

ANALISIS PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DI KABUPATEN LOMBOK UTARA (STUDI KASUS PERENCANAAN PARTISIPATIF TAHUN 2009-2013)

*(An Analysis of Regional Development Planning in North Lombok Regency:
A Case Study of Participatory Planning from 2009-2013)*

Masjudin Ashari*, Wahyunadi, dan Hailuddin*****

Program Magister Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Mataram,
Jl. Majapahit No. 62 Mataram, NTB

*Email: masjudin77@yahoo.co.id, **Email: nadi_zaz@yahoo.com,

***Email: feryanlin@yahoo.co.id

Naskah diterima: 2 Agustus 2015

Naskah direvisi: 14 Oktober 2015

Naskah diterbitkan: 30 Desember 2015

Abstract

The Regional Budget (APBD) is one of the indicators for the success of development in a region as it illustrates the priorities and guidelines of government policy in current budget year that is intended for the welfare of the people. The interests of the people must be the main priority and budgeting should be in line with the problematic condition in a region. This research is aimed to analyse people's participatory planning process and participation rate in the North Lombok's Regional Budget in the period of 2009-2013 and factors contributing to the rate of people's participation. This is a qualitative research, using interpretative paradigm with a phenomenological approach and the data are collected through in-depth interviews. The results show that on the planning process, participation only on the stage of investigation, formulating the problem, identification of the carrying capacity and the formulating of the purpose, on this stage the community already involved but on the stage of establish detail measurement and designing the budget the community is not involved at all. Results of research indicate that the absorption level of the participation of the community in North Lombok District year 2009-2013 is primly good with the absorption level of the budget on direct expenditure from 5 Unit of Work Area (SKPD) which have a community participations about 50,36 percent. Factors that affect absorption level of the community participation are (1) availability of a limited budget, (2) political, (3) quality of the proposals, and (4) level of interest (urgency).

Keywords: participatory planning, absorbing participation of society, regional budget

Abstrak

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan suatu daerah sebab APBD menggambarkan prioritas dan arah kebijakan pemerintahan dalam satu tahun anggaran yang bertujuan untuk menyejahterakan masyarakat. Untuk itu, kepentingan rakyat harus menjadi prioritas utama dalam penganggarannya sesuai kondisi problematika daerahnya. Penelitian ini bertujuan menganalisis proses perencanaan partisipatif dan bagaimana penyerapan partisipasi masyarakat pada APBD Kabupaten Lombok Utara tahun 2009-2013 serta faktor-faktor yang memengaruhi tingkat penyerapan partisipasi masyarakat tersebut. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang menggunakan paradigma interpretatif dengan pendekatan fenomenologi, sedangkan data dikumpulkan melalui wawancara mendalam. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses partisipatif yang melibatkan masyarakat hanya terjadi pada tahap penyelidikan, perumusan masalah, identifikasi daya dukung, dan perumusan tujuan, tidak pada tahap penetapan langkah-langkah rinci dan perancangan anggaran. Tingkat penyerapan partisipasi masyarakat pada APBD Kabupaten Lombok Utara tahun 2009-2013 adalah sangat baik dengan tingkat serapan anggaran rata-rata dalam 5 tahun terhadap belanja langsung 5 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) adalah sebesar 50,36 persen. Faktor yang memengaruhi tingkat penyerapan partisipasi tersebut adalah (1) ketersediaan anggaran, (2) kepentingan politik, (3) kualitas usulan, dan (4) tingkat kepentingan (urgensi).

Kata kunci: perencanaan partisipatif, penyerapan partisipasi masyarakat, APBD

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam rangka mewujudkan cita-cita dan tujuan bangsa seperti yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yaitu mencapai masyarakat adil dan makmur, baik material maupun spiritual perlu strategi pembangunan yang handal, pembangunan yang memberikan ruang bagi masyarakat untuk berperan serta aktif dalam menentukan arah dan cara mengembangkan taraf hidupnya sendiri. Hal ini mengandung arti bahwa masyarakat harus terlibat secara utuh dalam semua proses pembangunan.

Pembangunan merupakan sebuah proses pengembangan kapasitas masyarakat dalam jangka panjang sehingga memerlukan perencanaan yang tepat dan akurat. Untuk mencapai keberhasilan pembangunan tersebut, maka banyak aspek atau hal-hal yang harus diperhatikan, di antaranya adalah partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Partisipasi masyarakat yang dimaksud adalah keterlibatan masyarakat secara utuh dalam semua proses pembangunan yang diawali dari proses perencanaan pembangunan. Partisipasi masyarakat mengenai kondisi dan kebutuhannya.

Selain itu, masyarakat akan lebih memercayai program pembangunan jika merasa dilibatkan dan tumbuhnya rasa memiliki yang tinggi untuk ikut mengawasi jalannya suatu pembangunan, sehingga pembangunan yang dilakukan lebih efektif dan efisien.

B. Permasalahan

Kabupaten Lombok Utara sebagai daerah otonom baru (pemekaran dari Kabupaten Lombok Barat) yang terbentuk pada akhir tahun 2008 memiliki permasalahan yang sangat kompleks. Di antaranya adalah rendahnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang salah satu indikatornya terlihat pada tingginya tingkat kemiskinan yaitu 43,14 persen pada tahun 2010, walaupun kondisi tersebut secara bertahap menunjukkan perubahan ke arah yang lebih baik. Seperti halnya pada akhir tahun 2012 bahwa tingkat kemiskinan masyarakat Kabupaten Lombok Utara tercatat sebesar 35,97 persen. Oleh sebab itu kondisi ini sangat memerlukan suatu perencanaan yang tepat, di samping pengelolaan keuangan dengan prinsip *value for money* yang berorientasi pada kepentingan masyarakat (*public oriented*).

Dalam upaya untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, pemerintah melalui Musrenbang sesuai amanat Undang-Undang No. 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyusunan Rencana Pembangunan, Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menyusun Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM). Kedua peraturan tersebut mengamanatkan bahwa perencanaan pembangunan daerah dilakukan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing *stakeholders* guna mewujudkan integrasi, sinkronisasi, dan sinergitas pembangunan, antarpemangku kepentingan (*stakeholders*).

Dalam pelaksanaannya, keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan hanya sebatas pada pengusulan program/kegiatan yang dilakukan melalui musyawarah di tingkat desa dan kemudian disampaikan pada forum di tingkat kecamatan (Musrenbang Kecamatan). Pada tahapan berikutnya seringkali program kegiatan yang menjadi usulan masyarakat (*bottom up*) hilang dan digantikan

dengan program/kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau program/kegiatan legislatif yang bersifat teknokratis, politis, dan *top down*.

Memang benar, pemerintah kabupaten telah melibatkan masyarakat desa melalui forum Musyawarah Rencana Pembangunan Desa (Musrenbangdes) yang selanjutnya akan dirumuskan kembali melalui Musrenbang Kecamatan. Akan tetapi hal tersebut hanya sebatas "formalitas" atau sebagai alat legitimasi suatu perencanaan yang melibatkan rakyat. Karena pada umumnya, setelah masuk ke pemerintah kabupaten (Dinas/SKPD), partisipasi masyarakat seringkali dikurangi. Akibatnya isi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pun lebih banyak kepentingan penguasa daripada kepentingan masyarakat. Meskipun programnya baik tetapi tidak kompatibel dengan asas manfaat yang dibutuhkan oleh masyarakat, sehingga tidak heran apabila masyarakat juga kurang peduli dalam mendukung program ini. Hal tersebut seperti yang dikemukakan oleh (Marbyanto, 2008). Menurut Marbyanto (2008) bahwa pendekatan partisipatif di dalam perencanaan melalui mekanisme Musrenbang masih menjadi retorika. Oleh sebab itu, perencanaan pembangunan masih didominasi oleh kebijakan kepala daerah, hasil reses DPRD, dan program SKPD. Kondisi ini pada akhirnya berimplikasi timbulnya akumulasi kekecewaan di tingkat desa dan kecamatan yang sudah memenuhi kewajiban membuat rencana.

Dari pernyataan tersebut bahwa sebenarnya hasil Musrenbang akan dapat menjadi dokumen perencanaan pembangunan daerah atau RKPD Kabupaten Lombok Utara apabila ada kesamaan atau kesesuaian dengan program yang dimiliki pemerintah daerah, dikarenakan keterbatasan anggaran yang tersedia. Berdasarkan pengamatan penulis yang mengikuti proses Musrenbang pada kecamatan-kecamatan di Kabupaten Lombok Utara, kegiatan tersebut berisi dari SKPD (Bappeda, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan Kebudayaan Pemuda dan Olah Raga, dan lain-lain) tentang kegiatan yang dilaksanakan pada tahun mendatang. Di dalam Musrenbang, peserta juga diberikan kesempatan bertanya, berdiskusi, dan bernegosiasi dengan pemerintah daerah. Walaupun peserta tidak memiliki data yang lengkap dalam rangka persiapan pelaksanaan Musrenbang yang idealnya harus dimiliki sebelum pelaksanaan kegiatan, tetapi antusiasme peserta dalam mengkritisi isu-isu atau permasalahan pembangunan sudah cukup baik. Terbukti, bahwa sebagian besar partisipasi masyarakat sudah terakomodasi dalam APBD.

APBD pada hakikatnya bersumber dari uang rakyat. Oleh sebab itu, kepentingan rakyat harus

menjadi prioritas utama dalam penganggarannya dan bukan untuk kepentingan elit. Dengan demikian, jika proses Musrenbang dilakukan secara benar dan hasil-hasilnya direalisasikan dengan benar pula dalam APBD, maka pembangunan sebagai *continuously process* akan dapat berjalan dengan baik dan manfaat pembangunan betul-betul dapat dirasakan oleh masyarakat.

C. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses perencanaan partisipatif dan bagaimana perkembangannya dalam penyerapan partisipasi masyarakat pada APBD Kabupaten Lombok Utara tahun 2009-2013, serta faktor-faktor yang memengaruhi besar kecilnya penyerapan partisipasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Lombok Utara tahun 2009-2013.

