan penyelenggaraan, mulai dari tahap persiapan, diskusi dan prioritas, perumusan konsensus, hingga tahap paska Musrenbang. Indikator kualitas penyelenggaraan Musrenbang menunjukkan perkembangan sebesar lebih dari 40 persen dari tahun 2007 ke tahun 2009 ini.

- Belum semua daerah mitra kerja LGSP melaksanakan forum SKPD masing-masing, namun semua daerah telah melaksanakan forum gabungan SKPD. Hal ini berdampak terhadap peningkatan kualitas dokumen Rencana Kerja SKPD dan dokumen RKPD yang lebih responsif terhadap aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

- Ketersediaan informasi dana transfer dari pusat ke daerah dan informasi program/kegiatan yang akan dilaksanakan pusat/provinsi di daerah membantu meningkatkan kualitas pengambilan keputusan prioritas dan sinergi program, kegiatan, dan alokasi pendanaan.

- Pimpinan dan panitia anggaran DPRD yang sudah terlibat lebih aktif dalam diskusi dan penetapan prioritas program dan kegiatan, membawa perubahan terhadap peningkatan konsistensi hasil Musrenbang terhadap dokumen RKPD dan dokumen penganggaran.

- Meningkatnya komitmen untuk membentuk forum delegasi Musrenbang dalam rangka mengawal kesepakatan Musrenbang dan menerapkan proses penganggaran partisipatif.

- Peran LGSP dengan berbagai fasilitasnya cukup efektif dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan Musrenbang di daerah.

Kajian Musrenbang

Sebagai bagian dari usaha untuk meningkatkan kualitas keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran tahunan, LGSP melakukan evaluasi penyelenggaraan Musrenbang kabupaten/kota sejak tahun 2007 hingga tahun 2009. Pada tahun 2007, LGSP melakukan evaluasi penyelenggaraan Musrenbang di sembilan wilayah mitra kerja. Pada tahun 2008 dievaluasi ulang pada sembilan wilayah tersebut ditambah dengan 13 lokasi lainnya, dan selanjutnya pada tahun 2009 dilakukan evaluasi kembali pada 22 lokasi pengamatan. Evaluasi ini dilakukan untuk memperoleh gambaran perkembangan kinerja pelaksanaan Musrenbang, dan mengidentifikasi faktor-faktor yang mendorong atau yang menjadi kendala pencapaian kinerja.

Evaluasi dilakukan menggunakan alat survei pengukuran dan evaluasi pelaksanaan Musrenbang yang dibuat oleh LGSP bekerja sama dengan Bina Bangda yang dituangkan dalam Keputusan Menteri No 050-187/Kep/Bangda/2007. Alat ini sudah digunakan oleh Direktorat Jenderal Bina Bangda untuk membantu mengukur dan mengevaluasi kinerja pelaksanaan Musrenbang baik di tingkat provinsi maupun kabupaten, serta membantu pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota dalam mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan pelaksanaan Musrenbang, baik dari segi kualitas maupun proses, sehingga mereka dapat melakukan perbaikan yang diperlukan. Daftar pertanyaan untuk pengukuran dan evaluasi Musrenbang kabupaten/kota selengkapnya dapat dilihat pada lampiran publikasi ini.

Local Governance Support Program

Pengukuran yang dimaksud menggunakan indikator untuk setiap tahapan proses Musrenbang kabupaten/kota, yaitu mulai dari tahap persiapan, diskusi/penetapan prioritas, perumusan konsensus dan tindak lanjut pasca Musrenbang. Dengan membandingkan perubahan-perubahan yang terjadi di 9 lokasi awal, serta 13 lokasi tambahan di tahun 2008 dan 2009, LGSP dapat memahami lebih baik mengenai permasalahan Musrenbang dan dapat mengukur sejauhmana efektivitas pendampingan yang dilakukan selama ini dalam meningkatkan kinerja perencanaan daerah.

Temuan Umum

Grafik 1 menunjukkan perbandingan kinerja Musrenbang antara tahun 2007 sampai dengan tahun 2009 di 9 lokasi dan Grafik 2 memperlihatkan kinerja Musrenbang di 13 lokasi untuk tahun 2008-2009. Dari kedua grafik tersebut terlihat, bahwa kinerja Musrenbang tahun 2009 dari mulai tahap persiapan sampai dengan tahap perumusan konsensus di semua lokasi pengamatan sudah sangat baik, dengan angka capaian diatas 80%, kecuali untuk pasca Musrenbang sedikit lebih rendah, namun masih kategori baik, yaitu berkisar antara 68% - 79%.

Begitupun dari konsistensi peningkatan kinerjanya dari tahun ke tahun cukup menggembirakan, terlihat bahwa kinerja pada tahap persiapan, perumusan hasil Musrenbang, dan pasca Musrenbang mengalami peningkatan yang menonjol, kecuali pada tahap diskusi dan penentuan prioritas di 9 lokasi penelitian tidak banyak mengalami perubahan, namun tetap pada kondisi kinerja yang tinggi.

