

**Pendekatan *Bottom Up Budgeting* dalam Penganggaran Pemerintah Daerah**  
(Studi tentang Penganggaran Partisipatif di Komunitas Nelayan Miskin di Kawasan Pantai Prigi Kabupaten Trenggalek)

**Fadillah Amin**

Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya  
[fadillahamin9@gmail.com](mailto:fadillahamin9@gmail.com)

**ABSTRAK**

Program dan proyek pembangunan yang dibiayai oleh anggaran publik (APBN dan APBD) seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat nelayan setempat. Oleh karenanya, seharusnya ada jalur partisipatif yang fungsinya untuk menjembatani sekaligus mendesakkan kepentingan masyarakat lokal agar lebih terakomodasi dalam arena pergulatan formulasi anggaran publik. Dalam konteks penganggaran APBD, forum partisipatif warga diartikulasikan dalam bentuk Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan). Artikel ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis forum partisipatif dalam bentuk Musrenbang yang digunakan oleh masyarakat nelayan sebagai wahana untuk berpartisipasi dalam proses penganggaran APBD. Di samping itu, juga bermaksud menganalisis kendala-kendala dan keterbatasan yang dihadapi dalam rangka mengoptimalkan partisipasi masyarakat nelayan dalam forum Musrenbang sebagai manifestasi pendekatan *bottom-up budgeting*. Artikel ini ditulis berdasarkan penelitian yang dilakukan di Pemerintah Kabupaten Trenggalek dan Kawasan pesisir Pantai Prigi. Pendekatan penelitian tersebut adalah kualitatif dengan jenis deskriptif analisis. Data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui metode wawancara, observasi, dan dokumentasi. Sedangkan analisis data dilakukan dalam tiga tahap utama yakni kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa forum Musrenbang dilaksanakan dalam lima tahap yakni (1) Musrenbang Desa; (2) Musrenbang Kecamatan; (3) Forum SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah); (4) Musrenbang Kabupaten; dan (5) Paska Musrenbang Kabupaten. Partisipasi langsung masyarakat nelayan dalam forum Musrenbang tersebut kebanyakan hanya terbatas pada Musrenbang Desa karena pada forum Musrenbang yang lain partisipasi masyarakat lebih bersifat perwakilan. Secara kualitas, partisipasi masyarakat juga kurang intensif karena disebabkan oleh beberapa faktor yakni keterbatasan waktu (*time lack*), tingkat pendidikan yang rendah (*education lack*), apatisme warga, dan waktu pelaksanaan (*timing*) yang tidak tepat.

**Kata Kunci : Penganggaran APBD, Musrenbangdes, Partisipasi, Penganggaran Partisipatif**

***Abstract***

*Development programs dan projects funded by public budget (APBN and APBD) are frequently not inline with needs of the local fishermen. Due to this situation, there should be a participative forums to facilitate and accommodate interests of local communities in the*

*formulation process of public budgeting. In the context of APBD (local government budget) budgeting, participatory events are implemented in form of Musrenbang (Discussion for Development Planning). The current article intends to describe and critically analyse participatory forums of Musrenbang utilised by fishermen to participate in the process of APBD budgeting. Also, the paper aims at analysing prominent constraining factors to optimise participation of local fishermen in the Musrenbang forums as manifestation of bottom-up budgeting approach. The article is written based on reseach conducted in the Regency of Trenggalek and the coastal area of Prigi. This study applies qualitative approach with analytical descriptive as its type. Data of the research are collected through interview, observation, and documentation. Furthermore, collected data got analysed in three stages include data condensation, data display, and drawing conclusion. The results demonstrate that the Musrenbang forums get executed in five phases as follows (1) village level Musrenbang; (2) sub-district level Musrenbang; (3) SKPD (local government agencies) Forum; (4) regency level Musrenbang; and (5) Pasca regency level Musrenbang. The local fishermen are mostly able to directly participate only at village level Musrenbang as participation at higher level Musrenbangs is commonly in form of representative participation. Quality of participation is also considerably weak because of time lack, education lack, inappropriate timing, and apathy of fishermen.*

**Keywords:** *Budgeting of APBD, Musrenbangdes, Participation, Participatory Budgeting*

---

## **A. LATAR BELAKANG**

Dalam hubungannya dengan proses penganggaran publik, banyak yang memaknai bahwa anggaran publik (APBD dan APBN) hanya merupakan salah satu produk kerja Pemerintah yang bersifat administratif dan rutin belaka. APBN dan APBD dipandang hanya sebatas dokumen tertulis yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran Pemerintah (Pusat dan Daerah). Hal itu seperti yang dikemukakan oleh BIGG/*Building Institutions for Good Governance* (2005) yang mengartikan bahwa Anggaran publik adalah suatu rencana pendapatan dan belanja Pemerintah (Daerah dan atau Pusat) yang dialokasikan untuk membiayai penyediaan pelayanan bagi masyarakatnya. Anggaran juga berisi gambaran dari mana uang berasal dan bagaimana uang tersebut akan digunakan,

serta ragam pelayanan yang akan diberikan.

Pendekatan-pendekatan yang cenderung simplistik itulah yang banyak digunakan sebagai pijakan oleh berbagai kalangan untuk memaknai keberadaan APBN/APBD. Padahal, sejatinya tidaklah sesederhana itu. Dalam konteks yang lebih komprehensif, anggaran publik harus dimaknai sebagai sebuah refleksi tarik menariknya hubungan kekuatan (*power relation*) dan hubungan kepentingan (*interest relation*) antara aktor-aktor institusional dalam suatu Negara atau daerah. Aktor-aktor itu antara lain adalah pelaku pasar (*private sector*), LSM dan atau kelompok kepentingan yang lain, Parpol, masyarakat sipil, serta pejabat negara dan daerah itu sendiri yang dalam hal ini dipersonifikasikan oleh pejabat eksekutif dan legislatifnya.

Dalam relasi kekuasaan dan kepentingan antar aktor yang saling tarik menarik tadi, seharusnya ada kanal yang fungsinya untuk menjembatani sekaligus mendesakkan kepentingan masyarakat sipil agar lebih terakomodasi dalam arena pergulatan formulasi anggaran publik. Harus diupayakan terbangunnya suatu komposisi anggaran publik yang *balance* serta menunjukkan keberpihakannya kepada masyarakat, terutama masyarakat miskin.

Sejauh ini, partisipasi masyarakat memang masih terbatas pada keikutsertaan dalam pelaksanaan program-program atau kegiatan pemerintah. Padahal, partisipasi masyarakat tidak hanya diperlukan pada saat pelaksanaan, tapi juga mulai tahap perencanaan bahkan pengambilan keputusan. Pola ini justru paradoks dengan semangat partisipasi, yaitu mengedepankan mekanisme *bottom-up* (Caroline Paskarina, 2005). Di samping itu, masalah penganggaran dan partisipasi warga merupakan hal yang sangat strategis dalam proses perumusan kebijakan publik, itu seperti yang kemukakan oleh Maureen Berner (2001) bahwa “.....*key public policy decisions are made during the public budgeting process, so this would appear to be an important opportunity for meaningful citizen participation.....*”

Realitas di atas terjadi karena praktik penganggaran yang ada belum berpijak pada prinsip *people need assessment* namun masih cenderung terpaku pada hegemoni *government need assessment*, sehingga publik tidak dilibatkan atau terlibat secara penuh dalam proses penyusunan program dan anggaran. Keputusan tentang program dan anggaran hanyalah hasil negosiasi antara eksekutif dan legislatif. Akibatnya, program-program serta anggaran yang disusun dan ditujukan untuk masyarakat seringkali

kurang bermanfaat untuk kepentingan publik. Untuk itu, saat ini sudah saatnya bagi pemerintah dan legislatif lebih meningkatkan pelaksanaan *participatory budgeting* (Redhi & Sobari : 2004).

Bersandar pada spirit *participatory budgeting* itu, maka harus ada upaya nyata untuk melibatkan warga (terutama *target group*) dalam proses perumusan program serta penyusunan anggarannya. Dalam konteks pemberdayaan nelayan kecil, hendaknya diprioritaskan untuk menyusun program-program pemberdayaan yang betul-betul *usefull*. Hal itu mutlak dilakukan agar konstruk program serta volume anggaran yang dialokasikan benar-benar sesuai dengan kebutuhan khalayak sasaran.

Studi ini bertujuan untuk (1) Menjelaskan dan menganalisis forum-forum Musrenbang yang digunakan sebagai media bagi masyarakat nelayan untuk berpartisipasi dalam proses penganggaran APBD di Kabupaten Trenggalek, serta peran dan intensitas partisipasi masyarakat dalam Musrenbang tersebut; (2) Menjelaskan serta menganalisis kendala-kendala dan keterbatasan yang dihadapi dalam rangka mengoptimalkan partisipasi masyarakat nelayan dalam proses penganggaran APBD

## B. LANDASAN TEORITIS

Dilihat dari sisi historis, *Participatory Budgeting* (PB) lahir atau berasal dari Brazil, tepatnya di sebuah distrik bernama Porto Alegre. Keberadaan *Participatory Budgeting* (PB) adalah bagian dari suatu usaha besar di Brazil untuk memperluas dan memperdalam keberadaan demokrasi yang sebenarnya.

Begitu strategisnya nilai partisipasi warga dalam pelaksanaan *governance*, Ming Ebdon & Franklin

(2004) menyatakan bahwa “*effective governance is actually generated by participation*”. Penganggaran Partisipatif (*Participatory Budgeting* disingkat PB) adalah suatu inovasi kreatif dalam proses pembuatan kebijakan, terutama pada proses penganggaran publik. Dikatakan oleh Çađatay et.al. (2000) bahwa “*Participatory budgeting processes reflect the idea that budgets should be motivated by the objectives of equity, participation and sustainability - not merely fiscal restraint as is often the case....*”

Dalam proses penganggaran partisipatif ini, masyarakat dilibatkan secara langsung dalam pembuatan kebijakan. Berbagai forum pertemuan diselenggarakan dalam setahun, sehingga masyarakat mempunyai kesempatan menetapkan alokasi sumber daya yang ada, membuat prioritas kebijakan sosial, dan memantau belanja anggaran publik.

Dalam pandangan Wampler (2007) proses penganggaran ini didesain sedemikian rupa dengan melibatkan warga negara dalam proses pembuatan kebijakan, mendorong reformasi administrasi dan mendistribusikan sumber daya publik kepada masyarakat, terutama yang berdiam di daerah yang berpenghasilan rendah. Warga dengan tingkat penghasilan yang rendah biasanya secara politik tradisional berada di luar sistem, kini mereka mendapatkan kesempatan untuk terlibat dalam membuat kebijakan.

Pelibatan masyarakat pada gilirannya juga dapat meminimalisir ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah, serta dapat juga digunakan sebagai media pembelajaran bagi warga terhadap aktivitas pemerintah. Hal itu seperti yang dikutip oleh Ebdon dan Franklin (2004) bahwa “*Citizen input is generally viewed as a way to reduce the level of citizen distrust in government, and*

*to educate people about government activities. For example, citizens in cities with more participation have been found to be less cynical about local government.....*”.

Kegiatan perencanaan tingkat daerah, menurut Paskarina (2005) harus diarahkan berdasarkan isu yang dianggap relevan bagi pembangunan. Kegiatan ini dimulai dengan perumusan visi dan tujuan umum pembangunan jangka panjang berdasarkan masukan dari kelompok *stakeholders* terkait, sehingga visi dan misi menjadi milik bersama dan acuan untuk semua pelaku pembangunan di daerah. Forum-forum *stakeholders*, seperti LSM, organisasi perempuan, pemuda dan dunia usaha difasilitasi untuk meningkatkan partisipasi di antara masyarakat setempat dan kelompok kepentingan sebagai elemen yang mendukung untuk menentukan prioritas pembangunan daerah. Forum *stakeholders* berperan sebagai salah satu proses untuk menyuarakan kepentingan masyarakat terhadap tujuan pembangunan secara spesifik.

Sedangkan Ebdon and Franklin (2004) menggariskan enam kriteria agar partisipasi publik dapat lebih efektif, yakni:

- a. *Input is representative of the community;*
- b. *Opportunity is available for large numbers of citizens to participate;*
- c. *Input occurs early in the process;*
- d. *Sincere preference/willingness to pay is revealed;*
- e. *Participation includes two-way communication between public and city of.cials;*
- f. *Input is considered in decisions.*

Terkait dengan hal di atas, kunci keberhasilan menerapkan *participatory budgeting*, terutama terletak pada

kemauan kepala daerah dan perangkatnya serta DPRD, dalam mengubah paradigma partisipasi publik. Dari partisipasi yang administratif menjadi substantif, yang melibatkan publik hingga tingkat pengambilan keputusan. Selain itu, peran aktif seluruh unsur masyarakat juga sangat menentukan.

Mengacu pada uraian di atas, setidaknya bisa dicatat beberapa aspek positif yang bisa diambil dari penerapan penganggaran partisipatif, antara lain:

1. Proses penyusunan anggaran akan terbuka dan transparan.
2. Pertimbangan akan dilakukan dalam rapat terbuka untuk umum; tidak secara rahasia atau tertutup.
3. Informasi anggaran akan tersedia serta mudah diperoleh bagi masyarakat.
4. Masyarakat diharapkan akan memberikan pendapat, ide dan saran sebelum keputusan penting diambil.
5. Masyarakat diperkenankan untuk berpartisipasi secara langsung dalam proses pengambilan keputusan.

Sedangkan kendala yang mungkin dihadapi adalah berkenaan dengan perangkat aturan tentang penganggaran dan perencanaan pembangunan. Namun masih ada celah-celah bagi Pemda untuk melakukan inovasi, atau berusaha keras agar aturan itu ditinjau kembali. Selanjutnya, semua komponen bisa belajar dan terus belajar. Ada satu pelajaran yang mesti diingat, bahwa otonomi bukan hanya keputusan politik penyerahan kewenangan Pusat ke Daerah, namun lebih substantif lagi, mendekatkan pemerintah dengan masyarakatnya.

## C. METODE

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif, dimana peneliti bermaksud memperoleh gambaran yang mendalam tentang intensitas partisipasi masyarakat sebagai manifestasi pendekatan *bottom-up budgeting*, khususnya komunitas nelayan miskin, dalam proses penganggaran APBD di Kabupaten Trenggalek. Selanjutnya temuan penelitian tersebut dianalisis secara kritis, baik yang bersandar pada kaidah *empirical based analysis* maupun *theoretical based analysis*.

Penelitian ini dilaksanakan di wilayah Kabupaten Trenggalek. Secara spesifik, data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini didapat dari 2 (dua) pihak, yakni (1) Pemerintah Daerah Kabupaten Trenggalek, yang dalam hal ini direpresentasikan oleh para pejabat (baik eksekutif maupun legislatif) yang bidang dan tugasnya banyak bersangkut paut dengan masalah dalam penelitian ini; serta (2) Masyarakat nelayan di kawasan pantai prigi yang idealnya harus berpartisipasi aktif dalam menyusun program-program pemberdayaan yang didanai baik oleh pemerintah (APBD/APBN) maupun oleh institusi non pemerintah.

Dipilihnya daerah ini, terutama kawasan pantai prigi, sebagai lokasi penelitian adalah karena pantai prigi merupakan salah satu sentra perikanan laut yang ada di pesisir selatan pulau Jawa. Selain itu, pantai ini (bersama nelayannya) juga bisa dianggap sebagai salah satu representasi dari zona perikanan samudera yang tentunya memiliki karakteristik cukup khas. Namun dibalik itu semua, ada sinyalemen yang mengungkapkan bahwa telah terjadi *over fishing* (tangkap lebih) di perairan pantai Prigi ini, sehingga



nelayan kian sulit untuk menangkap ikan. Banyak dari mereka yang mengidamkan bisa bekerja atau berusaha di darat. Namun keinginan mereka ini terpaksa kandas akibat minimnya *skill*, pengalaman, dan –terutama-- modal untuk dapat beralih profesi. Sementara itu, alokasi anggaran baik dari pemerintah lokal maupun pusat sering tidak sesuai dengan kebutuhan komunitas nelayan setempat. Hal itu dikarenakan tidak terlibatnya masyarakat secara aktif dalam proses penyusunan anggaran, sehingga tidak ada yang menyuarakan kepentingan masyarakat dalam penentuan alokasi anggaran bagi pemberdayaan masyarakat nelayan miskin.

Secara umum sumber data dalam penelitian ini ada 2 (dua) yakni Informan dan Dokumen. Sesuai dengan masalah, tujuan dan fokus penelitian, informan dalam penelitian ini berasal dari 2 (dua) pihak, yakni Pejabat eksekutif dan legislatif di lingkungan pemerintah Kabupaten Trenggalek; dan masyarakat nelayan di kawasan pantai Prigi, Kecamatan Watulimo, Kabupaten Trenggalek. Sedang data sekunder dalam penelitian ini diambil dari dokumen tentang mekanisme penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) di pemerintah Kabupaten Trenggalek, serta notulensi rapat, pertemuan, musyawarah (MUSRENBANG/ MUSDES), atau forum-forum partisipatif yang diselenggarakan di Desa kawasan pantai Prigi dan diikuti oleh masyarakat nelayan.

Pengumpulan data dilakukan dengan 3 (tiga) metode yakni wawancara, studi dokumentasi, dan observasi. Sedang untuk menetapkan keabsahan data dilakukan dengan 2 (dua) teknik yakni kepercayaan (*kredibilitas / credibility*) dan kepastian (*confirmability*) (Moleong, 2017). Data

yang diperoleh di lapangan disajikan dalam bentuk narasi dan dianalisis sebagaimana digariskan oleh Milles, Hubberman, dan Saldana (2014). Apabila data yang tersaji dianggap kurang memadai, maka dilakukan lagi pengumpulan data di lapangan hingga data tersebut benar-benar jenuh. Proses berikutnya adalah mereduksi data yang sudah terkumpul sehingga ditemukan tema-tema dan fenomena-fenomena yang dianggap relevan dengan fokus penelitian.

Langkah selanjutnya adalah pengambilan kesimpulan dan verifikasi. Penyimpulan dilakukan setelah hasil analisis disajikan dalam bentuk deskriptif dengan pemaknaan interpretasi yang sistematis dan logis. Dengan demikian, pada akhirnya, akan diperoleh pemahaman yang komprehensif tentang masalah yang diteliti, khususnya tentang pelibatan warga dalam proses penganggaran untuk pemberdayaan nelayan kecil.

## **D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

### **1. Mekanisme pelibatan Partisipasi Masyarakat melalui Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan)**

Implementasi Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif di Kabupaten Trenggalek didasari oleh beberapa ketentuan normatif yang termaktub dalam (a) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; (b) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; (c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan (d) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Terkait dengan sandaran normatif yang telah disebutkan di atas, forum-

forum partisipatif yang dihelat dalam rangka proses perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Trenggalek, secara hierarkhis adalah (1) Musrenbang Desa/Kelurahan; (2) Musrenbang Kecamatan; (3) Forum SKPD Kabupaten; (4) Musrenbang Kabupaten; (5) Pasca-Musrenbang Kabupaten.

Hasil penelitian ini, menunjukkan bahwa pelaksanaan forum-forum partisipatif tersebut secara kronologis diuraikan sebagai berikut:

#### **a.Musrenbang Desa**

Tujuan diselenggarakannya Musrenbang Desa antara lain adalah (a) Menampung dan menetapkan prioritas kebutuhan masyarakat yang diperoleh dari musyawarah perencanaan pada tingkat dibawahnya; (b) Menetapkan prioritas kegiatan yang akan dilaksanakan melalui Alokasi Dana Desa, secara swadaya maupun melalui pendanaan lainnya; dan (c) Daftar kegiatan prioritas yang akan diusulkan ke Kecamatan untuk dibiayai melalui APBD Kabupaten dan APBD Propinsi.

Peserta dalam Musrenbang Desa ini adalah komponen masyarakat (individu atau kelompok) yang berada di desa setempat (Desa Tasikmadu Kecamatan Watulimo Kabupaten Trenggalek), seperti ketua RT/RW, Kepala Dusun, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), Sesepuh atau tokoh masyarakat, Pengusaha, Kelompok nelayan, Pedagang/tengkulak ikan, Komite Sekolah, dan lain-lain

Untuk penyelenggaraannya, Musrenbangdes diselenggarakan oleh sebuah tim yang dibentuk oleh Pemerintah Desa. Dalam pelaksanaan Musrenbangdes tersebut juga diperlukan beberapa narasumber. Pihak-pihak yang bisa menjadi narasumber pada even tahunan ini antara lain adalah Kepala Desa, Ketua dan

para anggota BPD, Camat dan Aparat Kecamatan, Kepala Sekolah, Kepala Puskesmas, Pejabat Instansi yang ada di Desa, dan LSM yang bekerja di Desa yang bersangkutan

Sedangkan mengenai mekanisme pelaksanaannya, Musrenbang Desa dimulai dengan tahap persiapan yang kemudian dilanjutkan dengan tahap pelaksanaan. Dari pelaksanaan Musrenbangdes ini, keluaran yang dihasilkan adalah (1) Dokumen Rencana Kerja Pembangunan Desa; (2) Menetapkan daftar nama delegasi yang diberi tugas untuk mengikuti Musrenbang Kecamatan; dan (3) Berita Acara Musrenbang Desa.

#### **b.Musrenbang Kecamatan**

Musrenbang Kecamatan adalah forum musyawarah *stakeholders* kecamatan untuk mendapatkan masukan prioritas kegiatan dari desa/kelurahan serta menyepakati kegiatan lintas desa/kelurahan di kecamatan tersebut sebagai dasar penyusunan Rencana kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota pada tahun berikutnya.

Musrenbang Kecamatan ini diselenggarakan oleh sebuah Tim yang dibentuk oleh Camat setempat. Sedangkan **peserta** dalam Musrenbang yang dilaksanakan pada wilayah Kecamatan ini adalah (a) Camat beserta perangkat kecamatan yang terkait; (b) Kepala Desa/Lurah beserta perangkat perangkat desa yang terkait; (c) Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD); (d) Wakil dari kelompok-kelompok masyarakat; (e ) Tim PKK tingkat kecamatan; dan (f) LSM serta unsur lain terkait dengan Musrenbang Kecamatan.

Dalam pelaksanaannya, Musrenbang ini menghadirkan beberapa narasumber dari Kabupaten dan dari Kecamatan.

Sebagaimana Musrenbangdes, mekanisme pelaksanaan Musrenbang Kecamatan dilakukan dengan dua tahapan pokok yakni Tahap Persiapan dan Tahap Pelaksanaan. Dari pelaksanaan Musrenbang Kecamatan ini, keluaran yang dihasilkan adalah (1) Daftar prioritas kegiatan pembangunan di wilayah kecamatan menurut fungsi/SKPD atau gabungan SKPD, yang siap dibahas pada Forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten, yang akan didanai melalui APBD Kabupaten dan sumber pendanaan lainnya; (2) Terpilihnya delegasi kecamatan untuk mengikuti Forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten; dan (3) Tersusunnya Berita Acara Musrenbang Tahunan Kecamatan.

#### **c. Forum SKPD Kabupaten**

Forum SKPD Kabupaten dilaksanakan setelah Musrenbang Kecamatan. Forum SKPD (forum yang berhubungan dengan fungsi/sub fungsi, kegiatan/sektor dan lintas sektor) adalah wadah bersama antar pelaku pembangunan untuk membahas prioritas kegiatan pembangunan hasil Musrenbang Kecamatan dengan SKPD (atau gabungan SKPD) sebagai upaya mengisi Rencana Kerja SKPD, yang tata cara penyelenggaraannya difasilitasi oleh SKPD terkait.

Peserta Forum SKPD Kabupaten terdiri dari para delegasi kecamatan dan delegasi dari kelompok-kelompok masyarakat di tingkat kabupaten yang berkaitan langsung dengan fungsi/SKPD atau gabungan SKPD yang bersangkutan. Dari pelaksanaan Forum-SKPD Kabupaten ini, keluaran yang dihasilkan antara lain:

- 1) Rancangan Renja-SKPD berdasarkan hasil Forum SKPD yang memuat

kerangka regulasi dan kerangka anggaran SKPD

- 2) Prioritas kegiatan yang sudah dipilah menurut sumber pendanaan dari APBD setempat, APBD Propinsi maupun APBN yang termuat dalam Rancangan Renja-SKPD disusun menurut kecamatan dan desa/kelurahan. Selanjutnya, prioritas kegiatan setiap kecamatan disampaikan kepada masing-masing kecamatan oleh para delegasi kecamatan.
- 3) Terpilihnya delegasi dari forum SKPD yang berasal dari organisasi kelompok-kelompok masyarakat skala kabupaten untuk mengikuti Musrenbang Kabupaten.
- 4) Tersusunnya Berita Acara Forum SKPD Kabupaten.

#### **d. Musrenbang Kabupaten**

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kabupaten adalah musyawarah *stakeholder* Kabupaten berdasarkan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD) hasil Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (Forum SKPD) dengan cara meninjau keserasian antara rancangan Renja-SKPD yang hasilnya digunakan untuk pemutakhiran Rancangan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Rancangan RKPD)

Peserta musyawarah perencanaan ini adalah delegasi dari Musrenbang Kecamatan dan delegasi dari Forum SKPD. Sedangkan yang bertindak sebagai Narasumber antara lain adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten, DPRD, LSM yang bekerja dalam skala kabupaten, Perguruan Tinggi, Perwakilan Bappeda Propinsi, Tim Penyusun RKPD, Tim Penyusun Renja-SKPD, Panitia/Tim Anggaran Eksekutif maupun DPRD.



Keluaran yang dihasilkan dari pelaksanaan Musrenbang Kabupaten ini antara lain meliputi:

- 1) Penetapan arah kebijakan, prioritas pembangunan dan plefon/pagu dana baik berdasarkan fungsi/SKPD.
- 2) Daftar prioritas kegiatan yang sudah dipilih berdasarkan sumber pembiayaan dari APBD Kabupaten, APBD Propinsi, APBN dan sumber pendanaan lainnya.
- 3) Daftar usulan kebijaksanaan/regulasi pada tingkat pemerintah Kabupaten, Propinsi dan/atau Pusat
- 4) Rancangan pendanaan untuk Alokasi Dana Desa.

#### **e.Pasca-Musrenbang Kabupaten**

Pelaku utama kegiatan Pasca-Musrenbang Kabupaten adalah delegasi peserta Musrenbang Kabupaten dan Bupati beserta para pejabat pemerintah daerah (Sekretariat Daerah, Bappeda, SKPD, BPKAD, dan SKPD terkait lainnya). Kegiatan Pasca-Musrenbang dilaksanakan dengan tujuan untuk menjamin:

- 1) Konsistensi antara hasil Musrenbang dengan RKPD
- 2) Konsistensi antara hasil Perencanaan (RKPD) dengan penganggaran (APBD)
- 3) Terciptanya komunikasi yang berkelanjutan dan berkualitas antara delegasi masyarakat, pemerintah daerah dan DPRD
- 4) Tersedianya informasi untuk masyarakat dan para peserta Musrenbang, terutama tentang alasan diterima atau ditolak sejumlah kegiatan yang sudah diusulkan melalui rangkaian forum Musrenbang di dalam APBD

## **2. Keterbatasan dan Kendala dalam Pelaksanaan Penganggaran Partisipatif**

Dalam hubungan dengan aktivitas perencanaan dan penganggaran, ada beberapa faktor pendorong mengapa perencanaan dan penganggaran partisipatif menjadi wacana penting serta merupakan agenda reformasi di banyak daerah. *Pertama*, secara paradigmatis diyakini bahwa perencanaan dan penganggaran partisipatif adalah bentuk kongkret dari pelaksanaan desentralisasi administrasi pemerintahan dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik. Perencanaan dan penganggaran partisipatif adalah bentuk nyata penerapan prinsip demokrasi dalam alokasi sumberdaya publik; *Kedua*, munculnya dukungan kerangka hukum yang memberikan peluang bagi daerah untuk mengatur urusan daerahnya, termasuk di dalamnya urusan perencanaan dan pengalokasian anggaran.

Normatifnya, dalam ruang-ruang yang disebutkan di atas, proses perencanaan penganggaran terbuka bagi partisipasi masyarakat. Masyarakat mengidentifikasi masalah dan merumuskan kebutuhan mulai dari lingkup paling bawah, desa/kelurahan. Aspirasi masyarakat ini juga menjadi bahan penyusunan Arah dan Kebijakan Umum APBD. Dan setelah menjadi dokumen 'setengah jadi' yang siap dibahas oleh legislatif, masyarakat berkesempatan menyampaikan aspirasinya melalui anggota legislatif.

Faktanya, ruang yang tersedia ini tidak diisi dengan kualitas partisipasi yang baik. Terbatasnya informasi kalender perencanaan menjadi satu sebab minimnya partisipasi. Aspirasi yang muncul juga lebih banyak didominasi oleh aparat pemerintahan. Pada tahap Rakorbang, rencana-rencana pembangunan yang diajukan masyarakat Desa juga harus

bertarung dengan rencana pembangunan sektoral yang dibawa oleh dinas. Dan seringkali, usulan sektoral-lah yang akhirnya menjadi "pemenang".

Kondisi partisipasi masyarakat di lokasi penelitian ini, dapat dikatakan bahwa secara umum partisipasi masyarakat (dalam hal ini adalah masyarakat nelayan yang berdiam di kawasan Pantai Prigi) menunjukkan fenomena yang hampir identik dengan realitas yang banyak diungkap oleh para pakar selama ini. Namun demikian ditemukan pula temuan spesifik yang mungkin merupakan gejala "khas" partisipasi masyarakat nelayan dalam proses perumusan anggaran publik.

Kendala-kendala yang sekaligus menyebabkan kurang optimalnya partisipasi masyarakat nelayan di kawasan Pantai Prigi dalam pelaksanaan Musrenbangdes (sebagai forum partisipatif dalam rangka proses penyusunan anggaran pembangunan) antara lain adalah:

**a. Keterbatasan waktu (*time lack*)**

Nelayan yang kegiatan utamanya adalah menangkap ikan di laut, pada umumnya tidak memiliki waktu yang cukup untuk melakukan aktivitas sosial kemasyarakatan di darat, termasuk untuk menghadiri forum-forum partisipatif baik yang dihelat oleh pemerintah desa maupun pemerintahan di atasnya. Pada saat mendarat di pelabuhan, waktu nelayan tersita untuk menjual hasil tangkapan serta mempersiapkan perbekalan untuk keberangkatan berikutnya. Apabila sedang tidak melaut (karena sedang tidak musim ikan, saat *padhangan*, atau kala cuaca sedang buruk) maka waktunya dipergunakan untuk memperbaiki perahu/kapal dan atau alat tangkap.

**b. Tingkat pendidikan yang rendah (*education lack*)**

Tingkat pendidikan yang rendah (rata-rata hanya lulus SD/ sederajat, atau bahkan banyak yang tidak lulus SD) serta pengetahuan yang minim tentang isue-isue pembangunan dan penganggaran, menyebabkan mereka tidak bisa memberikan kontribusi apapun dalam forum-forum partisipatif yang dihelat oleh pemerintah atau pihak lain. Kehadiran mereka dalam forum itu cenderung bersifat "formalitas" belaka, yakni demi menghormati aparat desa yang mengundangnya, serta karena status mereka sebagai kepala lingkungan (RT, RW, Kasun, dll) atau sebagai kelompok nelayan.

**c. Apatisme Warga**

Salah satu dampak dari rendahnya tingkat pendidikan dan minimnya kondisi kehidupan sosial ekonomi suatu masyarakat adalah kurang pedulinya warga masyarakat tersebut terhadap urusan-urusan yang tidak langsung bersangkutan paut dengan perkembangan kehidupannya. Seperti halnya dengan Musrenbangdes yang digelar dalam rangka menampung usulan warga yang akan dirumuskan menjadi program-program pembangunan, kebanyakan warga nelayan (terutama nelayan kecil) di kawasan Pantai Prigi melihatnya sebagai aktivitas "mubazir" karena tidak memberi manfaat secara langsung kepada mereka. Oleh karena itu kebanyakan dari mereka juga memandang sebelah mata terhadap urgensi forum itu. Ujung-ujungnya, mereka menganggap bahwa hadir dalam forum partisipatif tersebut tidak lebih hanya membuang-buang waktu saja.

**d. Waktu pelaksanaan (*timing*) yang tidak tepat**

Beberapa informan dari masyarakat nelayan banyak yang memandang bahwa pelaksanaan forum partisipatif (seperti Musrenbangdes)

seringkali waktunya tidak tepat. Mereka mengaku sering diundang untuk musyawarah di lingkungannya (semacam forum pra Musrenbangdes) pada malam hari, padahal kebanyakan dari warga nelayan itu berangkat melaut pada malam hari. Namun walaupun forum itu dihelat pada siang hari, juga tidak menjamin antusiasme warga untuk hadir.

**e. Kendala dari birokrasi pemerintah daerah maupun pemerintah desa.**

Dari sisi pemerintah (kabupaten, kecamatan, dan desa), kendala yang ditemukan di lapangan antara lain adalah:

1. Penyampaian jadwal dan sosialisasi Musrenbangdes baik dari kabupaten, kecamatan, maupun desa yang seringkali terlalu mepet dengan waktu pelaksanaannya sehingga masyarakat desa tidak mempunyai cukup waktu untuk mempersiapkan materi (usulan pembangunan) yang akan dibahas dalam forum Musrenbangdes.
2. Pemerintah desa biasanya memberikan undangan Musrenbangdes hanya kepada orang-orang tertentu saja yang dianggap sebagai tokoh masyarakat, sehingga kesempatan untuk berpartisipasi juga hanya terbatas pada orang-orang yang dipilih aparat pemerintah desa itu saja.
3. Aparat pemerintah desa kurang memberikan arahan dan atau pendampingan kepada masyarakat terkait tentang usulan program atau kegiatan pembangunan yang betul-betul dibutuhkan oleh warga, sehingga program dan atau kegiatan pembangunan yang diusulkan pada forum Musrenbang seringkali hanya bersifat "sekedarnya" saja.

Walaupun sederhana kendala kerap mewarnai pelaksanaan forum partisipatif yang melibatkan komunitas nelayan di kawasan Pantai Prigi, namun secara substantif forum-forum tersebut (baik Musrenbangdes maupun pra Musrenbangdes) dapat dikatakan telah terselenggara dengan baik. Dikatakan telah terselenggara dengan baik karena aspek-aspek normatif yang digariskan untuk penyelenggaraan forum itu telah terpenuhi semua. Tingkat kehadiran peserta musyawarah (walaupun dengan sistem perwakilan) juga boleh dibilang cukup tinggi. Hampir setiap elemen masyarakat setempat juga sudah terwakili (oleh Ketua Lingkungan, tokoh masyarakat, ketua kelompok masyarakat, PKK, organisasi pemuda, LSM, dan lain-lain).

Namun yang menjadi pertanyaan dan menarik dikaji di sini adalah "mengapa program-program pembangunan yang diusulkan (sebagai *out-put* dari Musrenbangdes) sangat sedikit yang bersangkut paut secara langsung dengan kehidupan nelayan?". Dari data yang ada, Musrenbangdes di Desa Tasikmadu kebanyakan menghasilkan usulan program pembangunan yang "generik", seperti perbaikan dan pengerasan jalan, perbaikan jembatan, renovasi Balai Desa, dan pembangunan-pembangunan fisik sejenisnya.

Fenomena tersebut dinilai banyak kalangan sebagai hal yang tidak lazim karena Desa Tasikmadu merupakan desa dimana Pantai Prigi berada. Sebagaimana umumnya desa pantai, lebih dari 80% penduduk desa ini menggantungkan hidupnya dari mata pencaharian yang berhubungan dengan aktivitas mencari, mengolah, dan berdagang ikan. Maka menjadi "aneh" kalau usulan program pembangunan yang ditelorkan oleh desa

ini sangat minim keberpihakannya kepada profesiarganya. Padahal, hampir semua elemen dan kelompok nelayan menghadirkan wakilnya dalam forum partisipatif itu.

Oleh sebab itu, mendesak program-program pembangunan bidang kelautan dan perikanan melalui forum Musrenbang merupakan hal yang sangat strategis. Karena dengan demikian akan semakin membuka peluang untuk mendapat kucuran anggaran dari APBD yang sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat setempat.

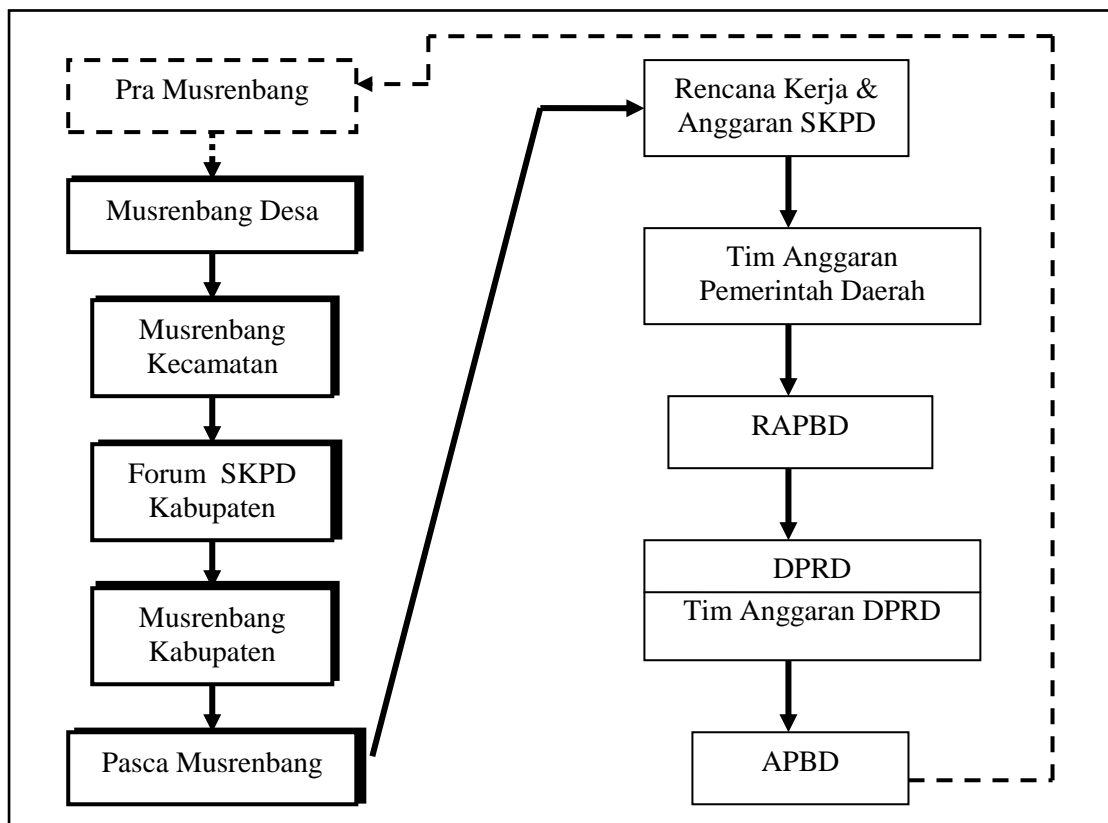
### 3. Analisis Data

Penganggaran Partisipatif (*Participatory Budgeting* atau disingkat PB) adalah suatu inovasi kreatif dalam

proses pembuatan kebijakan, terutama pada proses penganggaran publik. Dikatakan oleh Çadıatay et.al. (2000) bahwa “*Participatory budgeting processes reflect the idea that budgets should be motivated by the objectives of equity, participation and sustainability - not merely fiscal restraint as is often the case....*”

Untuk di Indonesia, khususnya di lokasi penelitian ini, pelaksanaan penganggaran partisipatif (yang diwujudkan dalam forum Musrenbang) secara diagramatis dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 1:** Siklus Tahunan Penganggaran Partisipatif (melalui Forum Musrenbang) di Indonesia



**Sumber:** Data primer dan sekunder diolah

Di Indonesia, khususnya pada penelitian yang berlokasi di kawasan Pantai Prigi dan Pemerintah Kabupaten Trenggalek ini, pihak-pihak yang intens terlibat dalam pelaksanaan penganggaran partisipatif (melalui forum Musrenbang) ini antara lain adalah (1) Pemerintah Daerah; (2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); (3) Warga Masyarakat; (4) Perkumpulan Sukarela; dan (5) Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Berbeda dengan pelaksanaan *Participatory Budgeting* di Brazil yang selama ini banyak diacu oleh negara-negara lain di dunia, forum-forum partisipatif dalam rangka pelaksanaan *Participatory Budgeting* di Indonesia hampir tidak pernah melibatkan secara langsung Komunitas Bisnis (*Privat Sector*). Padahal, Komunitas ini mempunyai peran yang sangat signifikan dalam siklus anggaran, terutama pada fase ‘pelaksanaan anggaran’. Dalam tahapan ini, ketika harus dilakukan pengadaan barang dan atau jasa, seringkali Pemerintah Daerah harus berhubungan dengan Kelompok Bisnis tadi.

Terabaikannya Komunitas Bisnis dalam hiruk pikuk proses penganggaran partisipatif di Indonesia, tidak jarang mengakibatkan terjadinya distorsi dalam proses pengadaan barang dan jasa di daerah, seperti tender yang tidak transparan, *mark-up* harga, ‘proyek titipan’, dan praktik-praktik sejenisnya.

Terkait tentang keterbatasan dan permasalahan yang sering menyertai pelaksanaan forum-forum partisipatif dalam proses penganggaran, masalah *Timing* kerap kali menjadi pangkal permasalahan yang sangat mengganggu. Tidak jarang, ketidak-tepatan *timing* dalam *public meeting* itu pada akhirnya

cenderung mengurangi makna dan efektifitas forum partisipatif tadi.

Salah satu issue yang sering mengemuka terkait dengan masalah *timing* ini adalah terlambatnya pelaksanaan *public hearing* sebagai salah satu pengejawantahan prinsip partisipatif dalam *budgeting process*. Berner (2001) menyatakan bahwa:

*”The main criticism of public hearings concerns timing. Because most jurisdictions hold only the state-mandated hearing, and that hearing usually takes place late in the process, the public has little opportunity actually to influence results ..... Public Hearing are held so late in the process that it is difficult to adapt to suggestions received. It’s too late to effectively influence the process.....”*

Senada dengan *statement* di atas, Ebdon and Franklin (2004) menulis *”budget consideration and public hearings occurred even later, while the city council was considering the proposed budget. To be truly effective, input needs to be solicited earlier in the process”*. Bahkan untuk menekankan betapa pentingnya masalah *timing* dalam forum partisipatif ini, Berner (2001) berujar *“Finally, if governments want to involve the public, timing is vital, regardless of the method used....”*

Oleh karena itu, Kathlene and Martin (2001) memberikan saran sebagai alternatif solusi dari permasalahan di atas dengan menyarankan bahwa sebaiknya ruang partisipasi itu diberikan kepada publik sejak awal suatu proses penganggaran berlangsung. Mereka menyatakan *“....participation is most benefecial when it occurs early in the process of budgeting.....”*

Realitas di Indonesia, terutama yang terjadi di kancan penelitian ini yakni di masyarakat nelayan yang berdiam di kawasan Pantai Prigi Kabupaten Trenggalek, menunjukkan fenomena yang mirip dengan pernyataan yang dilontarkan oleh para pakar di atas. Namun pada sisi lain, banyak juga kondisi yang bertolak belakang dengan yang diteorisasikan.

Untuk masalah *timing* pelibatan warga dalam forum partisipatif (yang dalam dalam penelitian ini difokuskan pada pelaksanaan Musrenbang/Musyawarah Perencanaan Pembangunan), dapat dikatakan bahwa pemberian kesempatan kepada warga untuk berpartisipasi dalam arena Musrenbang itu tidaklah terlambat. Pernyataan itu layak dikemukakan karena warga dilibatkan sejak dalam Musrenbang Desa yang merupakan fase paling awal dari rangkaian forum partisipatif yang dihelat pemerintah. Jadi –sekali lagi-, pelibatan masyarakat dalam Musrenbangdes itu sama sekali tidak terlambat jika dilihat dari segi ‘waktu’.

Namun jika dilihat dari perspektif yang lebih substantif, tuduhan ‘keterlambatan’ itu sulit untuk ditampik. Tuduhan itu antara lain dipicu oleh “terbelenggunya” materi hasil Musrenbangdes oleh diktum-diktum yang terurai dalam Rencana Strategis (baik Renstra Kabupaten maupun Renstra Dinas / SKPD) yang memang telah disusun terlebih dahulu. Partisipasi warga memang di wadahi dalam forum Musrenbang ini, namun *out-put* yang berupa usulan program-program pembangunan dan besaran anggarannya, harus “tunduk” pada klausul-klausul yang telah digariskan dalam Renstra. Walau usulan yang dilontarkan oleh warga sebenarnya sangat urgen dan strategis, namun jika tidak sesuai dengan *platform* dalam Renstra,

maka demi alasan sinkronisasi dan skala prioritas, usulan tadi hampir pasti akan “dikalahkan”. Dari sudut pandang inilah, partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran sering dikatakan “terlambat”, yakni baru dilaksanakan setelah tersusunnya Renstra tadi.

Hambatan atau kendala partisipasi publik seperti yang telah dipaparkan oleh beberapa pakar di atas, ternyata juga terjadi di Indonesia. Deddy dan Erna (2004) yang mengutip hasil survey Hetifah (2003), mencatat beberapa kendala pelaksanaan partisipasi masyarakat di Indonesia, antara lain

*“.... constraints on citizen participation in Indonesia, these are: structural barriers and citizen/community problems.....The collective mechanisms for sending signals to government through Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdesa/Village Development Meeting) and Rapat Koordinasi Tingkat Kecamatan (Sub-District Coordination Meeting), UDKP (District) or MPBM (City) could not fully activated and implemented. The difficulties to reach consensus, waste time, too slow, lack of information on complex issues are the reasons of limiting participation to a few selected interest groups under this circle...”*

Masyarakat cenderung memandang dan meyakini bahwa *public meeting* merupakan aktivitas yang hanya akan membuang waktu saja. Kondisi ini diperburuk oleh problem teknis yang berupa minimnya kemampuan dan inovasi aparatur pemerintah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat.

Agar mekanisme di atas bisa berjalan secara efektif, maka ada beberapa asumsi yang menjadi prasyarat bagi pemberlakuan kriteria di atas. Prasyarat itu diantaranya adalah jumlah penduduk



yang kecil, tingkat pendidikan yang bagus, masyarakat yang homogen, serta aktivitas dan tingkat kesibukan warga yang rendah. Namun, ”.....Unfortunately these assumptions are absent in Indonesia. Indonesia deals with huge number of population, which lead to complex activities and heterogeneities. The number of unemployment is rising over time but these are un-educated unemployment, which have to work harder for their live. Thus, they don't have time and capacity to participate in policy making” (Deddy dan Erna: 2004)

Musrenbang merupakan upaya yang perlu digiatkan. Karena dengan demikian akan semakin membuka peluang bagi nelayan pada khususnya serta sektor kelautan dan perikanan pada umumnya untuk mendapat kucuran anggaran dari APBD. Ditambahkan oleh Ebdon dan Franklin (2004), agar partisipasi publik dapat bermuara pada hasil yang optimal dan ideal, maka harus memperhatikan beberapa kriteria, yaitu:

1. *Input is representative of the community;*
2. *Opportunity is available for large numbers of citizens to participate;*
3. *Input occurs early in the process;*
4. *Sincere preference/willingness to pay is revealed;*
5. *Participation includes two-way communication between public and city officials;*
6. *Input is considered in decisions.*

Mengacu pada hasil riset yang dilakukan oleh Clay (1996), Ming Hsu and Yuan Wang (2004) mencatat adanya enam poin penting dari aktivitas partisipasi masyarakat dalam *local governance*, antara lain adalah:

1. *Serving as an important means for meaning negotiation, both within the*

*public institution and with its policy subsystem;*

2. *Building relationships within the public institution and among institutions;*
3. *Resting on a degree of trust among the participants;*
4. *Requiring both explicit and implicit rules and norms to guide performance and behavior;*
5. *Becoming institutionalized through the infusion of institutional values;*
6. *Requiring continuous interaction to be maintained but with some degree of institutional memory.*

Terkait dengan uraian di atas, Katrina & Ole-Moiyoi, (2003) mengungkapkan bahwa: “*citizen participation could act as a real source of strength for a public sphere well informed of its responsibility to safeguard its interest in establishing a system of accountable and transparent governance*”

Begitu strategisnya nilai partisipasi warga dalam pelaksanaan *governance*, sampai-sampai Krafchik (2001) menyatakan bahwa “*effective governance is actually generated by participation*”.

Namun sayangnya, partisipasi masyarakat di ruang publik (*public sphere*) sering terjadi hanya sebatas pengertian kuantitas saja. Dengan mengutip pendapat Habermas, Krafchik (2001) menyebutnya sebagai *Quantity of Participation*, yang bisa diartikan sebagai angan-angan publik yang tumbuh dalam suatu masyarakat belum tentu mencerminkan apa yang dibutuhkan dalam kehidupan masyarakat. Tingkat kebutuhan masyarakat sangat ditentukan sejauh mana masyarakat menyerap informasi dan memahami dirinya sendiri dalam rangka merumuskan kebutuhannya.

## E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 1. Kesimpulan

- a. Forum partisipatif yang dihelat dalam rangka proses perencanaan dan penganggaran di Kabupaten Trenggalek secara kronologis adalah (1) Musrenbang Desa/Kelurahan; (2) Musrenbang Kecamatan; (c) Forum SKPD Kabupaten; (d) Musrenbang Kabupaten; (e) Pasca-Musrenbang Kabupaten. Secara substantif forum-forum Musrenbang tersebut dapat dikatakan telah terselenggara dengan baik karena aspek-aspek normatif yang digariskan untuk penyelenggaraan forum itu telah terpenuhi semua. Secara kuantitas, tingkat kehadiran peserta musyawarah (walau dengan sistem perwakilan) juga boleh dibilang cukup tinggi. Namun sayangnya, ruang partisipatif yang tersedia ini tidak diisi dengan kualitas partisipasi yang baik. Terbatasnya informasi kalender perencanaan menjadi satu sebab minimnya partisipasi. Aspirasi yang muncul juga lebih banyak didominasi oleh aparat pemerintahan. Pada tahap penyusunan rencana dan anggaran pembangunan ini, usulan yang diajukan masyarakat akar rumput juga harus bertarung dengan rencana pembangunan sektoral yang dirumuskan secara *top-down* oleh instansi pemerintah. Dalam situasi ini, seringkali usulan sektoral yang akhirnya menjadi "pemenang" dan dibiayai oleh APBD.
- b. Partisipasi langsung masyarakat nelayan dalam forum Musrenbang kebanyakan hanya terbatas pada Musrenbang Desa karena pada forum Musrenbang yang lain partisipasi masyarakat lebih bersifat perwakilan.

Secara kualitas, partisipasi masyarakat juga kurang intensif karena disebabkan oleh beberapa faktor yakni keterbatasan waktu (*time lack*), tingkat pendidikan yang rendah (*education lack*), apatisisme warga, dan waktu pelaksanaan (*timing*) yang tidak tepat. Musrenbangdes di Desa Tasikmadu kebanyakan menghasilkan usulan program pembangunan yang "generik", seperti perbaikan dan pengerasan jalan, perbaikan jembatan, renovasi Balai Desa, dan pembangunan-pembangunan fisik sejenisnya. Fenomena ini sangat tidak lazim karena usulan program pembangunan yang ditelorkan oleh desa ini sangat minim keberpihakannya kepada profesi warganya sebagai nelayan dan atau pedagang ikan.

### 2. Rekomendasi

Mengacu pada fenomena ini, agar partisipasi masyarakat dalam Musrenbangdes lebih optimal maka sangat direkomendasikan untuk:

- a. Menyiapkan dan mensosialisasikan agenda Musrenbang dalam waktu yang tidak terlalu singkat sehingga ada persiapan yang lebih leluasa bagi masyarakat untuk berpartisipasi secara berkualitas dalam forum Musrenbangdes.
- b. Memberikan undangan Musrenbang kepada kalangan masyarakat yang lebih luas dan tidak terbatas hanya kepada tokoh masyarakat (yang dipilih aparat pemerintah desa), sehingga cakupan partisipan Musrenbangdes ini bisa lebih luas dan merata.
- c. Lebih intensif mendesakkan program-program pembangunan bidang kelautan dan perikanan melalui forum

Musrenbang, karena dengan demikian akan semakin membuka peluang untuk mendapat kucuran anggaran dari APBD yang sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat setempat.

- d. Perlu disusun jadwal Musrenbang yang sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat setempat sehingga kehadiran warga dalam forum Musrenbang kian meningkat.

## REFERENSI

- Adriansyah Samsura, (2003), *Participatory Planning, Good Governance, dan Civil Society* ., Artikel. 9 Januari 2003.
- Berner, Maureen, (2001), *Citizen Participation in Local Government Budgeting*, Popular Government, Spring 2001
- BIGG, (2005), *Panduan Penyusunan Pedoman Penganggaran Bagi Masyarakat*, dipublikasikan oleh *Building Institutions for Good Governance* (BIGG), [www.bigg.or.id](http://www.bigg.or.id)
- Caroline Paskarina, (2005), *Perencanaan Partisipatif : Model Alternatif Dalam Pembangunan Daerah*, [www.jurnal-kopertis4.org](http://www.jurnal-kopertis4.org)
- Ebdon, Carol And Franklin, Aimee, (2004), *Searching for a Role for Citizens in the Budget Process*, International Journal of Public Budgeting & Finance /Spring 2004
- Katrina, Loimann & Ole-Moiyoi, (2003), *Community Participation In The Planning And Management Of Marine Protected Areas : A Study Of Kenya And The Philippines*, Thesis, Submitted In Partial Fulfillment Of The Requirements For The Degree Of Bachelor Of Arts With Honors In International Relations, Brown University Providence, Rhode Island
- Krafchik, Warren, 2001, *Can civil society add value to budget decision-making? A description of civil society budget work*, International Budget Project
- Miles, M.B, Huberman, A.M, dan Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis, A. Methods Sourcebook*, Edition 3. USA: Sage Publications.
- Moleong, Lexy J. (2017), *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, PT. Remaja, Jakarta
- Redhi Setiadi dan Wawan Sobari, (2004), *Perencanaan anggaran Partisipatif (participatory budgeting)*, Artikel dipublikasikan oleh Jawa Pos Institute of Protonomi (JPIP), 29-07-2004, [www.jpip.org](http://www.jpip.org)
- Wampler, Brian, 2007, *A Guide to Participatory Budgeting*, Washington DC: World Bank
- , *Undang-Undang nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat Dan Daerah*, Penerbit Arkola, Surabaya, 2004
- , (2003), *Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara*, Pemerintah Republik Indonesia
- , (2004), *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, Pemerintah Republik Indonesia
- , (2014), *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Pemerintah Republik Indonesia