II. KERANGKA TEORI

A. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan hasil penelitian Salman (2008), tingkat penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Aceh Tamiang tahun 2008 adalah sangat rendah. Hal ini didasari pada fakta bahwa dari 1.172 kegiatan yang terdapat pada belanja langsung 8 SKPD dalam APBD Kabupaten Aceh Tamiang tahun 2008 hanya 174 kegiatan atau 15 persen yang merupakan kegiatan yang berdasarkan pada usulan masyarakat, sedangkan 549 kegiatan (47 persen) merupakan kegiatan usulan SKPD dan 449 kegiatan (38 persen) merupakan kegiatan lanjutan. Ditinjau dari tingkat penyerapan anggaran, dari jumlah anggaran sebesar Rp259.107.252.005 yang merupakan aspirasi masyarakat adalah sebesar Rp43.385.421.805 atau 16,74 persen. Sedangkan Rp153.692.246.067 atau 59,32 persen merupakan usulan SKPD dan sebesar 23,94 persen atau sebesar Rp62.029.584.133 untuk kegiatan lanjutan. Faktor yang memengaruhi tingkat penyerapan aspirasi adalah (1) ketersediaan anggaran, (2) kepentingan politik, (3) kualitas usulan, dan (4) tingkat kepentingan (urgensi).

Menurut penelitian Wibowo (2009) yang dilakukan di Kecamatan Pemalang Kabupaten Pemalang bahwa (1) proses perencanaan partisipatif hanya pada tahap penyelidikan dan perumusan masalah yang sudah melibatkan masyarakat Kecamatan Pemalang sedangkan tahap identifikasi daya dukung, menetapkan langkah-langkah rinci dan merancang anggaran masyarakat tidak disertakan dan (2) faktor-faktor yang memengaruhi proses perencanaan partisipatif adalah keterlibatan masyarakat, pelaku kebijakan, pemahaman pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan di Kecamatan Pemalang. Oleh karena itu, perlu (1) keterlibatan

semua unsur *stakeholder* di Kecamatan Pemalang dalam proses perencanaan partisipatif mulai dari tahap penyelidikan, perumusan masalah, identifikasi daya dukung, perumusan tujuan, menetapkan langkah-langkah rinci sampai dengan merancang anggaran; (2) hasil dari perencanaan partisipatif berupa perencanaan program atau kegiatan; dan (3) dengan masih rendahnya kualitas SDM hendaknya masyarakat didampingi oleh fasilitator dalam setiap tahapan proses perencanaan partisipatif.

B. Konsep Perencanaan

Dikutip dari Conyers (1994: 4), menurut Waterston perencanaan adalah usaha yang sadar, terorganisasi, dan terus-menerus dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu. Jadi sebenarnya makna perencanaan sangat tergantung pada paradigma yang dianut. Dikutip dari Hadi, menurut Davidoff, *et al* (2005: 19) bahwa dari perspektif paradigma rasional memberikan batasan tentang perencanaan sebagai suatu proses untuk menentukan masa depan melalui suatu urutan pilihan. Kemudian menurut Dror *dalam* Hadi (2005) perencanaan merupakan suatu proses untuk mempersiapkan seperangkat keputusan untuk melakukan tindakan masa depan. Sedangkan menurut Fridman *dalam* Hadi (2005), perencanaan merupakan suatu strategi untuk pengambilan keputusan sebelumnya sebagai suatu aktivitas tentang keputusan dan implementasi. Dari beberapa definisi tersebut jelas bahwa perencanaan dapat dilihat sebagai bentuk strategi yang diterapkan untuk organisasi publik maupun privat.

Apabila dikaitkan dengan perencanaan pembangunan daerah, maka perencanaan pembangunan yang dibuat daerah berkaitan dengan pembangunan nasional. Oleh sebab itu, perencanaan pembangunan daerah di samping menggambarkan kepentingan lokal juga merupakan penjabaran dari perencanaan pusat (nasional).

Menurut Abe (2002: 30) pengertian perencanaan daerah ada 2 macam:

1. perencanaan daerah sebagai suatu bentuk perencanaan (pembangunan) yang merupakan implementasi atau penjabaran dari perencanaan pusat (nasional). Dalam hal ini, bisa terjadi dua kemungkinan yaitu (1) perencanaan daerah adalah bagian dari perencanaan pusat dan (2) perencanaan daerah adalah penjelasan mengenai rencana nasional yang diselenggarakan di daerah. Proses penyusunannya bisa dilakukan melalui *top down* atau *bottom up*.
2. perencanaan daerah sebagai suatu hasil pergulatan daerah dalam merumuskan kepentingan lokal. Dalam soal ini terjadi dua

kemungkinan yaitu (1) perencanaan daerah sebagai rumusan murni kepentingan daerah tanpa mengindahkan koridor dari pusat dan (2) perencanaan daerah tidak lebih sebagai kesempatan yang diberikan pusat untuk diisi oleh daerah.

C. Konsep Pembangunan

Dikutip dari Abidin (2008: 21-22), menurut Katz bahwa pembangunan sebagai *“dynamic change of a whole society from one state of national being to another, with the connotation that the state is preferable”*. Dalam konsep ini, ada empat aspek yang perlu dicatat. *Pertama*, pembangunan adalah perubahan yang bersifat dinamis (*a dynamic change*). *Kedua*, perubahan tidak hanya terjadi pada sekelompok orang atau sesuatu wilayah saja, tetapi berlangsung dalam seluruh masyarakat (*a whole society*). *Ketiga*, perubahan berlangsung secara bertahap, dari suatu keadaan ke keadaan yang baru. Dan *keempat*, keadaan yang baru lebih disukai daripada keadaan sebelumnya.

Pembangunan partisipatif adalah pembangunan yang memposisikan masyarakat sebagai subjek atas program pembangunan yang diperuntukkan bagi kepentingan mereka sendiri. Pelibatan masyarakat mulai dari tahap perencanaan-pelaksanaan-pengawasan-evaluasi. Selain itu pengerahan massa diperlukan jika program berupa padat karya (Cahyono, 2006: 1).

Menurut Assauri (2003), kualitas adalah faktor-faktor yang terdapat dalam suatu barang atau hasil yang menyebabkan barang atau hasil tersebut sesuai dengan tujuan untuk apa barang atau hasil itu dimaksudkan atau dibutuhkan. Sehingga pembangunan sebagai sebuah perubahan akan lebih disukai karena dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

D. Konsep Partisipasi

Dikutip dari Rahayu (2008: 6), menurut Mubyarto bahwa partisipasi merupakan ketersediaan membantu berhasilnya setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri. Partisipasi akan lebih menjamin terakomodasinya kepentingan masyarakat dalam pembangunan.

Keterlibatan masyarakat secara aktif merupakan elemen kunci dalam pembangunan, dipengaruhi oleh kondisi kontekstual tempat program pembangunan dilaksanakan. Terlebih lagi, partisipasi juga beragam menurut kondisi dasar (*nature*) proyek pembangunan (Ali, 2007: 86).

Di sejumlah negara besar, partisipasi masyarakat dalam pembangunan terjabar pada sebuah rangkaian

jajaran dari partisipasi tingkat tinggi sampai partisipasi nominal. Keragaman ini tergantung pada banyak faktor, termasuk model pembangunan, gaya manajemen, tingkat pemberdayaan, dan konteks sosio-kultural suatu masyarakat. Kemauan politik pihak pelaksana (*implementator*) program guna mendulang partisipasi dan potensi kelompok sasaran agar berpartisipasi juga merupakan faktor penentu.

Pemberdayaan merupakan suatu konsep yang berputar di sekitar partisipasi. Tema ini mengimplikasikan proses fasilitasi masyarakat agar mereka mampu memahami realitas lingkungannya, memikirkan faktor-faktor yang membentuk lingkungan, dan bertindak untuk mendorong perubahan demi perbaikan keadaan (Gajayanake and Gajayanake, 1996).

E. Perencanaan Partisipatif

Perencanaan partisipatif merupakan perencanaan yang melibatkan semua (rakyat) dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi yang bertujuan untuk mencapai kondisi yang diinginkan. Sedangkan menurut Abe (2002: 81), perencanaan partisipatif merupakan perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan kepentingan rakyat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Tujuan dan caranya harus dipandang sebagai satu kesatuan, di mana suatu tujuan ditujukan untuk kepentingan rakyat dan bila dirumuskan tanpa melibatkan masyarakat, maka akan sulit dipastikan bahwa rumusan tersebut akan berpihak pada masyarakat.

Lebih lanjut, menurut Abe (2002: 71), langkah-langkah perencanaan yang disusun dari bawah (*bottom up*) dan bukan dari perencanaan atas inisiatif dari pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

a. Penyelidikan

Penyelidikan adalah sebuah proses untuk mengetahui, menggali, dan mengumpulkan persoalan-persoalan bersifat lokal yang berkembang di masyarakat. Penyelidikan di sini bukan sebagai kegiatan akademis, melainkan kegiatan yang menjadi bagian dari upaya perubahan. Dalam proses ini, keterlibatan masyarakat menjadi faktor kunci yang tidak bisa ditawar. Dengan demikian, proses penyelidikan adalah proses mengajak masyarakat untuk mengenali secara seksama *problem* yang mereka hadapi.

b. Perumusan masalah

Perumusan masalah adalah tahap lanjut dari hasil penyelidikan. Data atau informasi yang telah dikumpulkan kemudian diolah sedemikian rupa sehingga diperoleh gambaran yang lebih lengkap, utuh, dan mendalam. Untuk

mencapai perumusan, pada dasarnya dilakukan suatu proses analisis atas informasi, data, dan pengalaman hidup masyarakat. Proses analisis sendiri bermakna sebagai tindakan untuk menemukan kaitan antara satu fakta dengan fakta yang lain. Apa yang dirumuskan harus sederhana, jelas, dan konkrit.