Persiapan Musrenbang yang baik diharapkan akan menghasilkan tahap diskusi dan penentuan prioritas, perumusan konsensus, dan pasca Musrenbang yang baik pula. Sedangkan jika persiapan kurang baik, maka dapat menyebabkan tahap-tahap berikutnya mempunyai kinerja kurang baik juga. Dengan demikian, maka pengelolaan di tahap persiapan cukup strategis dan akan menentukan kinerja tahap selanjutnya.

Grafik 1 menunjukkan perbandingan kinerja Musrenbang pada 9 lokasi sejak tahun 2007 hingga tahun 2009. Grafik 2 menunjukkan perbandingan kinerja Musrenbang pada 13 lokasi pada tahun 2008 dan tahun 2009.

Grafik 1 dan Grafik 2 juga menunjukkan, bahwa kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan perencanaan pembangunan daerah semakin baik, yang berarti semakin besarnya perhatian yang diberikan dalam penyelenggaraan Musrenbang sebagai suatu wahana penting untuk mengefektifkan perencanaan dan penganggaran tahunan daerah, serta adanya usaha yang konsisten dari pemerintah daerah dan para pemangku kepentingan untuk memperbaiki kualitas penyelenggaraan Musrenbang. Kedua grafik tersebut memberikan gambaran bahwa secara geografis perbaikan kualitas penyelenggaraan Musrenbang cukup merata tersebar di semua daerah.

Faktor eksternal yang diperkirakan turut mendorong peningkatan kualitas Musrenbang dan keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah adalah telah diundangkannya Undang-Undang No 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan dan Transparansi Informasi yang menegaskan hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan, program, dan proses pengambilan keputusan publik. Di samping itu telah diterbitkan serangkaian peraturan pemerintah, dan peraturan menteri yang menegaskan bahwa pendekatan partisipatif telah merupakan prinsip dasar yang harus diterapkan dalam perencanaan pembangunan daerah. Hal-hal yang telah diatur dalam peraturan ini antara

Proses Perencanaan Daerah

Grafik 1

Grafik 2

lain adalah: memasukkan intensitas dan efektivitas proses konsultasi publik serta fasilitasi partisipasi masyarakat sebagai satu indikator penilaian Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD); rancangan kebijakan pembangunan daerah perlu dibahas dalam forum konsultasi publik yang melibatkan masyarakat dan para pemangku kepentingan; penegasan pentingnya kegiatan pasca Musrenbang untuk

Local Governance Support Program

mengawal hasil Musrenbang ke dalam penyusunan APBD dan bahwa delegasi peserta Musrenbang provinsi/kabupaten/kota termasuk pelaku utama kegiatan pasca Musrenbang provinsi/kabupaten/kota.

Sejumlah Perda tentang sistem perencanaan pembangunan daerah partisipatif dan Perda tentang transparansi dan partisipasi dalam pemerintahan daerah juga memperjelas peranan dan kedudukan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembangunan daerah. Sejak 2007 sampai dengan 2009, LGSP telah memfasilitasi 14 daerah mitra dalam penyusunan peraturan daerah/peraturan bupati, baik yang mengatur sistem perencanaan pembangunan partisipatif, maupun yang mengatur transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Saat ini sudah disahkan 2 peraturan daerah dan 1 peraturan bupati, yaitu: (1) Perda Kabupaten Enrekang tentang Sistem Perencanaan Partisipatif Pembangunan Daerah,

(2) Perda Kabupaten Fakfak tentang Perencanaan Partisipatif, (3) Peraturan Bupati Kabupaten Simalungun tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Tahunan Daerah Kabupaten Simalungun Tahun 2008. Sementara yang lainnya masih berstatus Ranperda. Kelengkapan peraturan perundangan tersebut diatas, merupakan faktor penting dalam mendorong penyelenggaraan Musrenbang yang lebih baik dari tahun ke tahun. Persiapan Musrenbang

Kualitas persiapan Musrenbang sangat menentukan kualitas hasil tahapan penyelenggaraan Musrenbang selanjutnya. Kinerja persiapan Musrenbang yang diharapkan adalah adanya komitmen pemerintah daerah terutama Bappeda untuk menyelenggarakan Musrenbang yang efektif dan tersedianya informasi yang memadai dari Rancangan RKPD berupa gambaran tentang prioritas program pembangunan, pagu indikatif pendanaan program bagi setiap SKPD, serta pagu indikatif untuk Alokasi Dana Desa untuk setiap desa, yang sangat dibutuhkan dalam Musrenbang tingkat desa.

Grafik 1 memperlihatkan bahwa dalam kurun waktu tiga tahun terakhir terdapat peningkatan yang konsisten dalam kualitas persiapan Musrenbang. Skor kualitas meningkat dari 53 persen pada 2007 menjadi 70 persen pada tahun 2008, lalu meningkat lagi menjadi 86 persen pada 2009. Dengan kata lain, skor persiapan Musrenbang meningkat 32 persen dari tahun 2007 ke tahun 2008, lalu dari tahun 2008 meningkat lagi 22 persen ke tahun 2009.