Agar rumusan masalah dapat mencerminkan kebutuhan dari komunitas (masyarakat), tidak ada cara lain kecuali melibatkan masyarakat dalam proses tersebut. Langkah pertama yang harus dilakukan adalah mengusahakan agar masukan data yang dihimpun benar-benar merupakan apa yang dirasakan dan apa yang menjadi keprihatinan dari masyarakat. Dalam hal ini, tidak semua apa yang disampaikan masyarakat harus diterima, justru pada saat itulah momentum untuk bersama-sama masyarakat memilih segi-segi yang merupakan kebutuhan dan mana yang sekedar keinginan. Suatu keinginan tentu saja memiliki kadar subjektivitas yang tinggi, dan cenderung tanpa batas yang jelas. Oleh sebab itu yang hendak menjadi prioritas adalah menjawab kebutuhan dasar dari masyarakat.

c. Identifikasi daya dukung

Dalam masalah ini daya dukung tidak diartikan sebagai dana kongkrit (uang), melainkan keseluruhan aspek yang bisa memungkinkan terselenggaranya aktivitas dalam mencapai tujuan dan target yang telah ditetapkan. Daya dukung sangat tergantung pada (1) persoalan yang dihadapi, (2) tujuan yang hendak dicapai, dan (3) aktivitas yang akan dilakukan. Kejelasan mengenai segi-segi ini pada dasarnya akan sangat membantu dalam memahami apa yang dimiliki oleh masyarakat.

Daya dukung yang dimaksudkan pada permasalahan ini bisa bermakna ganda yaitu (1) daya dukung konkrit, aktual, ada tersedia dan (2) daya dukung yang merupakan potensi (akan ada atau bisa diusahakan). Pemahaman mengenai daya dukung ini diperlukan agar rencana kerja yang disusun tidak bersifat asal-asalan, tetapi benar-benar merupakan hasil perhitungan yang tepat.

d. Perumusan tujuan

Tujuan adalah kondisi yang hendak dicapai, sesuatu keadaan yang diinginkan (diharapkan), dan karena itu dilakukan sejumlah upaya untuk mencapainya. Untuk menghasilkan program pembangunan yang efektif, syaratnya adalah sebagai berikut:

1. transparan, bahwa proses dan mekanisme pengambilan keputusan yang dibangun sejak

mulai tingkat kelurahan sudah diketahui dan dapat dipantau oleh masyarakat.

2. responsif, bahwa program pembangunan yang dihasilkan lebih disebabkan adanya upaya merespon apa yang menjadi isu di masyarakat, bukan karena rancangan dari pihak-pihak tertentu saja.
3. partisipatif, keterlibatan masyarakat menjadi satu keniscayaan dalam pengertian perumusan yang terjadi dilakukan bersama dan selalu memerhatikan masalah/isu yang diangkat oleh masyarakat.
4. akuntabel, sepanjang seluruh proses dilakukan secara transparan, menjawab kebutuhan dan melibatkan masyarakat dalam berbagai tahapan, hasilnya pasti dapat dipertanggungjawabkan.

Oleh karena tujuan menyangkut kondisi yang diharapkan, maka dengan sendirinya, penentuan tujuan menjadi momentum yang sangat penting. Jika suatu rangkaian langkah dimaksudkan untuk kepentingan rakyat, maka mutlak adanya keterlibatan rakyat (dalam arti keterlibatan secara sadar). Tanpa keterlibatan rakyat, maka menjadi sangat mungkin rumusan yang dikeluarkan mengandung pengaruh watak dari luar. Oleh sebab itu harus disadari, bahwa kebutuhan dasar masyarakat akan sangat berbeda dengan pihak luar, sebab setiap komunitas memiliki kebutuhan yang berbeda-beda. Setiap usaha penyeragaman, akan bermakna pengingkaran atas pluralitas dan sekaligus pengabaian esensi dari kebutuhan rakyat.

e. Menetapkan langkah-langkah secara rinci

Penetapan langkah-langkah adalah proses menyusun apa saja yang akan dilakukan. Sebetulnya proses ini merupakan proses membuat rumusan yang lebih utuh, perencanaan dalam sebuah rencana tindak. Umumnya suatu rencana tindakan akan memuat (1) apa yang akan dicapai, (2) kegiatan yang hendak dilakukan, (3) pembagian tugas atau pembagian tanggung jawab (siapa bertanggung jawab atas apa), dan (4) waktu (kapan dan berapa lama kegiatan akan dilakukan). Untuk menyusun langkah yang lebih baik, maka diperlukan kejelasan rumusan dengan menggunakan pernyataan tegas dan tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda.

f. Merancang anggaran

Perencanaan anggaran di sini bukan berarti menghitung uang, melainkan suatu usaha untuk menyusun alokasi anggaran atau sumber daya yang tersedia. Penyusunan anggaran ini akan

sangat menentukan berhasil tidaknya sebuah perencanaan. Kekeliruan dalam menyusun alokasi, akan membuat suatu rencana kandas di tengah jalan. Anggaran juga bisa bermakna sebagai sarana kontrol.

F. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan

Slamet (2003: 8) menyatakan bahwa, partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah sebagai ikut sertanya masyarakat dalam pembangunan, ikut dalam kegiatan-kegiatan pembangunan, dan ikut serta memanfaatkan dan menikmati hasil-hasil pembangunan. Hal senada juga di ungkapkan Adisasmita (2006: 34) bahwa partisipasi anggota masyarakat dalam pembangunan, meliputi kegiatan dalam perencanaan dan pelaksanaan (implementasi) program/proyek pembangunan yang dikerjakan di dalam masyarakat lokal.

Bryant and White menyatakan bahwa partisipasi masyarakat didorong melalui (1) proyek pembangunan bagi masyarakat desa yang dirancang sederhana dan mudah dikelola oleh masyarakat; (2) organisasi dan lembaga kemasyarakatan yang mampu menggerakkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan (3) peningkatan peranan masyarakat dalam pembangunan (Rahayu, 2008: 6).

Melalui wadah partisipasi tersebut anggota kelompok akan saling belajar melalui pendekatan *learning by doing* menuju pada tujuan peningkatan kualitas hidup yang lebih baik. Yang terjadi adalah adanya perubahan pengetahuan, keterampilan maupun sikap yang merupakan potensi untuk pembangunan.

Menurut Adi (2008: 110) partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan ataupun keterlibatan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah, pengidentifikasian potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan alternatif, solusi penanganan masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan juga keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi. Keikutsertaan masyarakat dalam berbagai tahap perubahan ini akan membuat masyarakat menjadi lebih berdaya dan dapat semakin memiliki ketahanan dalam menghadapi perubahan. Sebaliknya, bila masyarakat tidak dilibatkan dalam berbagai tahap perubahan dan hanya bersikap pasif dalam setiap perubahan yang direncanakan oleh pelaku perubahan (misalnya, pihak lembaga pemerintah, LSM, maupun sektor swasta), masyarakat cenderung akan menjadi lebih *dependent* (tergantung) pada pelaku perubahan. Bila hal ini terjadi secara terus menerus, maka ketergantungan masyarakat pada pelaku perubahan akan menjadi semakin meningkat.

G. Partisipasi Masyarakat dalam APBD

Menurut Suharto (2006), masyarakat adalah sekelompok orang yang memiliki perasaan sama atau menyatu satu sama lain karena mereka saling berbagi identitas, kepentingan-kepentingan yang sama, perasaan memiliki, dan biasanya tinggal pada satu tempat yang sama. Sedangkan menurut Budiardjo *dalam* Fadil (2013), mengutip pendapat Harold J. Laski, bahwa masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang hidup dan bekerja sama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama (*a society is a group of human beings living together and working together for the satisfaction of their mutual wants*).

Secara definitif, konsep aspirasi mengandung dua pengertian, aspirasi di tingkat ide dan aspirasi di tingkat peran struktural. Di tingkat ide, konsep aspirasi berarti sejumlah gagasan verbal dari lapisan masyarakat mana pun. Di tingkat peran dalam struktur, adalah keterlibatan langsung dalam suatu kegiatan (Amiruddin, 2003: 3).

Dari penjelasan tersebut menunjukkan bahwa masyarakat memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi dan tuntutan untuk diprogramkan dan dianggarkan dalam APBD, serta adanya peluang yang luas bagi pemerintah daerah dan DPRD untuk mendengar, menghimpun, dan memperjuangkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat untuk menjadi program-program yang mampu meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Artinya masyarakat dan pemerintah daerah harus bersinergi dalam upaya untuk lebih menyejahterakan masyarakat.

H. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Anggaran merupakan sebuah instrumen pemerintah dalam menyelenggarakan roda pemerintahan. Kebijakan suatu pemerintah membutuhkan sumber daya berupa alokasi anggaran yang tertuang dalam APBD. Menurut Permendagri No. 13 Tahun 2006 yang kemudian diganti dengan Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

APBD merupakan operasionalisasi dari berbagai kebijakanyangditetapkan, maka harus mencerminkan suatu kesatuan sistem perencanaan yang sistematis dan dapat dianalisis keterkaitan/benang merahnya dengan dokumen-dokumen perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk itu, sangat penting bagi pihak yang berkepentingan terhadap kebijakan publik dalam memahami sistematika dalam perencanaan yang bermuara pada anggaran (Nazaruddin, 2005: 1).

Dari sisi aturan, mekanisme penyusunan anggaran khususnya APBD diatur dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan revisi dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Sedangkan Peraturan Pemerintah yang mengatur mekanisme penyusunan anggaran adalah Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

I. Kerangka Pemikiran

Menghadapi kondisi Kabupaten Lombok Utara sebagai sebuah daerah otonom baru dengan kompleksitas permasalahannya dibutuhkan suatu kajian yang mendalam untuk merumuskan strategi/perencanaan pembangunan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik, agar anggaran daerah lebih dekat dengan gerak dinamis kebutuhan dan prioritas masyarakat. Adapun kerangka pemikiran yang mendasari pendekatan tersebut, secara diagramatis dapat dilihat pada Gambar 1.

III. METODOLOGI

A. Jenis Penelitian

Mengingat obyek dari penelitian ini adalah manusia yaitu para pelaku/pelaksana perencanaan pembangunan, peneliti merasa lebih tepat jika

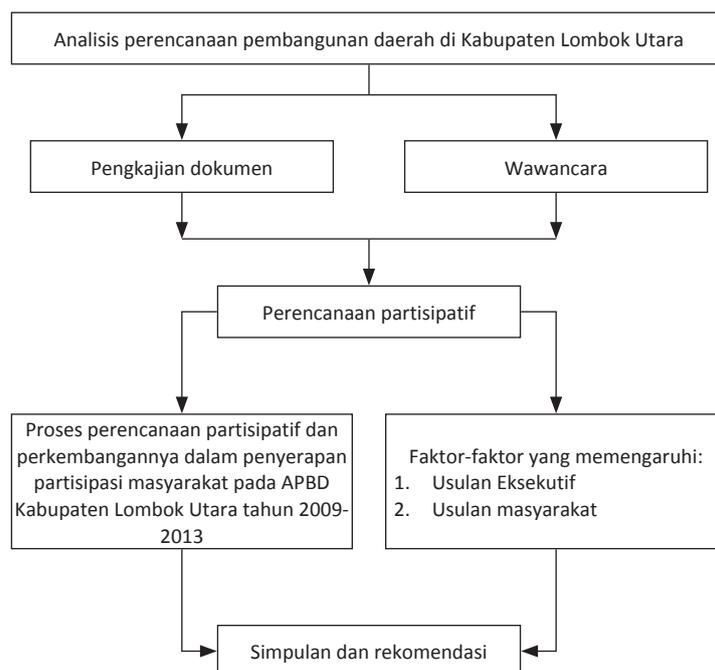
menggunakan penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian dengan menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Moloeng (2004: 5) memaparkan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan pendekatan naturalistik untuk mencari dan menemukan pengertian atau pemahaman tentang fenomena dalam suatu latar yang berkonteks khusus.

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma interpretatif. Paradigma interpretatif lebih menekankan pada makna atau interpretasi seseorang terhadap sebuah simbol. Tujuan penelitian dalam paradigma ini adalah memaknai (*to interpret* atau *to understand*, bukan *to explain* dan *to predict*) sebagaimana yang terdapat dalam paradigma positivisme.

Pendekatan yang digunakan adalah fenomenologi. Pendekatan fenomenologi bertujuan memahami respon atas keberadaan manusia/masyarakat, serta pengalaman yang dipahami dalam berinteraksi (Saladien, 2006: 13). Para fenomenolog percaya bahwa pada makhluk hidup, tersedia berbagai cara untuk menginterpretasikan pengalaman melalui interaksi dengan orang lain (Moloeng, 2004: 18).

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Lombok Utara Provinsi Nusa Tenggara Barat. Alasan pemilihan lokasi di Kabupaten Lombok Utara adalah dikarenakan kedekatan peneliti dengan objek penelitian, di mana Kabupaten Lombok Utara tempat peneliti bekerja



Gambar 1. Kerangka Pemikiran

sehingga mudah dalam pengumpulan data. Tetapi sesungguhnya kondisi Kabupaten Lombok Utara sebagai daerah otonom baru dengan berbagai permasalahannya (di antaranya adalah rendahnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang salah satu indikatornya terlihat pada tingkat kemiskinan masyarakat) justru mendorong penulis untuk menjadikan daerah ini sebagai lokus penelitian. Berdasarkan data statistik tahun 2010 tercatat bahwa tingkat kemiskinan masyarakat yaitu 43,14 persen dan pada tahun 2012 sebesar 35,97 persen.

C. Sumber Data

Sumber data utama dalam penelitian kualitatif ini adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen, *photo*, dan data statistik. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh Bog dan Taylor *dalam* Moleong (2004) bahwa sumber data dari penelitian kualitatif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Pada kesempatan lain Yin (1997) mengemukakan bahwa bukti-bukti bagi studi kasus dapat datang dari enam sumber, yaitu dokumen, rekaman arsip, wawancara, observasi langsung, observasi pameran serta perangkat fisik. Selanjutnya sumber data dalam penelitian ini adalah

1. informasi sebagai sumber utama dipilih secara purposif (*purposive sampling*). Pemilihan informasi ini didasarkan atas pertimbangan pada subyek yang banyak memiliki informasi yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti dan bersedia memberikan data. Informasi yang selanjutnya didasarkan kepada informasi awal untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi, dan kemudian informasi ini diminta pula untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi, dan seterusnya. Cara ini lazim disebut dengan *snowball sampling* yang dilakukan secara serial atau berurutan sampai tingkat kejenuhan. Sebagai mana yang dijelaskan pada Lincoln and Guba *dalam* Firman, (1997: 34) tujuan memperoleh variasi sebanyak-banyaknya hanya dapat dicapai apabila pemilihan suatu sampel dilakukan jika satuan sebelumnya sudah dijaring dan dianalisis; setiap satuan berikutnya dapat dipilih untuk memperluas informasi yang telah diperoleh terlebih dahulu sehingga dapat dipertentangkan atau diisi adanya kesenjangan informasi yang ditemui.
2. peristiwa dalam penelitian ini mencakup segala sesuatu yang terjadi dan berhubungan dengan masalah atau fokus penelitian. Peristiwa-peristiwa yang diobservasi dikemukakan dalam teknik pengumpulan data.

3. dokumen yang relevan dengan masalah dan fokus penelitian ini berupa peraturan-peraturan yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah serta kontrol terhadap implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Lombok Utara. Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi (a) data primer, yaitu data yang secara langsung diperoleh dari sumbernya, melalui wawancara dan (b) data sekunder, yaitu data yang diperoleh tidak secara langsung dari sumbernya, melalui dokumen-dokumen atau catatan tertulis.

D. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian tidak bersifat eksternal atau obyektif akan tetapi internal atau subyektif. Adapun yang dikatakan subyektif adalah berdasarkan penilaian peneliti sendiri tanpa menggunakan tes, angket, atau eksperimen sedangkan instrumen dengan sendirinya tidak menggunakan definisi operasional (Nasution, 1992: 29).

Instrumen penelitian utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri dengan menggunakan wawancara mendalam (*indepth interview*), sedangkan untuk memandu wawancara peneliti menyiapkan panduan pertanyaan tentang hal-hal pokok yang ingin diketahui. Panduan ini mempermudah peneliti dalam mengarahkan pembicaraan atau wawancara. Namun demikian hal ini tidak menutup kemungkinan bahwa wawancara tersebut semakin berkembang sesuai dengan kondisi di lapangan, seperti bola salju (*snowball*). Alat bantu yang digunakan metode wawancara ini adalah *tape recorder* dan catatan-catatan wawancara.

E. Informan

Obyek analisis pada penelitian ini adalah realitas organisasi pemerintahan daerah sebagai sebuah komunitas, yang di dalamnya terjadi interaksi antara individu dan struktur. Informan yang dipilih dalam penelitian ini adalah para aparatur yang terlibat langsung dan mempunyai pengalaman dalam proses penyusunan APBD.

Jumlah informan adalah sebanyak 17 orang, dengan perincian:

1. Satuan Kerja Perangkat Daerah (unsur pimpinan dan/atau unit perencanaan), yang terdiri dari Dinas Pekerjaan Umum Pertambangan dan Energi (1 orang), Dinas Pendidikan Kebudayaan Pemuda dan Olah Raga (1 orang), Dinas Kesehatan (1 orang), Dinas Pertanian Perkebunan Kehutanan Kelautan dan Perikanan (1 orang), dan Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan, Keluarga Berencana dan Pemerintahan Desa (1 orang),

2. TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah), yang terdiri dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (3 orang) dan Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (2 orang),
3. DPRD (unsur Panitia Anggaran) 2 orang, dan
4. masyarakat (unsur Kepala Desa) 5 orang.

F. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan wawancara dan pengkajian dokumen. Hal ini di dasarkan atas pendapat Lincoln dan Guba *dalam* Firman, (1997) yang menyatakan pengumpulan data kualitatif menggunakan wawancara, observasi, dan dokumen (catatan atau arsip). Secara rinci pengumpulan data dalam penelitian ini diperoleh dengan menggunakan teknik sebagai berikut:

1. Pengkajian dokumen
Dokumen yang digunakan untuk mendapatkan informasi dalam penelitian ini berupa: hasil Musrenbang Kecamatan, Musrenbang Kabupaten, dan buku APBD Kabupaten Lombok Utara. Seluruh data dikumpulkan dan ditafsir oleh peneliti, tetapi dalam penelitian ini peneliti didukung instrumen sekunder, yaitu catatan-catatan dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan fokus penelitian. Pengkajian dokumen bertujuan untuk menjawab tujuan penelitian yang pertama yaitu untuk mengetahui seberapa besar perkembangan perencanaan partisipatif/usulan masyarakat yang masuk dalam APBD Kabupaten Lombok Utara tahun 2009-2013.
2. Wawancara
Wawancara dengan informan sebagai narasumber data dan informasi dilakukan dengan tujuan penggalian informasi tentang fokus penelitian dan digunakan untuk menjawab tujuan penelitian kedua yaitu untuk mengetahui faktor-faktor yang memengaruhi besar atau kecilnya penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Lombok Utara tahun 2009-2013. Dengan kata lain, wawancara dilakukan antara lain untuk mengkonstruksikan mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian, dan lain-lain kebulatan, merekonstruksi kebulatan-kebulatan demikian sebagai yang telah diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah, dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain dengan baik, baik manusia maupun bukan manusia (triangulasi); dan memverifikasi, mengubah, dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan data (Moleong, 2004). Dalam wawancara ini, peneliti

mewawancarai informan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan Musrenbang, APBD, dan partisipasi masyarakat dengan mengemukakan pertanyaan-pertanyaan dengan terstruktur jika dilakukan secara formal, dan pertanyaan tidak terstruktur jika dilakukan secara tidak formal dan aktor.