Grafik 2 memperlihatkan kecenderungan yang sama pada 13 lokasi yang disurvei pada 2008 dan 2009, yaitu meningkatnya kualitas persiapan Musrenbang dalam kurun waktu dua tahun terakhir, walaupun dengan skor yang lebih rendah. Skor kualitas persiapan pada 13 lokasi ini meningkat dari 70 persen pada tahun 2008 menjadi 80 persen pada tahun 2009.

Adapun faktor utama yang berkontribusi pada peningkatan kualitas persiapan Musrenbang adalah semakin baiknya kualitas informasi dan bahan pembahasan yang bersumber dari Rancangan RKPD dan Rancangan Renja SKPD yang disiapkan sebelum penyelenggaraan Musrenbang Kabupaten/Kota serta telah diselenggarakannya forum SKPD/gabungan SKPD di daerah pengamatan.

1 Peraturan perundangan tersebut antara lain adalah:

- PP No 6/2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- PP No 8/2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah
- PP No 72/2005 tentang Desa
- PP No 73/2005 tentang Kelurahan
- SEB Meneg PPN/Kepala Bappenas-Mendagri tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang

Proses Perencanaan Daerah

Evaluasi tahun 2009 menginformasikan, bahwa walaupun belum semua SKPD di seluruh daerah menyelenggarakan forum SKPD masing-masing, namun paling tidak semua daerah telah melaksanakan Forum Gabungan SKPD yang difasilitasi oleh Bappeda, sehingga membantu SKPD dan Bappeda dalam menyempurnakan dokumen perencanaannya. Diselenggarakannya forum SKPD atau forum gabungan SKPD ini selain menunjukkan semakin meningkatnya kesadaran SKPD akan pentingnya media konsultasi dan koordinasi dalam meningkatkan kualitas Rancangan Renja SKPD yang disusunnya, juga menunjukkan semakin terbukanya SKPD terhadap aspirasi dan kebutuhan para pemangku kepentingan pelayanan SKPD. Hal ini diperkuat pula dengan meningkatnya jumlah SKPD yang membuat nota kesepakatan dengan para pemangku kepentingan atas Rancangan Renja SKPD, dari 11 persen di tahun 2007 menjadi 78 persen di tahun 2009.

Diselenggarakannya klinik perencanaan di beberapa daerah pengamatan, telah membawa proses perubahan yang signifikan, dimana SKPD menjadi lebih memahami pentingnya proses keterpaduan, sinergi dan sinkronisasi berbagai program/kegiatan yang terkait dengan tugas pokok dan fungsinya dalam lingkup kabupaten/kota, serta mampu mengorganisasikan hasil-hasil Musrenbang desa/kelurahan dan kecamatan menjadi rumusan kebutuhan program dan kegiatan yang lebih sistematis dan terpadu dengan urusan pemerintahan daerah sesuai dengan prioritas pembangunan daerah.

Penyelenggaraan klinik perencanaan juga mendorong peningkatan kualitas dokumen Rencana Kerja SKPD, sehingga ada kejelasan isu dan permasalahan urusan pelayanan SKPD yang dihadapi, rumusan tujuan dan sasaran program/kegiatan lebih jelas, kelengkapan indikator kinerja, dan pagu indikatif SKPD, serta cakupan substansi yang disepakati dalam forum SKPD semakin lengkap. Hasil pengamatan menunjukkan ketersediaan informasi tentang program dan kegiatan SKPD, informasi program dan kegiatan multi tahun, program dan kegiatan lintas SKPD, dan informasi program dan kegiatan lintas wilayah menjadi lebih baik pada tahun 2009 ini.

Keberhasilan penyelenggaraan forum SKPD dan klinik perencanaan juga menghasilkan kualitas dokumen Rancangan RKPDP yang lebih baik, sehingga sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kebutuhan SKPD. Peningkatan kualitas Rancangan RKPDP ditunjukkan dengan lebih baiknya daftar program dan kegiatan menurut fungsi, urusan wajib dan pilihan pemerintahan daerah, adanya indikator kinerja program dan kegiatan, target kinerja program dan kegiatan, dan ketersediaan informasi tentang pagu indikatif SKPD, sehingga memudahkan pembahasan dalam Musrenbang.

Pembelajaran yang dapat diperoleh dari tahap persiapan ini adalah bahwa sikap keterbukaan, transparansi, komitmen dan kemampuan Bappeda untuk melibatkan para pemangku kepentingan dalam proses perencanaan sangat menentukan kualitas persiapan Musrenbang, namun demikian faktor kepemimpinan juga cukup menentukan kualitas Musrenbang. Sebagai contoh adalah di Kabupaten Klaten, perubahan pimpinan Bappeda sangat berpengaruh pada menurunnya kualitas persiapan Musrenbang. Adanya peraturan daerah yang mengatur pelaksanaan Musrenbang atau perencanaan pembangunan daerah partisipatif juga telah mendorong efektivitas penyelenggaraan Musrenbang, termasuk pada kualitas tahap persiapannya.

Diskusi dan Penentuan Prioritas

Kinerja yang diharapkan dari tahap diskusi dan penentuan prioritas adalah adanya pengembangan persepsi yang sama antara pemangku kepentingan dengan pemerintah daerah dan DPRD tentang isu dan permasalahan yang dihadapi, prioritas pembangunan daerah, program dan kegiatan serta sinkronisasi antara program, kegiatan, dan ketersediaan anggaran.

Local Governance Support Program

Grafik 1 memperlihatkan bahwa kualitas tahap diskusi dan penentuan prioritas dalam kurun waktu tiga tahun terakhir ini sudah baik dan meningkat pada tahun 2009 ini. Skor kualitas tahap diskusi dan penentuan prioritas ini sedikit menurun pada 2008, namun meningkat 14 persen pada 2009. Dengan kata lain, rata-rata skor-nya meningkat 7 persen selama 2007 sampai dengan 2009. Grafik 2 juga memperlihatkan kecenderungan yang sama dengan perkembangan pada 9 lokasi. Skor kualitas tahap diskusi dan penentuan prioritas pada 13 lokasi ini meningkat dari 71 persen pada tahun 2008 menjadi 80 persen pada tahun 2009.

Keadaan ini menunjukkan bahwa pengorganisasian penyelenggaraan Musrenbang semakin membaik. Ini juga membuktikan bahwa implementasi Keputusan Menteri Dalam Negeri No 050-187/Kep/Bangda/2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) telah semakin efektif dalam membantu pengendalian kualitas penyelenggaraan Musrenbang.

Adapun faktor utama yang berkontribusi pada perbaikan kualitas tahap diskusi dan penetapan prioritas ini adalah semakin lengkapnya informasi tentang perkiraan kemampuan pendanaan dari berbagai sumber, adanya kejelasan informasi program/kegiatan yang akan ditangani oleh sumber non APBD, meningkatnya kualitas keterlibatan DPRD (wakil Pimpinan DPRD dan Panitia Anggaran) dalam pembahasan, termasuk dalam mengkomunikasikan pokok-pokok pikiran DPRD, tersedianya informasi tentang isu strategis dan prioritas pembangunan skala nasional, dan meningkatnya kualitas fasilitasi dan pengorganisasian diskusi (fasilitator, panduan diskusi, form yang digunakan dalam pembahasan).

Ketersediaan informasi dana, terutama dana transfer dari pemerintah pusat dan informasi program/kegiatan yang akan ditangani pusat/provinsi yang selama ini dinilai lambat dan menjadi salah satu penyebab lambatnya pengesahan APBD, kini keadaannya semakin membaik. Ini meliputi informasi tentang dana DAU, DAK, dana bagi hasil, dana sektoral departemen dari pusat dan dana pembantuan dari provinsi. Ketersediaan informasi dana pembantuan dan dana dekonsentrasi untuk provinsi misalnya dilaporkan meningkat dari 23 persen pada 2008 menjadi 56 persen pada tahun 2009. Adanya informasi pendanaan yang lebih lengkap memungkinkan Musrenbang untuk mempertajam prioritas program dan kegiatan, mengakomodasikan lebih banyak program dan kegiatan yang merupakan aspirasi masyarakat, mensinergikan berbagai program dan kegiatan, serta pendanaan dari berbagai sumber dapat menghasilkan Rancangan RKPD yang lebih efisien dan efektif.

Temuan LGSP dari studi tentang konsistensi dokumen perencanaan dan penganggaran tahunan daerah (studi kasus dokumen tahun anggaran 2008) menunjukkan bahwa pemerintah pusat dan provinsi perlu merancang sistem delivery informasi yang tepat waktu, terutama terkait dengan isu prioritas yang harus diakomodir daerah dan ancar-ancar pagu dana perimbangan yang akan diterima daerah. Informasi ini akan sangat membantu daerah dalam mengelola kemampuannya sehingga tidak tumpang tindih dengan alokasi program dan anggaran dari pusat dan provinsi. Maka dengan semakin baiknya ketersediaan informasi program/kegiatan dan dana transfer dari pusat dan provinsi pada Musrenbang 2009 ini, diharapkan akan dapat membantu menghasilkan RKPD 2010 yang efektif dan sinergis dengan rencana provinsi dan pusat.

Evaluasi juga menunjukkan bahwa kualitas keterlibatan DPRD, terutama pimpinan dan Panitia Anggaran DPRD dalam tahap diskusi cenderung semakin meningkat. Pimpinan DPRD dan Panitia Anggaran DPRD pada tahun 2009 ini hadir di semua Musrenbang kabupaten/kota (yang termasuk daerah pengamatan). Jika pada 2007 dan 2008 baru sekitar 40% daerah pengamatan yang DPRD-nya menyampaikan pokok-pokok pikirannya, maka pada 2009 ini, dari 78 persen daerah pengamatan, DPRD-nya telah menyampaikan

Proses Perencanaan Daerah

pokok-pokok pikiran. Kehadiran dan keaktifan DPRD ini sangat penting untuk menghindarkan perbedaan persepsi dengan eksekutif maupun para pemangku kepentingan tentang prioritas permasalahan, program, kegiatan, dan alokasi anggaran pembangunan daerah, juga untuk lebih meyakinkan para pemangku kepentingan dan konstituen tentang keseriusan DPRD dalam mengakomodasikan hasil jaring aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh DPRD pada waktu reses.