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penyerapan Partisipasi Masyarakat dalam APBD Kabupaten Lombok Utara

Penyusunan rancangan APBD Kabupaten Lombok Utara pada Tahun Anggaran 2009 memedomani peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan teknis penyusunan APBD, yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 30 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2008. Kedua peraturan tersebut mengisyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sehingga masyarakat mengetahui akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD.

Dengan partisipasi masyarakat, perencanaan pembangunan diupayakan menjadi lebih terarah, artinya rencana atau program pembangunan yang disusun itu adalah sesuai dengan yang dibutuhkan oleh masyarakat, berarti dalam penyusunan rencana/program pembangunan dilakukan penentuan prioritas (urutan berdasarkan besar kecilnya tingkat kepentingannya), dengan demikian pelaksanaan (implementasi) program pembangunan akan terlaksana pula secara efektif dan efisien (Adisasmita, 2006: 35).

B. Indikator Penyerapan Partisipasi Masyarakat dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten Lombok Utara Tahun 2009-2013

Masyarakat dalam konteks pembangunan merupakan unsur utama, oleh sebab itu partisipasi masyarakat menjadi hal paling mendasar yang harus diserap agar pembangunan yang dilakukan menjadi lebih bermakna dan terarah. Tanpa adanya partisipasi masyarakat, maka pembangunan akan bermakna ganda: *pertama*, sebagai ajang tipu elit kepada masyarakat dan *kedua*, sebagai perwujudan demokrasi palsu, sebab pembangunan tidak lebih sebagai gagasan dan kepentingan elit belaka.

Secara definitif, konsep partisipasi mengandung dua pengertian, partisipasi di tingkat ide dan partisipasi di tingkat peran struktural. Di tingkat ide, konsep partisipasi berarti sejumlah gagasan verbal dari lapisan masyarakat manapun. Di tingkat peran

dalam struktur, adalah keterlibatan langsung dalam suatu kegiatan (Amiruddin, 2003: 3) dan apabila mengacu pada Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 yang mengatur Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah, Undang-Undang No. 32 dan 33 Tahun 2004 mengatur perencanaan dan penganggaran di daerah, dengan jelas dan tegas dinyatakan bahwa rakyat berhak untuk ikut dalam penyusunan dan pengembalian keputusan anggaran. Sehubungan dengan hal tersebut, maka indikator yang digunakan dalam penelitian ini yaitu merujuk kepada proses dan hasil Musrenbang Kabupaten Lombok Utara, program kerja SKPD yang berhubungan dengan belanja langsung dan faktor-faktor yang berpengaruh dalam penyerapan partisipasi masyarakat di APBD.

1. Musrenbang Kabupaten Lombok Utara

Proses perencanaan pembangunan yang melibatkan masyarakat desa dimulai sejak tahun 1981 dengan dikeluarkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 1981 tentang Mekanisme Perencanaan dari Bawah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah (P5D) yang bertujuan untuk memadukan perencanaan dari bawah ke atas (*bottom up planning*) dengan perencanaan dari atas ke bawah (*top down planning*).

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan adanya penyempurnaan sistem perencanaan dan penganggaran nasional, baik pada aspek proses dan mekanisme maupun tahapan pelaksanaan musyawarah perencanaan di tingkat pusat dan daerah. Setiap proses penyusunan dokumen rencana pembangunan tersebut diperlukan koordinasi antarinstansi pemerintah dan partisipasi seluruh pelaku pembangunan, melalui suatu forum yang disebut sebagai Musyawarah Perencanaan Pembangunan atau Musrenbang.

Musrenbang berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan kesepakatan antarpelaku pembangunan tentang rancangan RKPD, yang menitikberatkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kegiatan antarkementerian/ lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional dan daerah.

Kabupaten Lombok Utara menyelenggarakan Musrenbang untuk pertama kalinya pada tahun 2010, baik tingkat desa/kelurahan, tingkat kecamatan dan tingkat kabupaten. Musrenbang tingkat Kabupaten Lombok Utara dilaksanakan pada bulan Maret setiap tahunnya dengan peserta (a) delegasi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) lingkup pemerintah daerah Kabupaten Lombok Utara, (b) delegasi Kecamatan dan Desa se-Kabupaten Lombok Utara, (c) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Utara, (d) instansi vertikal, dan (e) perguruan tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM/Ormas), tokoh masyarakat, dan dunia usaha. Musrenbang dilakukan melalui Sidang Pleno yang terbagi dalam 3 bidang yaitu bidang ekonomi, bidang fisik prasarana, dan bidang sosial budaya.

Musrenbang Kabupaten bertujuan untuk melakukan sinkronisasi antara usulan masyarakat dari hasil Musrenbang Kecamatan yang dilakukan di masing-masing kecamatan dengan Renja SKPD dan penentuan skala prioritas dari setiap kegiatan. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, dibentuklah Tim Perumus Musrenbang Kabupaten Lombok Utara sekaligus sebagai delegasi Kabupaten Lombok Utara (masyarakat) untuk mengikuti forum SKPD dan Musrenbang tingkat provinsi.

Berdasarkan hasil analisis berkaitan dengan proses perencanaan partisipatif di Kabupaten Lombok Utara melalui forum Musrenbang, bahwa dari 6 tahapan proses perencanaan partisipatif menurut Abe (2002), hanya 4 tahapan yang dilaksanakan melibatkan masyarakat yaitu penyelidikan, perumusan masalah, identifikasi daya dukung, dan perumusan tujuan. Sementara 2 tahapan tidak ditemukan adanya keterlibatan masyarakat, yaitu menetapkan langkah-langkah rinci dan merancang anggaran.

Dari Hasil Musrenbang Kabupaten Lombok Utara diperoleh data, bahwa jumlah usulan masyarakat secara keseluruhan adalah sebanyak 610 usulan pada tahun 2010, sebanyak 390 usulan pada tahun 2011, sebanyak 334 usulan pada tahun 2012, dan 490 usulan pada tahun 2013. Namun demikian tidaklah harus keseluruhan usulan tersebut dapat ditampung dalam APBD mengingat keterbatasan anggaran yang tersedia. Sebagai bahan perbandingan berkaitan dengan jumlah kegiatan berdasarkan hasil Musrenbang tahun 2010-2013 dan tingkat serapannya dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Rekapitulasi Usulan Masyarakat dalam Musrenbang yang Tertampung dalam APBD Kabupaten Lombok Utara Tahun 2009-2013

Nama SKPD	Kegiatan APBD																																		
	Jumlah Kegiatan pada APBD				Berdasarkan Hasil Musrenbang				Berdasarkan Usulan SKPD				Kegiatan Lanjutan																						
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013															
Dinas PU	170	133	122	122	122	8	42	9	47	11	58	12	27	25	100	11	58	7	37	6	32	28	64	-	-	-	3	16	4	21	4	9			
Dikbudpora	180	89	62	89	49	59	8	16	12	24	14	29	21	36	45	100	41	84	22	45	25	51	26	44	-	-	-	8	16	10	20	12	20		
DPPKKP	109	81	66	111	38	36	63	8	25	12	33	12	33	15	24	38	100	27	75	15	42	15	42	31	49	-	-	-	9	25	9	25	17	27	
Dikes	65	59	39	47	32	31	31	42	5	16	7	23	9	29	12	29	32	100	26	84	16	52	14	45	15	36	-	-	-	8	26	8	26	15	36
BPM, PPKB, Pemdes	90	24	35	53	27	30	30	54	5	17	6	20	7	23	8	15	27	100	25	83	14	47	13	43	33	61	-	-	-	10	33	10	33	13	24
Total	610	390	334	490	167	164	165	262	34	21	46	28	53	32	68	26	167	100	130	79	74	45	73	44	133	51	-	-	-	38	23	41	25	61	23

Sumber: - Hasil Musrenbang (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lombok Utara/Data diolah), 2010-2013.

- APBD (Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lombok Utara/Data diolah), 2010-2014.

Tabel 2. Rekapitulasi Usulan Masyarakat dalam Musrenbang yang Tertampung dalam APBD Kabupaten Lombok Utara Tahun 2009 sampai dengan 2013 (Berdasarkan Jumlah Anggaran)

Nama SKPD	Besaran Anggaran Yang Tertampung Dalam APBD (Miliar Rp.)																			
	Berdasarkan Hasil Musrenbang				Berdasarkan Usulan SKPD				Kegiatan Lanjutan				Jumlah							
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
Dinas PU	60,34	61,66	66,68	87,17	87,17	8,97	22,04	10,40	13,10	17,2	-	-	2,550	0,93	6,44	8,975	82,38	74,61	80,713	110,82
Dikbudpora	6,935	23,73	23,73	23,59	23,59	4,05	15,80	10,77	6,053	13,1	-	-	8,331	2,99	9,02	4,049	22,74	42,83	32,774	45,757
DPPKKP	2,981	3,368	11,29	13,29	13,29	1,31	9,546	10,55	2,720	3,98	-	-	1,741	1,89	2,98	1,309	12,53	15,66	15,897	20,247
Dikes	9,399	9,579	10,91	17,57	17,57	3,19	3,336	3,891	3,238	15,8	-	-	17,88	2,52	3,46	3,189	12,73	31,35	16,665	36,857
BPM, PP-KB, Pemdes	0,256	0,529	1,707	1,226	1,226	1,02	2,581	2,923	2,394	4,06	-	-	0,418	0,38	0,86	1,020	2,836	3,87	4,486	6,144
Total	79,91	98,86	114,3	142,9	142,9	18,5	53,31	38,53	27,51	54,2	-	-	30,92	8,72	22,8	18,54	133,2	168,3	150,54	219,83
Persentase	60	59	76%	65	65	100	40	23	18	25	-	-	18	6	10	-	-	-	-	-