Kehadiran dan keterlibatan DPRD juga berpotensi meningkatkan konsistensi hasil Musrenbang dengan proses penganggaran seperti KUA, PPAS, dan APBD yang merupakan bagian dari kewenangan DPRD bersama-sama kepala daerah, sehingga memudahkan pengesahan APBD secara tepat waktu. Advokasi dan fasilitasi LGSP untuk menguatkan peranan dan kompetensi DPRD dalam fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan merupakan salah satu faktor yang berhasil memotivasi keterlibatan yang lebih aktif dari DPRD dalam Musrenbang.

Fasilitasi dan pengorganisasian diskusi yang semakin baik telah dimungkinkan dengan semakin meningkatnya kapasitas dan kompetensi fasilitator dalam memandu jalannya diskusi. Dilaporkan bahwa pada tahun 2009 kapasitas fasilitator untuk memandu perumusan kesepakatan Musrenbang meningkat lebih dari tiga kali lipat dibanding tahun 2007. Fasilitator yang dilibatkan tidak hanya dari unsur pemerintah, melainkan juga dari unsur non pemerintah, sehingga diharapkan hasil kesepakatan yang dicapai benar-benar merepresentasikan kepentingan berbagai pihak. Sekitar 800 fasilitator Musrenbang dan penyusunan rencana tahunan daerah telah dilatih oleh LGSP diberbagai daerah. Mereka ini yang berasal dari staff pemerintah daerah, perguruan tinggi, dan lembaga swadaya masyarakat telah dilatih tidak saja dalam memahami proses perumusan isu, prioritas, perencanaan dan penganggaran, tetapi juga keterampilan dan teknik teknik memfasilitasi secara partisipatif. Pengamatan Musrenbang selama 2007 sampai 2009 mencatat bahwa fasilitator juga sangat berperan penting dalam memastikan terdapatnya pembahasan Musrenbang yang efektif dan produktif.

Perumusan Konsensus

Adapun kinerja yang diharapkan di tahap ini adalah disepakatinya rumusan yang menjadi masukan utama untuk memutakhirkan Rancangan RKPD dan Rancangan Renja SKPD, serta pembentukan forum delegasi Musrenbang yang akan mengawal hasil Musrenbang kedalam proses penganggaran.

Grafik 1 memperlihatkan adanya kecenderungan peningkatan yang konsisten dari tahap perumusan konsensus Musrenbang dalam kurun waktu tiga tahun terakhir ini. Skor kualitas tahap ini meningkat dari 57 persen di tahun 2007 menjadi 73 persen di tahun 2008 dan meningkat lagi menjadi 82 persen di tahun 2009.

Grafik 2 memperlihatkan kecenderungan yang sama. Skor kualitas tahap perumusan konsensus Musrenbang meningkat dari 68 persen di tahun 2008 menjadi 81 persen di tahun 2009.

Keadaan ini ditandai dengan semakin baiknya pengorganisasian dan pengadministrasian hasil dan konsensus Musrenbang, semakin meningkatnya kualitas substansi kesepakatan dan komitmen untuk membentuk forum delegasi Musrenbang yang akan mengawal hasil-hasil Musrenbang kedalam proses penganggaran. Evaluasi menunjukkan bahwa daerah yang mengadministrasikan hasil-konsensus Musrenbang kedalam berita acara meningkat dari 50 persen pada 2007 menjadi 100 persen di tahun 2009. Substansi kesepakatan

Local Governance Support Program

semakin lengkap dengan mencakup materi finalisasi Rancangan RKPD, Rancangan Renja SKPD, daftar prioritas kegiatan berdasarkan sumber pendanaan, dan rancangan pendanaan untuk alokasi dana desa. Kesepakatan juga telah mengakomodasikan pokok-pokok pikiran yang disampaikan oleh DPRD dan usulan regulasi dan kebijakan yang diperlukan di tingkat kabupaten/kota, provinsi dan pusat untuk mendukung implementasi rencana pembangunan daerah.

Evaluasi juga mencatat bahwa daerah yang menyepakati alokasi dana desa meningkat dari 67 persen di tahun 2007 menjadi 89 persen di tahun 2009. Keadaan ini menunjukkan usaha yang serius dari pemerintah daerah untuk merealisasikan usulan masyarakat hasil Musrenbang desa/kelurahan, menyederhanakan proses Musrenbang melalui alokasi dana yang lebih pasti untuk desa/kelurahan guna meningkatkan kepercayaan masyarakat atas hasil Musrenbang. Beberapa daerah yang telah menerapkan ADD diantaranya adalah Kabupaten Aceh Besar, Kota Banda Aceh, dan Kabupaten Jeneponto.