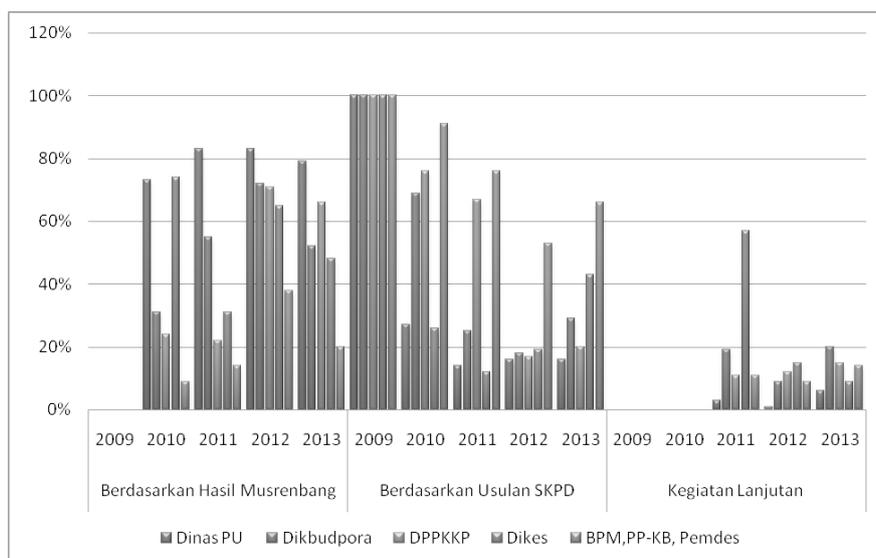
Sumber: Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lombok Utara (Data diolah), 2010-2014.

Dalam APBD tahun anggaran 2010, jumlah kegiatan yang terserap pada 5 SKPD dan dimasukkan ke dalam kelompok belanja langsung adalah sebanyak 164 kegiatan, yang terdiri dari 34 kegiatan (21 persen) adalah berdasarkan usulan masyarakat melalui Musrenbang, 130 kegiatan (79 persen) berdasarkan usulan SKPD. Sedangkan dalam APBD tahun anggaran 2011, jumlah kegiatan yang terserap pada 5 SKPD adalah sebanyak 165 kegiatan, yang terdiri dari 46 kegiatan (28 persen) adalah berdasarkan usulan masyarakat melalui Musrenbang, 74 kegiatan (45 persen) berdasarkan usulan SKPD dan 38 (23 persen) kegiatan merupakan kegiatan lanjutan. Kegiatan lanjutan adalah kegiatan-kegiatan yang tidak selesai dikerjakan pada tahun 2010, kemudian dianggarkan kembali pada tahun 2011. Sementara dalam APBD tahun anggaran 2012, jumlah kegiatan yang terserap pada 5 SKPD adalah sebanyak 165 kegiatan, yang terdiri dari 53 kegiatan (32 persen) adalah berdasarkan usulan masyarakat melalui Musrenbang, 73 kegiatan (44 persen) berdasarkan usulan SKPD dan 41 (25 persen) kegiatan merupakan kegiatan lanjutan. Dan terakhir, dalam APBD Kabupaten Lombok Utara tahun anggaran 2013, jumlah kegiatan yang terserap pada lima SKPD dan dimasukkan ke dalam kelompok belanja langsung adalah sebanyak 262 kegiatan, yang terdiri dari 68 kegiatan (26 persen) adalah berdasarkan usulan masyarakat melalui Musrenbang, 133 kegiatan (51 persen) berdasarkan usulan SKPD dan 61 (23 persen) kegiatan merupakan kegiatan lanjutan.

Berdasarkan data di atas juga dapat dilihat bahwa untuk tahun 2010 Dinas Pekerjaan Umum Pertambangan dan Energi adalah yang paling banyak menyerap partisipasi masyarakat melalui Musrenbang

yaitu sebesar 42 persen, kemudian diikuti oleh Dinas Pendidikan Kebudayaan Pemuda dan Olah Raga yaitu sebesar 25 persen dan Dinas Pertanian Perkebunan Kehutanan Kelautan dan Perikanan sebesar 25 persen. Sedangkan tingkat penyerapan partisipasi masyarakat melalui Musrenbang yang terendah adalah Dinas Kesehatan dan Badan Pemberdayaan Masyarakat Pemberdayaan Perempuan Keluarga Berencana dan Pemerintahan Desa yaitu masing-masing 16 persen dan 17 persen.

Kembali pada tahun 2011, dinas yang paling banyak menyerap partisipasi masyarakat melalui Musrenbang yaitu Dinas Pekerjaan Umum Pertambangan dan Energi sebesar 47 persen, kemudian diikuti oleh Dinas Pertanian Perkebunan Kehutanan Kelautan dan Perikanan sebesar 33 persen dan Dinas Pendidikan Kebudayaan Pemuda dan Olah Raga yaitu sebesar 24 persen. Sedangkan tingkat penyerapan partisipasi masyarakat melalui Musrenbang yang terendah adalah Dinas Kesehatan dan Badan Pemberdayaan Masyarakat Pemberdayaan Perempuan Keluarga Berencana dan Pemerintahan Desa yaitu masing-masing 23 persen dan 20 persen, tetapi lebih baik dari tahun 2010. Selanjutnya untuk tahun 2012 terjadi peningkatan penyerapan partisipasi masyarakat melalui Musrenbang. Dinas Pekerjaan Umum Pertambangan dan Energi sebesar 58 persen, Dinas Pertanian Perkebunan Kehutanan Kelautan dan Perikanan sebesar 33 persen, Dinas Pendidikan Kebudayaan Pemuda dan Olah Raga dan Dinas Kesehatan masing-masing sebesar 29 persen. Sedangkan Badan Pemberdayaan Masyarakat Pemberdayaan Perempuan Keluarga Berencana dan Pemerintahan Desa sebesar 23 persen. Selanjutnya untuk tahun 2013 terjadi perubahan Satuan Kerja



Sumber: Dinas PPKAD Kabupaten Lombok Utara (Data Diolah), 2014.

Gambar 2. Persentase Perbandingan Tingkat Penyerapan Anggaran pada APBD Kabupaten Lombok Utara Tahun Anggaran 2009-2013

Perangkat Daerah sebagai SKPD penyerap aspirasi masyarakat tertinggi. Pada urutan pertama Dinas Pendidikan Kebudayaan Pemuda dan Olah Raga sebesar 36 persen, kemudian diikuti Dinas Kesehatan sebesar 29 persen, Dinas Pekerjaan Umum Pertambangan dan Energi sebesar 27 persen, dan Dinas Pertanian Perkebunan Kehutanan Kelautan dan Perikanan sebesar 24 persen. Untuk SKPD sebagai penyerap partisipasi masyarakat dalam Musrenbang pada tahun 2013 adalah Badan Pemberdayaan Masyarakat Pemberdayaan Perempuan Keluarga Berencana dan Pemerintahan Desa sebesar 15 persen.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa tingkat penyerapan partisipasi masyarakat melalui Musrenbang terjadi peningkatan setiap tahunnya, namun penyerapan tertinggi untuk seluruh SKPD sampel terjadi pada tahun 2012 dengan tingkat serapan tertinggi sebesar 58 persen dan terendah sebesar 23 persen. Namun untuk memberikan penilaian atas performa penyerapan partisipasi masyarakat dalam APBD perlu ditetapkan asumsi terhadap prosentase yang ideal atas 4 pendekatan yang dianut dalam proses perencanaan pembangunan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penilaian didasarkan pada amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 23, Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengamanatkan keterlibatan masyarakat secara utuh dalam semua proses pembangunan serta tujuan pembangunan adalah untuk mensejahterakan masyarakat.

Lebih lanjut, Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengamanatkan bahwa proses perencanaan pembangunan menganut 4 pendekatan yaitu (1) pendekatan politik, (2) pendekatan teknokratik, (3) pendekatan partisipatif, dan (4) pendekatan atas-bawah (*top down*) dan pendekatan bawah-atas (*bottom up*). Dari keempat pendekatan tersebut, dengan memerhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan, hasil wawancara dengan narasumber/informan serta hasil penelitian terdahulu, penulis mencoba memberikan persentase terhadap porsi masing-masing pendekatan agar program/kegiatan yang dituangkan dalam APBD Kabupaten Lombok Utara benar-benar mencerminkan kebutuhan masyarakat secara luas adalah sebagai berikut:

1. pendekatan politik, maksimal sebesar 10 persen.
2. pendekatan teknokratik, maksimal sebesar 20 persen.

3. pendekatan partisipatif, minimal sebesar 50 persen, dengan perincian:
 - a. sampai dengan 15 persen sangat rendah,
 - b. 16 persen sampai dengan 25 persen rendah,
 - c. 26 persen sampai dengan 50 persen baik,
 - d. 50 persen sampai dengan 75 persen sangat baik, dan
 - e. di atas 75 persen sempurna.
4. pendekatan atas-bawah (*top down*) dan pendekatan bawah-atas (*bottom up*), maksimal sebesar 20 persen.