Perkembangan positif lainnya adalah meningkatnya jumlah daerah yang membentuk forum delegasi untuk mengawal hasil-hasil Musrenbang kedalam finalisasi RKPD dan proses penganggaran. Keadaan ini menunjukkan meningkatnya komitmen daerah untuk melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan penganggaran: KUA, PPAS dan APBD. Kabupaten Sumedang, sebagai kabupaten yang dapat menjadi model bagi penerapan perencanaan dan penganggaran partisipatif, telah lebih dahulu menerapkan penganggaran partisipatif melalui Peraturan Daerah No 1 Tahun 2007 tentang Prosedur Perencanaan dan Penganggaran Daerah Kabupaten Sumedang. Penerapan perda tersebut di Kabupaten Sumedang menunjukkan bahwa forum delegasi Musrenbang telah memberikan kontribusi pada pengawasan masyarakat terhadap proses penyusunan dan implementasi APBD. Perda ini juga mewajibkan DPRD untuk mengikutsertakan forum delegasi Musrenbang dalam pembahasan KUA dan PPAS.

Pembelajaran yang dapat diambil dari tahap perumusan konsensus ini adalah bahwa kesiapan informasi perencanaan dan pendanaan, keterwakilan stakeholders dan narasumber, serta efektivitas fasilitasi diskusi dan penentuan prioritas akan sangat menentukan kualitas rumusan kesepakatan yang dicapai. Partisipasi aktif dari DPRD, khususnya Panitia Anggaran DPRD dalam perumusan konsensus akan sangat membantu meningkatkan konsistensi hasil Musrenbang terhadap RKPD, KUA, PPAS dan APBD.

Dalam hubungan ini, LGSP berusaha untuk memasukkan peranan DPRD dalam Musrenbang dan penyusunan RKPD kedalam tata tertib DPRD. Selanjutnya meningkatnya jumlah daerah yang menyepakati adanya delegasi Musrenbang kabupaten/kota menunjukkan indikasi kesiapan daerah dalam menerapkan penganggaran daerah partisipatif.

Pasca Musrenbang

Kinerja yang diharapkan dari tahap ini adalah adanya kejelasan langkah-langkah tindak lanjut untuk mengawal hasil Musrenbang kedalam proses penganggaran. Kinerja tahap ini sangat ditentukan oleh komitmen kepala daerah dan DPRD terhadap transparansi, akuntabilitas, dan penerapan penganggaran partisipatif. Perubahan pimpinan daerah dapat meningkatkan atau menurunkan komitmen atas perencanaan dan penganggaran partisipatif. Untuk menghindari ketidaksinambungan komitmen ini, maka LGSP mendorong dibuatnya peraturan daerah tentang perencanaan dan penganggaran partisipatif yang menjamin keikutsertaan forum delegasi Musrenbang dalam pengambilan keputusan penganggaran.

Proses Perencanaan Daerah

Pada Grafik I ditunjukkan bahwa kualitas pasca Musrenbang cenderung meningkat secara konsisten dalam tiga tahun terakhir ini. Rata-rata skor kualitas meningkat dari 55 persen di tahun 2007 menjadi 70 persen di tahun 2008 dan meningkat lagi menjadi 79 persen di tahun 2009. Perubahan kepemimpinan daerah dan Bappeda yang disertai dengan perubahan komitmen terhadap penganggaran partisipatif merupakan penyebab utama menurunnya atau stagnasinya kualitas paska Musrenbang.

Grafik 2 memperlihatkan kecenderungan yang sama yaitu meningkatnya kualitas tahap pasca Musrenbang secara konsisten walaupun dengan tingkat kenaikan yang lebih rendah. Skor kualitas meningkat dari 60 persen di tahun 2008 menjadi 68 persen di tahun 2009.

Faktor yang mempengaruhi peningkatan kualitas tahap pasca Musrenbang ini adalah adanya jadwal yang jelas mengenai rencana Pemda/Bappeda untuk menyampaikan hasil Musrenbang kepada DPRD setempat dan kepada kecamatan, serta adanya kejelasan rencana Pemda/Bappeda untuk menyampaikan hasil Musrenbang kepada delegasi Musrenbang Kecamatan dan Forum SKPD.

Grafik 3 dan Grafik 4 menunjukkan kinerja daerah dalam tahap pasca Musrenbang ini, masing-masing untuk 9 lokasi yang disurvei selama 2007 sampai dengan 2009 dan untuk 13 lokasi yang disurvei pada 2008 dan 2009.

Grafik 3 Grafik 4

Local Governance Support Program

Pada 9 lokasi yang disurvei, terdapat dua daerah yang mengalami stagnasi dan dua daerah yang mengalami penurunan kualitas pasca Musrenbang. Kabupaten Klaten menunjukkan penurunan kualitas selama 2008 dan 2009. Penurunan ini disebabkan adanya perubahan kepemimpinan di daerah dan perubahan struktur organisasi di Bappeda, dimana dengan struktur baru ini, Bappeda relatif kurang didukung sumber daya personal yang cukup kompeten menindaklanjuti kesepakatan hasil Musrenbang 2008 dan 2009 ke tahap finalisasi RKPD dan penyusunan anggaran (KUA, PPAS, dan APBD).

Jika dibandingkan dengan kinerja tahap persiapan, diskusi dan prioritas, serta tahap perumusan konsensus, kinerja tahap pasca Musrenbang memang lebih rendah. Dapat dikatakan bahwa tantangan terbesar untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan Musrenbang adalah terletak pada tahap pasca Musrenbang ini, karena menyangkut komitmen politis kepala daerah dan DPRD dalam menindaklanjuti hasil kesepakatan Musrenbang ke dalam keputusan perencanaan dan penganggaran. Keadaan ini semakin kurang menguntungkan karena peraturan perundangan yang ada sejauh ini menempatkan penyusunan perencanaan dan penyusunan anggaran pembangunan daerah sebagai hal yang terpisah, baik dari segi pendekatan, proses, mekanisme dan kelembagaannya. Ini telah berakibat pada rendahnya konsistensi antara perencanaan dan penganggaran tahunan daerah, sehingga anggaran menjadi kurang responsif dan kurang efektif dalam memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat (temuan studi LGSP tentang konsistensi dokumen perencanaan dan penganggaran tahun anggaran 2008).

Untuk mengatasi keadaan ini LGSP mendorong daerah untuk terus meningkatkan komitmennya terhadap penerapan penganggaran partisipatif serta memfasilitasi daerah dalam membuat peraturan daerah tentang perencanaan dan penganggaran partisipatif yang didalamnya mengatur tentang keterlibatan para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan perencanaan, mengefektifkan hubungan antara TAPD dan Panitia Anggaran, serta pelembagaan peranan dan kedudukan forum delegasi Musrenbang dalam proses perumusan KUA, PPAS dan APBD.

Di tingkat pemerintah pusat, pada saat ini LGSP sedang membantu Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah dalam menyusun Peraturan Menteri Dalam Negeri sebagai tindak lanjut dari diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 8/2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Permendagri ini selain akan menata sistem, mekanisme, proses dan prosedur penyusunan rencana pembangunan daerah jangka panjang (RPJPD) dan menengah (RPJMD dan Renstra SKPD) juga bertujuan untuk lebih memadukan proses perencanaan dan penganggaran dalam penyusunan rencana tahunan pembangunan daerah.

Proses pembelajaran yang dapat diambil pada tahap ini adalah bahwa komitmen politis yang lebih besar terhadap penganggaran partisipatif akan sangat membantu meningkatkan konsistensi antara perencanaan dan penganggaran tahunan daerah.

Proses Perencanaan Daerah

Kesimpulan

Makalah ini telah menunjukkan bahwa kualitas pelaksanaan Musrenbang pada semua tahapan pelaksanaan, mulai dari tahap persiapan, tahap diskusi dan penetapan prioritas, tahap perumusan konsensus hingga tahap pasca Musrenbang telah meningkat dengan konsisten dalam jangka waktu tiga tahun terakhir ini.

Kualitas penyelenggaraan Musrenbang yang baik, belum menjadi jaminan menghasilkan APBD yang responsif dan sesuai kebutuhan masyarakat, karena setelah tersusunnya dokumen RKPD yang sudah menampung rumusan kesepakatan hasil Musrenbang, akan melewati proses penganggaran yang sarat dengan berbagai kepentingan politis terutama kepala daerah dan DPRD, yaitu pada tahap perumusan KUA, PPAS dan penyusunan RAPBD. Dari pengamatan di berbagai daerah, tahapan ini merupakan tahap yang kritis dan seringkali menafikan kesepakatan-kesepakatan yang telah dirumuskan pada tahapan Musrenbang, sehingga KUA dan PPAS menjadi tidak konsisten terhadap RKPD, yang berarti dipandang dari aspek legalitas belum memenuhi ketentuan peraturan perundangan. Keadaan tersebut memberikan dampak negatif berupa apatisme masyarakat akibat aspirasi dan kebutuhannya tidak didukung anggaran dalam APBD.

Untuk mengatasi hal ini LGSP telah mendorong agar pemerintah daerah bersama DPRD menerapkan praktek yang baik seperti telah dirintis di berbagai daerah, yaitu membuat peraturan daerah tentang perencanaan dan penganggaran partisipatif yang didalamnya mengatur peranan Musrenbang secara lebih efektif, terwujudnya konsistensi antara perencanaan dan penganggaran tahunan daerah, serta pelembagaan dan peningkatan kapasitas forum delegasi Musrenbang dan masyarakat dalam proses penganggaran. Dalam kaitan ini, LGSP telah menerbitkan publikasi Checklist penyusunan perda/perkada perencanaan dan penganggaran partisipatif yang dapat membantu pemerintah daerah, DPRD dan organisasi masyarakat sipil untuk merealisasikan perencanaan dan penganggaran partisipatif di daerah.

Selanjutnya, terkait pengaturan kelembagaan perencanaan dan penganggaran, dinilai perlu mengkaji kemungkinan mengintegrasikan Tim Penyusun RKPD dengan TAPD dan Panitia Anggaran DPRD untuk memastikan terdapatnya konsistensi RKPD dengan KUA, PPAS dan APBD. LGSP sangat merekomendasikan agar Tata Tertib DPRD juga mengatur, peranan, keterlibatan, dan tanggung jawab DPRD dalam Musrenbang dan forum SKPD serta mekanisme pembahasan hasil reses DPRD dalam Musrenbang Kabupaten/Kota. LGSP juga merekomendasikan agar pemerintah pusat dan provinsi lebih efektif berperan dalam proses Musrenbang kabupaten/kota terutama dalam menyediakan informasi yang lebih awal tentang rencana program dan kegiatan pusat/provinsi di kabupaten/kota serta informasi dana/program tugas pembantuan, sehingga dalam Musrenbang dapat dipertajam proses prioritasasi dan sinergitas program/kegiatan, yang selanjutnya dituangkan dalam dokumen RKPD. Dalam kaitan ini LGSP telah memberikan pelatihan kepada fasilitator provinsi di beberapa Badiklat dan Bappeda Provinsi yang memungkinkan mereka dapat memfasilitasi penyusunan RKPD kabupaten/kota dan meningkatkan kualitas pelaksanaan Musrenbang.

Local Governance Support Program

14

Proses Perencanaan Daerah

www.lgsp.or.id 15

Lampiran

Daftar Pertanyaan dalam Penilaian dan Evaluasi Penyelenggaraan Musrenbang berdasarkan Kepmendagri No 050-187/Kep/Bangda/2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).

Local Governance Support Program
16 www.lgsp.or.id

Proses Perencanaan Daerah
www.lgsp.or.id 17

Local Governance Support Program
18 www.lgsp.or.id

Proses Perencanaan Daerah

www.lgsp.or.id 19

Catatan:

*) Pertanyaan tersebut mulai ditanyakan pada 2008, sehingga data 2007 belum tersedia

Local Governance Support Program

Daftar Singkatan dan Peristilahan

ADD : Alokasi Dana Desa Perkada : Peraturan Kepala Daerah

APBD : Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

PNPM : Program Nasional

Pemberdayaan Masyarakat

APBDesa : Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa

PPAS : Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara

Bangda : Pembangunan Daerah Rakorpus : Rapat Koordinasi Pusat

Bappeda

DAK

:

:

Badan Perencanaan

Pembangunan Daerah

Dana Alokasi Khusus

Ranperda

RAPBD

:

:

Rancangan Peraturan Daerah

Rancangan Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah

DAU

DPRD

EPPD

Forum SKPD

KUA

LSM

Musrenbang

Perda

:

:

:

:

:

:

:

:

Dana Alokasi Umum

Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah

Evaluasi Penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah

Forum Satuan Kerja

Perangkat Daerah

Kebijakan Umum Anggaran

Lembaga Swadaya Masyarakat

Musyawarah Perencanaan
Pembangunan
Peraturan Daerah
Renja SKPD :
Renstra SKPD :
RKPD :
RPJMD :
RPJPD :
SKPD :
TAPD :
Rencana Kerja Satuan Kerja
Perangkat Daerah
Rencana Strategis Satuan Kerja
Perangkat Daerah
Rencana Kerja Pembangunan
Daerah
Rencana Pembangunan Jangka
Menengah Daerah
Rencana Pembangunan Jangka
Panjang Daerah
Satuan Kerja Perangkat Daerah
Tim Anggaran Pemerintah
Daerah

Local Governance Support Program (LGSP) memberikan bantuan teknis guna mendukung kedua sisi dalam tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) di Indonesia. Bagi pemerintah daerah, LGSP membantu meningkatkan kompetensi pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas pokok di bidang perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi, meningkatkan kemampuan dalam memberikan pelayanan yang lebih baik serta mengelola sumber daya. Bagi DPRD dan organisasi masyarakat, LGSP memberi bantuan untuk memperkuat kapasitas mereka agar dapat melakukan peran-peran perwakilan, pengawasan dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. LGSP bekerja di lebih dari 60 kabupaten dan kota di sembilan provinsi di Indonesia: Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Banten, Jawa Barat, JawaTengah, JawaTimur, Sulawesi Selatan dan Papua Barat. Buku ini terwujud berkat bantuan yang diberikan oleh United States Agency for International Development (USAID) berdasarkan kontrak dengan RTI International nomor 497-M-00-05-00017-00, mengenai pelaksanaan Local Governance Support Program (LGSP) di Indonesia.

Pendapat yang tertuang di dalam laporan ini tidak mencerminkan pendapat dari USAID.

Program LGSP dilaksanakan atas kerjasama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan, pemerintah daerah dan organisasi masyarakat dalam wilayah provinsi mitra LGSP. Program LGSP didanai oleh USAID dan dilaksanakan oleh RTI International berkolaborasi dengan International City/County Management Association (ICMA), Computer Assisted Development Incorporated (CADI) dan Democracy International (DI). Program dilaksanakan mulai 1 Maret 2005 dan berakhir 30 September 2009.

Tentang LGSP

Kantor Pusat LGSP

Gedung Bursa Efek Indonesia

Tower I Lantai 29

Jl. Jend. Sudirman Kav. 52-53

Jakarta 12190, Indonesia

Tel: epon +62 21 515 1755

Fax: +62 21 515 1752

Email: info@lgsp.or.id

Website: www.lgsp.or.id