2. Program Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

Terbitnya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah memberi kejelasan hukum dan arah tindakan dalam proses perumusan perencanaan pembangunan, karena sejak Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, baru kali inilah perencanaan pembangunan nasional dituangkan dalam bentuk undang-undang. Dalam undang-undang tersebut, dokumen perencanaan pembangunan nasional terdiri dari perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya mencakup (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan periode 20 tahun, (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan periode 5 tahun, dan (3) Rencana Pembangunan Tahunan yang disebut dengan Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKP dan RKPD) untuk periode 1 (satu) tahun. Tugas pokok dan fungsi Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) sangat penting artinya dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Salah satu dokumen perencanaan daerah yang secara eksplisit berisi tugas pokok dan fungsi SKPD adalah Rencana Strategis SKPD. Rencana Strategis (Renstra) yang disusun oleh SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD tersebut. Di satu sisi, keberadaan tugas dan fungsi tersebut bermanfaat sebagai panduan bagi SKPD. Namun di sisi lain, SKPD juga perlu melakukan inovasi-inovasi sehingga mampu mengikuti tuntutan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Tugas pokok dan fungsi SKPD sangat penting artinya dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Salah satu dokumen perencanaan daerah yang secara eksplisit berisi tugas pokok dan fungsi SKPD adalah Rencana Strategis SKPD. Rencana Strategis (Renstra) yang disusun oleh SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan

pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, berikut diuraikan tingkat serapan program/kegiatan maupun anggaran 5 SKPD tahun 2009-2013. Jumlah kegiatan pada tahun 2010, yang terserap ke dalam APBD khususnya pada belanja langsung 5 SKPD adalah sebanyak 34 kegiatan atau 21 persen dari total kegiatan yang menjadi usulan dalam Musrenbang yaitu 610 kegiatan dengan tingkat penyerapan anggaran sebesar Rp79.913.013.222 atau 60 persen dari total anggaran sebesar Rp133.222.694.606. Untuk tahun 2011, yang terserap ke dalam APBD adalah sebanyak 46 kegiatan atau 28 persen dari total kegiatan yang menjadi usulan dalam Musrenbang yaitu 390 kegiatan dengan tingkat penyerapan anggaran sebesar Rp98.862.927.372 atau 59 persen dari total anggaran sebesar Rp168.314.176.887. Untuk tahun 2012, yang terserap ke dalam APBD adalah sebanyak 53 kegiatan atau 32 persen dari total kegiatan yang menjadi usulan dalam Musrenbang yaitu 334 kegiatan dengan tingkat penyerapan anggaran sebesar Rp114.305.816.019 atau 76 persen dari total anggaran sebesar Rp150.536.137.169. Dan untuk tahun 2013, yang terserap ke dalam APBD adalah sebanyak 68 kegiatan atau 26 persen dari total kegiatan yang menjadi usulan dalam Musrenbang yaitu 490 kegiatan dengan tingkat penyerapan anggaran sebesar Rp142.852.068.888 atau 65 persen dari total anggaran sebesar Rp219.829.631.408.

Penyerapan partisipasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Lombok Utara selama periode tahun 2009-2013 adalah sebesar 59 persen hingga 76 persen atau rata-rata selama 5 tahun adalah sebesar 50,36 persen berdasarkan serapan anggaran pada belanja langsung 5 SKPD. Berdasarkan asumsi persentase terhadap porsi 4 pendekatan perencanaan pembangunan, khususnya pendekatan partisipatif, diketahui bahwa tingkat penyerapan partisipasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Lombok Utara selama periode tahun 2009-2013 berada pada level 50 persen sampai dengan 75 persen, sehingga penyerapan partisipasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Lombok Utara tahun 2009-2013 adalah *sangat baik*.

3. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Penyerapan Partisipasi Masyarakat dalam APBD Kabupaten Lombok Utara 2009-2013

Berdasarkan hasil analisis terhadap penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD pada 5 SKPD, maka dapat dijelaskan bahwa tingkat penyerapan aspirasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Lombok Utara tahun 2009-2013 dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

a. Ketersediaan Anggaran

Tingkat ketersediaan dana dalam APBD menjadi faktor utama yang memengaruhi tingkat penyerapan partisipasi masyarakat. Jumlah kegiatan yang diusulkan oleh masyarakat selalu berbanding terbalik dengan anggaran yang tersedia. Kondisi ini tentu akan terus terjadi hingga masa-masa datang, mengingat tingkat kebutuhan masyarakat yang terus meningkat. Oleh sebab itu, diperlukannya sinkronisasi antara rencana pembangunan pemerintah daerah yang tertuang dalam RPJMD dan Renja SKPD dengan kebutuhan masyarakat melalui forum perencanaan pembangunan, seperti Musrenbang dan forum SKPD.

Masyarakat juga diharapkan lebih cerdas dalam membuat usulan kegiatan dengan benar-benar memerhatikan tingkat prioritas dan urgensi suatu kegiatan. Hal ini tentu dapat dilakukan dengan apabila adanya kerja sama yang baik antara masyarakat dan para *stakeholder* di tingkat kabupaten (eksekutif dan legislatif) untuk membuka akses informasi seluas-luasnya kepada masyarakat. Persoalan keterbatasan anggaran yang tersedia menjadi penyebab utama tidak dapat terakomodasinya seluruh usulan masyarakat dalam APBD Kabupaten Lombok Utara tahun 2009-2013. Walaupun berdasarkan data yang ada bahwa tingkat penyerapan partisipasi masyarakat secara rata-rata sudah sangat baik.

Sistem anggaran berbasis kinerja yang dicanangkan pemerintah sejak diterbitkannya Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 merupakan salah satu cara untuk mengatasi keterbatasan anggaran yang dihadapi dalam APBD. Dengan penganggaran berbasis kinerja setiap kegiatan yang diusulkan dalam APBD harus benar-benar memiliki dasar yang kuat, baik *input*, *output*, maupun sasaran yang ingin dicapai dari suatu kegiatan. Dengan demikian tidak terjadi pemborosan terhadap salah satu kegiatan. Intinya adalah penghematan anggaran agar semakin besar partisipasi masyarakat yang dapat terserap.

b. Kepentingan Politik

APBD seringkali menjadi ajang pertarungan politik, mulai elit politik di tingkat desa maupun kabupaten (eksekutif dan legislatif), akibatnya banyak dari kegiatan-kegiatan yang diusulkan dalam APBD merupakan kegiatan "titipan" dari pihak-pihak tertentu yang sudah pasti bukan merupakan hasil dari penyerapan partisipasi masyarakat dalam Musrenbang, walaupun secara penganggaran relatif kecil. Fakta yang terjadi di Kabupaten Lombok Utara bahwa kegiatan-kegiatan titipan tersebut, terkait dengan kegiatan-kegiatan fisik yang juga relevan dengan usulan Musrenbang, sehingga pengaruhnya tidak terlalu nyata.

Intervensi politik memang sudah bukan lagi rahasia umum. Dengan dalih untuk kepentingan masyarakat, berbagai pihak seringkali dengan kekuasaan yang dimilikinya memaksakan suatu kegiatan untuk dimasukkan ke dalam APBD. Terkadang berakibat pada hilangnya usulan masyarakat berdasarkan Musrenbang yang tidak hanya terjadi pada proses pengusulan RAPBD, tetapi juga pada saat pembahasan dilakukan, padahal jika dikaji tidak semua kegiatan tersebut penting dan menggambarkan kebutuhan masyarakat dalam arti bahwa manfaatnya tidak dirasakan secara luas oleh masyarakat.

Penambahan kegiatan dalam proses pembahasan RAPBD inilah yang seringkali membuat rendahnya kualitas dari APBD dan proses pengesahan APBD menjadi terlambat. Bagaimana tidak, kegiatan yang diusulkan pada proses pembahasan RAPBD pada umumnya adalah kegiatan yang bersifat fisik (jalan, jembatan, parit, bangunan gedung, dan sebagainya). Setiap kegiatan fisik tentu memerlukan ukuran yang jelas agar dapat ditetapkan anggarannya sesuai dengan standardisasi yang telah ditetapkan. Namun kegiatan yang diusulkan tidak pernah menyertakan hal tersebut, bahkan terkadang ada kegiatan yang lokasinya saja belum pasti. Padahal dalam pembahasan RAPBD, terutama dalam negosiasi anggaran antara eksekutif dan legislatif sebenarnya pemerintah (eksekutif) secara politis dapat memahami tuntutan dari pihak legislatif tersebut, apalagi bila dilihat dari porsi anggaran relatif kecil dan peruntukannya juga untuk masyarakat meskipun tidak menyentuh hal-hal yang mendasar. Tetapi karena masing-masing anggota DPRD terlalu sibuk memperjuangkan paket usulannya akibatnya pengesahan APBD menjadi terlambat.

c. Kualitas Usulan

Keterlibatan masyarakat yang rendah dalam setiap proses pembangunan sebagai dampak dari apatisme terhadap pemerintah, ketidaktahuan akan perannya dalam pembuatan keputusan, dan rendahnya tingkat pendidikan serta kurangnya informasi yang dimiliki menyebabkan kualitas program/kegiatan yang diusulkan sangat rendah. Akibatnya, masyarakat melalui perangkat desanya berlomba-lomba untuk membuat usulan program/kegiatan sebanyak-banyaknya tanpa memerhatikan tingkat kebutuhan program/kegiatan tersebut. Selain itu, kecenderungan masyarakat untuk mengusulkan kegiatan-kegiatan yang bersifat fisik (infrastruktur) dari pada kegiatan-kegiatan pemberdayaan ekonomi juga menyebabkan kurangnya partisipasi mereka dapat diserap dalam APBD.

Pada kondisi ini, adalah tugas dari SKPD untuk menyempurnakan apa yang telah diusulkan oleh masyarakat tersebut agar apa yang mereka kehendaki dapat disesuaikan dengan program/kegiatan pemerintah daerah sesuai RPJMD dan Renja SKPD melalui forum Musrenbang di tingkat kabupaten dan forum SKPD. Kemampuan SKPD maupun TPAD juga memengaruhi kualitas usulan kegiatan untuk dapat diserap dalam APBD. Seringkali apa yang diusulkan oleh masyarakat dan diteruskan ke RAPBD tidak dilengkapi dengan dokumen-dokumen maupun argumen-argumen pendukung, bahwa kegiatan yang diusulkan tersebut benar-benar sesuai dengan apa yang dikehendaki dan menjadi kebutuhan masyarakat.

d. Tingkat Kepentingan (Urgensi)

Prioritas suatu kegiatan biasanya ditentukan oleh seberapa besar tingkat kebutuhan dan kepentingannya. Pada rentang waktu dari hasil penyusunan Musrenbang ke proses penyusunan RAPBD hingga penetapan APBD dan APBD Perubahan biasanya dapat memengaruhi prioritas dari usulan yang telah ditetapkan dalam Musrenbang. Dalam rentang waktu tersebut banyak hal bisa terjadi, seperti rusaknya infrastruktur akibat bencana alam ataupun aturan-aturan, adanya aturan-aturan dari pemerintah provinsi dan pemerintah pusat mengharuskan pengalokasian dana pada pos-pos tertentu. Hal ini akan menyebabkan pergeseran-pergeseran bahkan dihapuskannya suatu kegiatan yang dianggap belum benar-benar penting walaupun kegiatan-kegiatan tersebut sudah disepakati sebelumnya dalam Musrenbang.

V. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Kabupaten Lombok Utara menyelenggarakan Musrenbang tahun 2010 berdasarkan Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dan Menteri Dalam Negeri No. 0008/M.PPN/01/2007 dan No. 050/264A/SJ tanggal 12 Januari 2007 perihal Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2007, mengingat tidak adanya surat edaran yang sama untuk tahun 2010 sehingga pelaksanaan kegiatan mengacu pada aturan sebelumnya.

Dari Hasil Musrenbang di tingkat kecamatan dan Musrenbang di tingkat kabupaten di Kabupaten Lombok Utara diperoleh data bahwa mayoritas usulan dari setiap desa yang diusulkan pada Musrenbang Kecamatan untuk tahun 2010 dan 2011 adalah pada bidang sosial budaya, dengan jumlah masing-masing sebanyak 258 dan 140 usulan, kemudian bidang fisik 170 dan 133 usulan dan bidang ekonomi 182

dan 117 usulan. Sedangkan untuk tahun 2012 dan 2013 adalah pada bidang fisik, dengan jumlah usulan masing-masing sebanyak 124 dan 182, kemudian bidang ekonomi 102 dan 166 usulan, dan bidang sosial budaya 108 dan 142 usulan.

Penyerapan usulan kegiatan masyarakat ke dalam APBD khususnya berkaitan dengan belanja langsung 5 SKPD selama periode tahun 2009-2013 adalah sebesar 21 persen sampai dengan 32 persen dari total kegiatan yang menjadi usulan dalam Musrenbang. Sedangkan dari jumlah anggaran diketahui tingkat serapan selama periode tahun 2009-2013 adalah sebesar 59 persen sampai dengan 76 persen atau rata-rata selama 5 tahun adalah sebesar 50,36 persen.

Menurut hemat penulis, tingkat penyerapan partisipasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Lombok Utara tahun 2009-2013 dengan melihat serapan anggaran pada belanja langsung 5 SKPD sebesar 50,36 persen secara rata-rata adalah sangat baik. Sedangkan terkait proses perencanaan partisipatif di Kabupaten Lombok Utara bahwa dari 6 tahapan proses perencanaan partisipatif, hanya 4 tahapan yang dilaksanakan yaitu penyelidikan, perumusan masalah, identifikasi daya dukung, dan perumusan tujuan. Sementara 2 tahapan tidak ditemukan, yaitu menetapkan langkah-langkah rinci dan merancang anggaran.

Tingginya tingkat penyerapan partisipasi masyarakat dalam APBD Kabupaten Lombok Utara tahun 2009-2013, khususnya pada belanja langsung 5 SKPD dipengaruhi oleh 4 faktor yaitu (1) ketersediaan anggaran, (2) kepentingan politik terhadap penyerapan partisipasi masyarakat dalam APBD, (3) kualitas usulan masyarakat terhadap penyerapan partisipasi masyarakat, dan (4) tingkat kepentingan terhadap penyerapan partisipasi masyarakat dalam APBD.

B. Saran

Berdasarkan simpulan, peneliti mencoba memberikan saran agar pada masa mendatang Pemerintah Kabupaten Lombok Utara tetap mengedepankan kegiatan dalam APBD berdasarkan usulan masyarakat terutama hasil yang diperoleh melalui Musrenbang, sebab masyarakat merupakan pihak yang lebih mengetahui dan memiliki informasi mengenai kondisi dan kebutuhannya. Oleh karenanya proses-proses dalam perencanaan partisipatif harus lebih serius dilakukan, terutama upaya pendampingan dalam setiap tingkatan Musrenbang sehingga disarankan hal-hal sebagai berikut (1) dalam hal anggaran hal utama yang harus diperhatikan adalah transparansi dan akuntabilitas anggaran, (2) dalam hal kepentingan politik hendaknya seluruh komponen terutama penguasa

di tingkat kabupaten dan para anggota DPRD untuk menjadikan masyarakat sebagai orang yang harus dilayani bukan sebaliknya, (3) dalam kualitas usulan hendaknya pemerintah memberikan/membuka akses informasi seluas-luasnya kepada masyarakat tentang program/kegiatan yang akan dilakukan oleh pemerintah, baik itu provinsi maupun kabupaten, (4) menjadikan Musrenbang sebagai satu-satunya wadah penyaluran partisipasi masyarakat yang berkaitan dengan kegiatan pembangunan, (5) Pemerintah Kabupaten Lombok Utara diharapkan di masa mendatang agar konsisten dan berani untuk melaksanakan pembangunan yang benar-benar berdasarkan partisipasi masyarakat, dengan cara menyerap usulan masyarakat melalui Musrenbang minimal 50 persen dari total kegiatan dalam APBD, sehingga pembangunan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat benar-benar nyata di *Bumi Tioq Tata Tunaq*, dan (6) seluruh *stakeholder* pembangunan diharapkan untuk dapat menghilangkan kepentingan sektoral, kepentingan kepartaian, serta kepentingan pribadi dalam setiap pengambilan keputusan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abe, A. (2002). *Perencanaan daerah partisipatif*. Solo: Pondok Edukasi.
- Adisasmita, R. (2006). *Pembangunan perdesaan dan perkotaan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Abidin, S. Z. (2008). *Strategi kebijakan dalam pembangunan dan ekonomi politik*. Jakarta: Suara Bebas.
- Adi, I. R. (2008). *Intervensi komunitas: Pengembangan masyarakat sebagai upaya pemberdayaan masyarakat* (cet. Ke-1). Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Ali, M. (2007). *Orang desa: Anak tiri perubahan*. Malang: Averroes Press.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lombok Utara. *Musyawarah rencana pembangunan Kabupaten Lombok Utara*. Lombok Utara: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lombok Utara.

Conyers, D. (1994). *Suatu pengantar: Perencanaan sosial di dunia ketiga*. (3rd ed.). (Susetiawan, Terjemahan). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lombok Utara. *Laporan keuangan pertanggungjawaban Kepala Daerah Kabupaten Lombok Utara*. Lombok Utara: Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lombok Utara.

Firman, M. S. (1997). *Pengantar metode penelitian kualitatif*. Padang: Fakultas Ilmu Pendidikan, IKIP Padang.

Gajayanake, Stanley and Gajayanake, J. (1996). *Community empowerment*. Dekalb, Illionis: Nothern Illionis University.

Hadi, S. (2005). *Dimensi lingkungan perencanaan pembangunan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Moloeng, L. J. (2004). *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakrya.

Nasution, S. (1992). *Metode penelitian naturalistik kualitatif*. Bandung: Tarsito.

Slamet, M. (2003). *Membentuk pola perilaku manusia pembangunan*. Bogor: IPB Press

Suharto, E. (2006). *Membangun masyarakat memberdayakan rakyat: Kajian strategis pembangunan kesejahteraan sosial dan pekerjaan sosial* (edisi Ke-2). Bandung: Refika Aditama.

Yin, R. K. (1997). *Studi kasus (desain dan metode)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Tesis

Salman, M. (2008). Analisis penyerapan aspirasi masyarakat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Aceh Tamiang Tahun 2008. *Tesis*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara, Medan.

Wibowo, A. H. (2009). Analisis perencanaan partisipatif (Studi kasus di Kecamatan Pemalang Kabupaten Pemalang). *Tesis*. Program Studi Magister Ilmu Administrasi, Universitas Diponegoro, Semarang.

Artikel

Saladien. (2006). Rancangan penelitian kualitatif. modul metodologi penelitian kualitatif. disampaikan pada pelatihan metodologi penelitian kualitatif. Program Studi Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Brawijaya, 6-7 Desember.

Nazaruddin. (2005). Memahami APBD dengan benar, Bagaimana pelaksanaannya oleh pemerintah daerah. *E-parlemen DIY*.

Fadil, F. (2013). Partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan di Kelurahan Kotabaru Tengah. *Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal*, 2(2), Juli-Desember 2013.

Assauri, S. (2003). Customer service yang baik landasan pencapaian customer satisfaction. *Usahawan*. No. 01, Tahun XXXII, Januari, hal 25-30.

Sumber Digital

Amiruddin. (2003). Draf tatib pilgub yang kompromistis, (online). Diperoleh tanggal 30 Juli 2014, dari <http://www.suaramerdeka.com/harian/0303/29/kha2.htm>.

Cahyono, B. Y. (2006). Metode pendekatan sosial dalam pembangunan partisipatif. Diperoleh tanggal 02 Agustus 2014, dari lppm.petra.ac.id/ppm/COP/download.

Marbyanto, E. (2008). Masalah dalam perencanaan: Refleksi singkat untuk kasus perencanaan dan penganggaran di Kalimantan Timur. Diperoleh tanggal 30 Juli 2014, dari <http://edy-marbyanto.blogspot.com/2008/07/masalah-dalam-perencanaan.html>.

Rahayu, A. B. M. G. (2008). Pembangunan perekonomian nasional melalui pemberdayaan masyarakat desa. Diperoleh tanggal 30 Juli 2014, dari <http://www.binaswadaya.org/files/Pemberdayaan-masyarakat-desa.pdf>.

Sumber lain

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional.