

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Tinjauan Tentang Efektifitas

Dalam konsep efektifitas yang merupakan suatu konsep yang merupakan suatu konsep yang bersifat multidimensional, maka makna yang di ungkapkan sering berbeda, walaupun pada akhirnya tujuan dari efektifitas itu adalah pencapaian tujuan.

Beberapa ahli berpendapat tentang efektifitas seperti miller mengungkapkan bahwa:

*”effectiveness be define as the degree to wich a social system achieve its goals. Effectiveness must be distinguished from efficiency. Effeciency is meanly concerned with goal attainments.* ( efektifitas dimaksud sebagai tingkatan seberapa jauh suatu sistem sosial mencapai tujuannya. Efektifitas harus dibedakan dengan efisiensi. Efisiensi terutama mengandung pengertian perbandingan antara biaya dan hasil sedangkan efektifitas secara langsung dihubungkan dengan pencapaian suatu tujuan)”.( Kristina Mellyza, 2000:12)

Sedangkan menurut drucker menyatakan ”doing the right things is more important than doing the thing right” kemudian dijelaskan pula bahwa:

*”effectiveness is to do the right things, while efficiency is to do the thing right”.* (Efektifitas adalah melakukan hal yang benar, sedangkan efisiensi adalah melakukan hal secara benar) atau juga *”effectiveness means how far we achive the goal and efficiency means how do we mix various resources properly”*(efektifitas berarti sejauh mana kita mencapai sasaran dan efisiensi berarti bagaimana kita mencampur sumberdaya secara cermat)”. ( Kristina Mellyza, 2000:13)

Menurut S, Wiharno (1992:38) pengertian efektifitas adalah keadaan yang menunjukkan sejauh mana apa yang direncanakan/diinginkan dapat terlaksana/tercapai.

Berdasarkan beberapa pendapat diatas maka dapat disimpulkan bahwa efektifitas merupakan suatu tujuan terhadap sasaran yang benar-benar hendak dicapai. Jadi, efektifitas adalah suatu ukuran keberhasilan dalam mencapai tujuan. Tinjauan efektifitas dilihat dari pendekatan tujuan, menekankan akan pentingnya pencapaian tujuan sebagai kriteria penilaian keefektifan. Maka dalam penelitian ini penulis akan mengkaji tentang efektifitas pelaksanaan musyawarah Perencanaan pembangunan (musrenbang) tingkat kecamatan, yakni apakah kecamatan dalam pelaksanaan musrenbang telah sesuai dengan tujuan dari pelaksanaan musrenbang tingkat daerah maupun pusat atau kerangka acuan perundang-undangan.

## **B. Tinjauan Tentang Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)**

### **1. Definisi Perencanaan Pembangunan**

Menurut Albert Waterston dalam Tjokroamidjojo (1990 : 12) menyebutkan perencanaan pembangunan adalah melihat kedepan dengan mengambil pilihan berbagai alternatif dari kegiatan untuk mencapai masa depan tersebut dengan terus mengikuti agar supaya pelaksanaan tidak menyimpang dari tujuan.

Secara umum, unsur-unsur pokok dalam perencanaan pembangunan terdiri dari enam unsur, yaitu sebagai berikut:

1. Adanya kebijaksanaan dasar atau strategi dasar rencana pembangunan yang sering pula disebut tujuan, arah, dan prioritas pembangunan. Pada unsur ini perlu ditetapkan tujuan-tujuan rencana;
2. Adanya kerangka rencana yang menunjukkan hubungan variabel-variabel dalam pembangunan dan implikasinya;
3. Adanya perkiraan sumber-sumber pembangunan terutama pembiayaan;
4. Adanya kebijaksanaan yang konsisten dan serasi, seperti kebijaksanaan fiskal, moneter, anggaran, sektoral, dan pembangunan daerah;
5. Adanya program investasi yang dilakukan secara sektoral, seperti pertanian, industri, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain; dan
6. Adanya administrasi pembangunan yang mendukung perencanaan dan pelaksanaan pembangunan

Ciri suatu perencanaan pembangunan yang bersifat usaha pencapaian tujuan-tujuan pembangunan biasanya berkait pula dengan peranan pemerintah sebagai pendorong pembangunan. Ciri-ciri perencanaan pembangunan menurut Tjokroamidjojo (1990: 49) diuraikan sebagai berikut :

1. Suatu perencanaan pembangunan adalah usaha yang diceminkan dalam rencana untuk mencapai perkembangan sosial ekonomi yang

tetap (*steady social economy growth*). Hal ini dicerminkan oleh dalam usaha peningkatan produksi nasional, berupa tingkat laju pertumbuhan ekonomi yang positif.

2. Usaha yang dicerminkan dalam rencana meningkatkan pendapatan perkapita. Laju pertumbuhan ekonomi yang positif, yaitu setelah dikurangi dengan laju pertumbuhan penduduk menunjukkan pula kenaikan pendapatan per kapita.
3. Usaha mengadakan perubahan struktur ekonomi yang mendorong peningkatan struktur ekonomi agraris menuju struktur industri.
4. Adanya perluasan kesempatan kerja.
5. Adanya pemerataan pembangunan yang meliputi pemerataan pendapatan dan pembangunan antara daerah.
6. Adanya usaha pembinaan lembaga ekonomi masyarakat yang lebih menunjang kegiatan pembangunan.
7. Upaya membangun secara bertahap dengan berdasar kemampuan sendiri/nasional.
8. Usaha terus menerus menjaga stabilitas ekonomi.

Menurut Koiruddin (2005:151-152) ada beberapa hal yang perlu diketahui sebelum memulai perencanaan pembangunan, yakni sebagai berikut:

1. Permasalahan yang dihadapi sangat terkait dengan faktor ketersediaan sumber daya yang ada;
2. Tujuan serta sasaran rencana yang ingin dicapai oleh pelaksana;

3. Kebijakan dan cara mencapai tujuan maupun sasaran berdasarkan alternatif yang di pandang paling baik;
4. Penjabaran dalam program-program atau kegiatan yang kongkrit;
5. Jangka waktu pencapaian, yang harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut: (a) adanya koordinasi antara berbagai pihak, (b) adanya konsistensi dengan variabel sosial ekonomi, (c) adanya penetapan skala prioritas.

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa Perencanaan Pembangunan dalam bidang apapun, pada hakikatnya menghendaki terjadinya keseimbangan yang tercermin dalam konsep pemerataan. Oleh sebab itu Musrenbang dapat dijadikan wadah yang tepat untuk mengembangkan usaha perencanaan pembangunan, membangun sinergi antar seluruh *stakeholder* dalam memecahkan masalah dan mencari alternatif-alternatif pembangunan yang lebih baik.

## **2. Definisi Perencanaan Partisipatif**

Menurut Alexander Abe (2002:81) menyebutkan bahwa perencanaan partisipatif adalah perencanaan yang dalam tujuannya melibatkan kepentingan rakyat, dan dalam prosesnya melibatkan rakyat (baik secara langsung maupun tidak langsung).

Suatu perencanaan yang ingin “melibatkan kepentingan” masyarakat tentu saja harus berjuang untuk mengangkat yang tersimpan dibawah permukaan dan menggalinya secara seksama, serta merumuskan dengan tepat, agar tidak menyimpang dari apa yang diinginkan. Artinya bahwa

menggerakkan sebuah perencanaan partisipatif membutuhkan prakondisi untuk maksud mentransformasikan kapasitas kesadaran dan keterampilan masyarakat, sehingga bisa keluar dari tradisi bisu dan menyembunyikan maksud dibawah permukaan. Selama hal ini berlangsung, maka partisipasi hanya akan terlihat sebagai formalitas partisipatif, sedangkan realitas sesungguhnya adalah hegemoni dan manipulasi. (alexander abe (2002:83)

Menurut alexander abe dijelaskan pula bahwa:

Prinsip dalam melibatkan masyarakat secara langsung adalah bahwa apa yang disebut dengan “melibatkan kepentingan masyarakat” hanya mungkin dicapai jika masyarakat sendiri ikut ambil bagian sejak dari awal, proses dan perumusan hasil. Keterlibatan rakyat akan menjadi penjamin bagi suatu proses yang baik dan benar. Namun demikian, hal ini mengasumsikan bahwa masyarakat telah “terlatih “ secara baik. Tanpa adanya pra kondisi, dalam arti mengembangkan pendidikan politik, maka keterlibatan rakyat secara langsung tidak akan memberi banyak arti.(2002:84)

Menurut Conyers dalam Hendri U.S (2010:42) mengungkapkan tiga pandangan untuk memperkuat kesimpulan tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan, yaitu pertama, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat paling efektif guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal.

Kedua, masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaanya, karena mereka akan lebih mengetahui seluk beluk

proyek tersebut dan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek yang bersangkutan.

Ketiga, tumbuh dan kembangnya anggapan bahwa keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan adalah merupakan suatu hak demokrasi bagi masyarakat. Masyarakat merasa mempunyai untuk ikut urun rembuk dalam menentukan jenis pembangunan yang akan dilaksanakan di daerah mereka sendiri.

Ada dua bentuk perencanaan partisipatif yang ditawarkan oleh Alexander Abe yakni: pertama, perencanaan yang langsung disusun bersama rakyat. Perencanaan model ini, adalah suatu proses dimana masyarakat bisa langsung ikut ambil bagian. Untuk mengorganisasi model ini perlu diperhatikan prinsip dasar yang penting dikembangkan, yakni:

1. Dalam perencanaan bersama rakyat, yang melibatkan banyak orang, maka harus dipastikan bahwa diantara para peserta memiliki rasa saling percaya, saling mengenal dan saling bisa bekerja sama. Sebab yang hendak disusun adalah suatu rencana aksi bersama, dengan demikian sejak awal perlu mempunyai dukungan nyata. Saling percaya dibutuhkan agar dalam proses bisa berjalan dengan jujur dan terbuka, tidak merupakan ajang siasat.
2. Agar semua orang bisa berbicara dan mengemukakan pandangannya secara fair dan bebas, maka diantara peserta tidak boleh ada yang lebih tinggi dalam kedudukan. Kesetaraan menjadi

penting agar semua pihak bisa mengaktualisasikan pikiran secara sehat dan tidak mengalami hambatan. Jikapun ada pemandu dalam proses, maka pemandu harus benar-benar berposisi sebagai “pemandu” dan bukan narasumber, yang pada akhirnya bisa membangun suasana asimetri.

3. Perencanaan bersama rakyat harus bermakna bahwa rakyat (peserta perumusan) bisa menyepakati hasil yang diperoleh, baik saat itu ataupun setelahnya. Harus dihindari praktek perang intelektual, dimana mereka yang berkelebihan informasi mengalahkan mereka yang miskin informasi secara tidak sehat. Karena itulah, setiap tahap proses harus dilalui dengan berpegangan pada prinsip demokrasi dan etika. Keputusan yang diambil harus merupakan keputusan bersama, dan bukan hasil rekayasa satu kelompok. Untuk bisa menghasilkan keputusan bersama, dibutuhkan pembahasan yang mendalam, sehingga masing-masing pihak benar-benar bisa paham sebelum keputusan diambil.
4. Suatu keputusan yang baik, tentu tidak boleh didasarkan pada kebohongan. Prinsip ini hendak menekankan pentingnya kejujuran dalam penyampaian informasi, khususnya persoalan yang sedang dihadapi.
5. Berproses dengan berdasarkan pada fakta, dengan sendirinya menuntut cara berfikir yang obyektif agar para peserta bisa berproses dengan menggunakan kesepakatan-kesepakatan yang sudah ditetapkan dan tidak berpindah-pindah dalam menggunakan



pijakan. Masalah ini masih merupakan tantangan, justru dengan proses inilah diharapkan bisa diperoleh pelajaran bagi rakyat agar lebih terlatih dalam berpikir obyektif.

6. Prinsip partisipasi hanya akan mungkin terwujud secara sehat, jika apa yang dibahas merupakan hal yang dekat dengan kehidupan keseharian masyarakat. Kebutuhan ini mensyaratkan adanya orientasi khusus dari perencanaan, yakni berfokus kepada masalah-masalah masyarakat.

Kedua, perencanaan perwakilan, perencanaan model ini disusun tidak secara langsung melibatkan masyarakat, terutama perencanaan yang disusun oleh pemerintah, dengan pertimbangan dari parlemen. Untuk itu dari pihak masyarakat perlu melakukan dua hal:

1. Mengorganisir perencanaan setempat agar mulai merumuskan apa yang mereka butuhkan, dan apa yang sebaiknya dikerjakan oleh pemerintah. Pengorganisasian diperlukan, agar kepentingan yang banyak bisa diakomodasi. Intinya masyarakat harus mulai mengusahakan rumusan aspirasi, yang pada nantinya diperjuangkan, atau diusahakan untuk dinegosiasikan dengan pihak pemerintah;
2. Melakukan tekanan sistematis pada parlemen dan eksekutif, sedemikian rupa sehingga apa yang disusun oleh elit, merupakan apa yang diinginkan rakyat.

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa suatu perencanaan partisipatif yang melibatkan seluruh warga masyarakat dalam

pembangunan, merupakan metode atau cara perencanaan yang memfungsikan kelembagaan masyarakat secara nyata di dalam menyusun perencanaan pembangunan. Dengan cara ini diharapkan masyarakat mampu melaksanakan, memelihara, dan menindak-lanjuti hasil-hasil pembangunan. Salah satu bentuk keterlibatan masyarakat dapat dilihat dari pelaksanaan musrenbang.

### **3. Definisi Musrenbang Tingkat Kecamatan**

#### **a. Peranan Dan Kedudukan Musrenbang**

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 050-187/Kep/Bangda/2007 tentang pedoman penilaian dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) menyebutkan bahwa musrenbang kecamatan adalah forum musyawarah *stakeholder* 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.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2008 tentang tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah pada pasal 20 ayat 1, menjelaskan bahwa musrenbang kecamatan merupakan bagian dari rangkaian kegiatan musrenbang Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Hal ini dapat dilihat pada pasal 18 ayat (4) yang menyebutkan “musrenbang

RKPD kabupaten/kota dilaksanakan untuk keterpaduan rancangan kerja antar- SKPD dan antar- rencana pembangunan kecamatan”.

Selain itu peraturan pemerintah nomor 19 tahun 2008 tentang Kecamatan, pasal 29 ayat (1) menyebutkan,“dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di kecamatan, di susun perencanaan pembangunan sebagai kelanjutan dari hasil musyawarah perencanaan pembangunan desa/kelurahan”.

#### **b. Tujuan dan Keluaran Musrenbang Kecamatan**

Menurut Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Dalam Negeri nomor 0008/M.PPN/01/2007 tentang Petunjuk 050/264 A/SJ Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2007. Penyelenggaraan Musrenbang Kecamatan Bertujuan untuk:

1. Membahas dan menyepakati hasil-hasil Musrenbang dari tingkat desa/kelurahan yang akan menjadi kegiatan prioritas pembangunan di wilayah kecamatan yang bersangkutan;
2. Membahas dan menetapkan kegiatan prioritas pembangunan di tingkat kecamatan yang belum tercakup dalam prioritas kegiatan pembangunan desa/kelurahan.
3. Melakukan klasifikasi atas kegiatan prioritas pembangunan kecamatan sesuai dengan fungsi-fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota.

Keluaran yang dihasilkan dari Musrenbang Kecamatan adalah:

1. Dokumen Rencana Kerja (Renja) Kecamatan yang akan dibiayai melalui anggaran kecamatan yang bersumber dari APBD Kabupaten/Kota pada tahun berikutnya.
2. Daftar kegiatan Prioritas yang akan dilaksanakan melalui SKPD atau Gabungan SKPD.
3. Daftar nama delegasi kecamatan untuk mengikuti Forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten/kota.
4. Berita Acara Musrenbang Tahunan Kecamatan.

### **c. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Musrenbang**

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 050-187/Kep/Bangda/2007 Tentang Pedoman Penilaian Dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Sebagai bagian penting dari proses perencanaan partisipatif, maka musrenbang perlu memiliki karakter sebagai berikut:

- a. Merupakan '*demand driven process*' artinya aspirasi dan kebutuhan peserta musrenbang berperan besar dalam menentukan keluaran hasil musrenbang;
- b. Bersifat inklusif artinya musrenbang melibatkan dan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua *stakeholders* untuk menyampaikan masalahnya, mengidentifikasi posisinya,

- mengemukakan pandangannya, menentukan peranan dan kontribusinya dalam pencapaian hasil musrenbang;
- c. Merupakan proses berkelanjutan artinya merupakan bagian integral dari proses penyusunan rencana daerah (RKPD);
  - d. Bersifat '*strategic thinking process*' artinya proses pembahasan dalam musrenbang distrukturkan, dipandu, dan difasilitasi mengikuti alur pemikiran strategis untuk menghasilkan keluaran nyata; menstimulasi diskusi yang bebas dan fokus, dimana solusi terhadap permasalahan dihasilkan dari proses diskusi dan negosiasi;
  - e. Bersifat partisipatif dimana hasil merupakan kesepakatan kolektif peserta musrenbang;
  - f. Mengutamakan kerjasama dan menguatkan pemahaman atas isu dan permasalahan pembangunan daerah dan mengembangkan konsensus;
  - g. Bersifat resolusi konflik artinya mendorong pemahaman lebih baik dari peserta tentang perspektif dan toleransi atas kepentingan yang berbeda; memfasilitasi landasan bersama dan mengembangkan kemauan untuk menemukan solusi permasalahan yang menguntungkan semua pihak (*mutually acceptable solutions*).

Didalam Musrenbang kecamatan juga memiliki prinsip- prinsip yang harus di pegang oleh seluruh pihak yang terlibat dalam pelaksanaan musrenbang kecamatan, prinsip-prinsip ini nantinya akan menjadikan forum musyawarah pengambilan keputusan bersama dalam rangka

menyusun program kegiatan pembangunan tingkat kecamatan berjalan dengan baik. Prinsip-prinsip tersebut adalah :

1. Prinsip kesetaraan, peserta musyawarah adalah kelompok masyarakat ditingkat kecamatan dengan hak yang setara untuk menyampaikan pendapat, berbicara, dan dihargai meskipun terjadi perbedaan pendapat. Sebaliknya, juga memiliki kewajiban yang setara untuk mendengarkan pandangan orang lain, menghargai perbedaan pendapat dan juga menjunjung tinggi hasil keputusan bersama. Prinsip musyawarah dialogis, peserta musrenbang kecamatan memiliki keberagaman tingkat pendidikan, latar belakang, kelompok usia, jenis kelamin, status sosial-ekonomi, dan sebagainya. Perbedaan dan berbagai sudut pandang tersebut diharapkan menghasilkan keputusan terbaik bagi kepentingan masyarakat banyak di atas kepentingan individu atau golongan.
2. Prinsip keberpihakan, dalam proses musyawarah, dilakukan upaya untuk mendorong individu dan kelompok yang paling “diam” untuk menyampaikan aspirasi dan pendapatnya, terutama kelompok miskin, perempuan dan generasi muda.
3. Prinsip anti dominasi, dalam musyawarah, tidak boleh ada individu/kelompok yang mendominasi sehingga keputusan-keputusan yang dibuat tidak lagi melalui proses musyawarah semua komponen masyarakat secara seimbang.

#### **d. Syarat Keberhasilan Musrenbang**

Sebagai bagian penting dari proses perencanaan partisipatif, keberhasilan musrenbang sangat ditentukan oleh pelaku, materi, dan proses yang terkait musrenbang itu sendiri. Secara lebih terinci faktor-faktor tersebut menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor : 050-187/Kep/Bangda/2007 Tentang Pedoman Penilaian Dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (musrenbang) adalah sebagai berikut:

##### **1. Kesiapan dan Keterlibatan Pelaku**

###### **a. Komitmen Politik Pemerintah Daerah**

Adanya komitmen politik yang tinggi dari Pimpinan Daerah dan alokasi anggaran APBD yang memadai untuk penyelenggaraan musrenbang merupakan faktor yang terpenting untuk keberhasilan musrenbang.

###### **b. Kompetensi Penyelenggara Musrenbang**

Penyelenggara musrenbang harus lembaga pemerintah daerah yang kredibel dan mempunyai kewenangan dan otoritas untuk mengambil keputusan.

###### **c. Kompetensi fasilitator**

Fasilitator yang ditugaskan untuk memfasilitasi musrenbang ini harus memiliki keterampilan organisasi, analisis, dan berwawasan luas serta supel. Kriteria umum fasilitator mesti mempunyai pemahaman dan pengetahuan tentang kerangka

berfikir strategis, pengalaman memfasilitasi perencanaan strategis; mengetahui metoda dan teknik partisipatif; memahami karakter daerah; memiliki kesabaran, sikap berorientasi pada hasil, kejujuran dan punya integritas; terbuka, percaya diri dan mampu menangani penolakan; berani mengambil resiko; akomodatif, bertanggung jawab, luwes dan responsif serta terpenting mempunyai kepercayaan bahwa perencanaan partisipatif (keterlibatan aktif *stakeholders* dalam pengambilan keputusan perencanaan) dapat membawa perubahan yang mendasar pada kesejahteraan masyarakat.

d. *Stakeholders* yang dilibatkan

*Stakeholders* yang dilibatkan dalam konsultasi perlu inklusif, yaitu *stakeholders* yang terpengaruh langsung oleh isu dan permasalahan pembangunan daerah; lembaga-lembaga yang mempunyai kewenangan atau otoritas atas isu yang dibahas dan perwakilan masyarakat umum. *Stakeholders* mencerminkan kepedulian (*interests*) pada fungsi-fungsi pemerintahan daerah; *stakeholders* perlu diidentifikasi dan dianalisis tingkat kepentingannya terhadap isu pembangunan daerah yang dibahas (dari segi kontribusi informasi, sumber daya ataupun keahlian menurut fungsi-fungsi pemerintahan daerah).



e. Keterlibatan DPRD

Keterlibatan DPRD dalam musrenbang adalah sangat penting, karena banyak pengambilan keputusan perencanaan dan penganggaran yang dilakukan oleh DPRD, sehingga tanpa keterlibatan DPRD sukar dipastikan apakah hasil musrenbang ini mendapatkan dukungan sepenuhnya dari DPRD. Adalah diharapkan bahwa DPRD dapat menyampaikan pokok-pokok pikirannya dalam penyusunan RKPD (sebagai hasil reses dan penjaringan aspirasi masyarakat yang dilakukannya di daerah pemilihannya).

f. Media informasi yang digunakan

Adalah informasi yang perlu disediakan untuk mendukung penyelenggaraan musrenbang. Informasi ini harus disampaikan jauh sebelum waktu pelaksanaan musrenbang, sehingga memungkinkan *stakeholders* mempelajari dan menguasai permasalahan yang perlu dibahas. Penyajian informasi harus ringkas dan mudah dipahami serta sesuai dengan tingkat pengetahuan *stakeholders*, sedapat mungkin dilengkapi bentuk visual dan tabel sederhana.

2. Kesiapan Informasi dan Instrumen

g. Informasi yang disediakan untuk peserta

Adalah informasi yang perlu disediakan untuk mendukung penyelenggaraan musrenbang. Informasi ini harus disampaikan

jauh sebelum waktu pelaksanaan musrenbang agar *stakeholder* dapat mempelajari dan merencanakan pertanyaan yang perlu diajukan; informasi mesti sedemikian rupa sehingga mudah dipahami dan sesuai dengan tingkat pengetahuan *stakeholders*. Informasi juga sejauh mungkin berbentuk visual sehingga mudah dipahami.

h. Tools atau instrumen yang digunakan

Ini berkaitan dengan alat, instrumen, atau format yang digunakan untuk menyerap dan menganalisis aspirasi, pendapat *stakeholders*.

i. Penjelasan tujuan penyelenggaraan musrenbang

Tujuan musrenbang perlu dipahami secara jelas oleh peserta musrenbang. Perlu dijelaskan kesepakatan yang akan dituju dan bagaimana proses mencapainya. Perlu juga diberitahukan batasan-batasan yang ada atau harus diikuti oleh Pemerintah Daerah untuk menampung aspirasi; sehingga tidak semua aspirasi dan kebutuhan peserta dapat ditampung dalam RKPD. Penjelasan ini perlu disajikan dalam panduan pelaksanaan Musrenbang.

j. Alur dan kerangka strategis pembahasan

Adalah alur pembahasan mengikuti proses pemikiran strategis (seperti identifikasi isu, perumusan tujuan, strategi, kebijakan,

perumusan program dsb). Alur tersebut harus terlihat dalam penyajian materi yang akan dibahas.

### 3. Pengorganisasian Alur Proses Musrenbang

#### k. Proses-proses musyawarah sebelumnya

Kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan pada tahapan sebelumnya, yaitu Musrenbang Desa/kelurahan, Musrenbang Kecamatan dan Forum SKPD Kabupaten/kota sangat berpengaruh terhadap keberhasilan musrenbang RKPD, mengingat proses yang dibangun dengan pendekatan “*bottom-up*” dan “*top down*” yang menjamin seluruh kepentingan dapat dipertemukan untuk mencapai kesepakatan.

#### l. Waktu pelaksanaan musrenbang

Lama waktu musrenbang sangat erat kaitannya dengan ruang lingkup dan skala issue, permasalahan yang akan dibahas; sebaiknya ada waktu (kesempatan) yang cukup untuk mempelajari, merumuskan pendapat dan mencapai suatu kesepakatan.

#### m. Metode penyelenggaraan

Musrenbang perlu memenuhi persyaratan penyelenggaraan Konsultasi Publik, focus group discussions (FGD), lokakarya.

n. Strategi pelaksanaan musrenbang

Ini berkaitan dengan bagaimana proses pembahasan akan dilakukan untuk mencapai tujuan (keepakatan); pembagian kelompok kerja yang sesuai dengan latar belakang dan kepedulian peserta sehingga mencerminkan '*demand driven*' proses dan alur perencanaan strategis.

o. Agenda pembahasan yang efisien dan efektif

Adalah pengaturan organisasi dan jadwal kegiatan konsultasi menurut hari, jam, kegiatan dan penanggung jawab kegiatan serta keluaran tiap-tiap kegiatan.

4. Dokumentasi dan Tindak Lanjut Hasil Musrenbang

p. Rekaman proses dinamika pembahasan musrenbang

Rekaman proses pelaksanaan konsultasi merupakan analisis dari aspek-aspek penting pembahasan musrenbang seperti bagaimana dinamika pembahasan, keaktifan kelompok kerja, proses mencapai kesepakatan, notulen hasil konsultasi. Rekaman harus dibuat selengkap mungkin. Untuk ini perlu ditugaskan personil khusus yang menangani perekaman proses pelaksanaan musrenbang.

q. Naskah kesepakatan musrenbang yang sistematis

Adalah naskah kesepakatan (atau rekomendasi) yang dibuat pada akhir musrenbang berisikan secara garis besar butir-butir kesepakatan yang dicapai, siapa yang akan melaksanakan

keepakatan, komitmen, sumber daya dan dana serta waktu diperlukan untuk melaksanakan kesepakatan; penanggung jawab implementasi kesepakatan; mekanisme pemantauan dan evaluasi; penandatanganan naskah kesepakatan oleh *stakeholders* yang hadir.

r. Pelaporan hasil musrenbang

Laporan hasil musrenbang harus dibuat dan disampaikan kepada semua peserta musrenbang; mencantumkan secara jelas perubahan yang telah dilakukan (apabila ada) sebagai hasil kesepakatan musrenbang.

**e. Proses Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan**

**(Musrenbang)**

Menurut Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Dalam Negeri nomor 0008/M.PPN/01/2007 tentang Petunjuk 050/264 A/SJ Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2007. Musrenbang dilaksanakan secara berjenjang mulai dari tingkat Dusun sampai tingkat Pusat. Dari hasil Musrenbang Dusun, dimusyawarahkan ditingkat Desa, untuk disusun menurut skala prioritas rencana pembangunan yang telah mendesak dan sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Prioritas pembangunan tersebut adalah sebagai berikut: Masalah Pengentasan Kemiskinan, Masalah Kesehatan, Masalah Pendidikan, Masalah Pertanian, Masalah

Kerajinan/ Industri Kecil, Masalah Pasar Tradisional. Musrenbang Desa bertujuan untuk:

1. Menampung dan menetapkan prioritas kebutuhan masyarakat yang diperoleh dari musyawarah perencanaan pada tingkat di bawah desa/kelurahan;
2. Menetapkan prioritas kegiatan desa yang dibiayai melalui alokasi dana desa baik yang bersumber dari APBD maupun Non APBD;
3. Menetapkan prioritas kegiatan yang akan diajukan dalam Musrenbang Kecamatan.

Ada beberapa hasil yang diharapkan dalam Musrenbang Desa ini antara lain adalah sebagai berikut:

- Diberikannya informasi perkiraan alokasi dana desa serta prioritas pembangunan daerah. Berangkat dari informasi ini peserta Musrenbang diharapkan dapat menyusun daftar kebutuhan pembangunan bukan daftar keinginan mengingat keterbatasan dana yang tersedia. Arah kebutuhan pembangunan juga terpandu oleh Prioritas Pembangunan Daerah, sehingga sejak awal sudah terjadi sinkronisasi arah pembangunan;
- Adanya pemisahan kegiatan yang akan dibiayai sendiri oleh Desa dan yang akan diajukan dalam Musrenbang Kecamatan. Di sini dibuka lebar partisipasi masyarakat untuk mendanai kebutuhan pembangunan Desa yang penting dan mendesak namun Alokasi Dana Desa yang disediakan Pemerintah tidak mencukupi;

- Penetapan Delegasi Desa ke Musrenbang Kecamatan sebanyak 3 – 5 orang yang diantaranya ada wakil perempuan. Merekalah wakil Desa yang akan memperjuangkan hasil Musrenbang Desa, yang telah diformulasi dalam Dokumen Rencana Kerja Pembangunan Desa. Keterwakilan perempuan dikokohkan dalam petunjuk teknis ini.

Proses Musrenbang Desa dilanjutkan dalam Musrenbang Kecamatan yang dihadiri oleh Delegasi Desa, LSM tingkat kecamatan, wakil Satuan Kerja Perangkat Daerah ( SKPD ) tingkat kecamatan, dan pejabat-pejabat tingkat kecamatan. Tahapan pelaksanaan Musrenbang Kecamatan terdiri dari:

1. Tahap Persiapan:

- a. Camat menetapkan Tim Penyelenggara Musrenbang Kecamatan.
- b. Tim Penyelenggara melakukan hal-hal sebagai berikut:
  - a) mengkompilasi kegiatan prioritas pembangunan dari masing-masing desa/kelurahan berdasarkan fungsi SKPD yang menjadi tanggungjawab SKPD.
  - b) menyusun jadual dan agenda Musrenbang Kecamatan.
  - c) mengumumkan secara terbuka tentang jadual, agenda, dan tempat Musrenbang Kecamatan minimal 7 (tujuh) hari sebelum kegiatan dilakukan, agar peserta bisa menyiapkan diri dan segera melakukan pendaftaran dan atau diundang.

- d) membuka pendaftaran dan atau mengundang calon peserta Musrenbang Kecamatan, baik wakil dari desa/kelurahan maupun dari kelompok-kelompok masyarakat.
- e) menyiapkan tempat, peralatan dan bahan/materi serta notulen untuk Musrenbang Kecamatan.

## 2. Tahap Pelaksanaan:

- a. Pendaftaran peserta Musrenbang Kecamatan.
- b. Pemaparan Camat mengenai masalah-masalah utama kecamatan, seperti kemiskinan, pendidikan, kesehatan, prasarana dan pengangguran.
- c. Pemaparan Kepala-kepala Cabang SKPD setempat atau Pejabat SKPD kabupaten/kota mengenai rancangan Rencana Kerja SKPD di tingkat kecamatan yang bersangkutan beserta strategi dan besaran plafon dananya.
- d. Pemaparan Tim Penyelenggara Musrenbang Kecamatan tentang masalah utama dan kegiatan prioritas dari masing-masing desa/kelurahan menurut fungsi/SKPD.
- e. Verifikasi oleh delegasi desa/kelurahan untuk memastikan semua kegiatan prioritas yang diusulkan oleh desa/kelurahan sudah tercantum menurut masing-masing SKPD.
- f. Kesepakatan kriteria untuk menentukan kegiatan prioritas pembangunan kecamatan untuk masing-masing fungsi/SKPD atau gabungan SKPD.



- g. Pembagian peserta Musrenbang ke dalam kelompok pembahasan berdasarkan jumlah fungsi/SKPD atau gabungan SKPD yang tercantum.
- h. Kesepakatan kegiatan prioritas pembangunan kecamatan yang dianggap perlu oleh peserta Musrenbang namun belum diusulkan oleh desa/kelurahan (kegiatan lintasdesa/kelurahan yang belum diusulkan desa/kelurahan).
- i. Kesepakatan kegiatan prioritas pembangunan kecamatan berdasarkan masing-masing fungsi/SKPD.
- j. Pemaparan prioritas pembangunan kecamatan dari tiap-tiap kelompok fungsi/SKPD atau gabungan SKPD dihadapan seluruh peserta Musrenbang Kecamatan.
- k. Pemilihan dan Penetapan daftar nama delegasi kecamatan (3-5 orang) untuk mengikuti Forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten/ Kota. Komposisi delegasi tersebut *harus* terdapat perwakilan perempuan.

Dari proses persiapan dan pelaksanaan tersebut menghasilkan usulan skala prioritas yang akan di perjuangkan pada musrenbang kabupaten. Proses musyawarah pembangunan ini berlanjut terus ke tingkat Kabupaten / Kota, Provinsi hingga akhirnya ke tingkat Nasional.

### **e. Komponen-Komponen Penilaian Atas Efektifitas Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan**

Untuk menentukan seberapa besar ketercapaian tujuan penyelenggaraan musrenbang, penulis menggunakan Tiga (3) komponen penyelenggaraan. Didalam komponen tersebut di perkuat dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 050-187/Kep/Bangda/2007 Tentang Pedoman Penilaian Dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang ) di bawah ini yaitu :

#### **1. Data Musrenbang**

Bagian ini ditujukan untuk mendapatkan gambaran umum tentang kondisi kecamatan penyelenggara, status perkembangan perencanaan daerah yang menjadi prioritas kecamatan, pengorganisasian dan profil peserta musrenbang, terutama keikutsertaan kaum perempuan dan non government *stakeholders*.

#### **2. Persiapan Musrenbang**

Persiapan yang baik akan meningkatkan kualitas pelaksanaan dan hasil musrenbang. Sasaran yang harus dicapai dalam persiapan musrenbang adalah: (1) peserta telah diberitahu lebih awal akan adanya musrenbang; (2) peserta telah menerima bahan yang akan dibahas sehingga memungkinkan peserta mempunyai cukup waktu untuk memahami tentang maksud dan tujuan musrenbang kemudian mengkaji, menyiapkan komentar, saran dan usulan yang

terarah; (3) informasi yang disajikan sesederhana mungkin sehingga mudah dipahami oleh peserta yang terdiri dari berbagai latar belakang pendidikan, pengalaman dan status sosial.

### 3. Pelaksanaan Musrenbang

Sasaran yang perlu dicapai dalam pelaksanaan musrenbang adalah; (1) kelengkapan dan kualitas informasi yang disampaikan kepada peserta, terutama tentang kejelasan isu dan permasalahan strategis yang dihadapi, prioritas program, kegiatan dan ketersediaan pendanaan; (2) adanya instrumen (format, checklist dsb) yang memudahkan peserta untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan; (3) kesesuaian pembahagian diskusi kelompok dengan pembagian fungsi pemerintahan daerah, tematik isu strategis yang dihadapi; (4) ketersediaan fasilitator yang independen dan kompeten untuk memandu jalannya diskusi untuk mencapai kesepakatan; (5) kualitas demokratisasi dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan; (6) keterwakilan *stakeholders*; (7) keterlibatan DPRD; (8) narasumber menguasai materi yang disampaikan. (9) Rumusan kesepakatan akhir dan naskah kesepakatan musrenbang kecamatan.

### C. Tinjauan Tentang Kegiatan-Kegiatan Perumusan Kebijakan

Didalam menentukan perumusan keputusan tanggung jawab untuk memilih antara alternatif program/kegiatan terletak pada perorangan (*individual*) yang mengambil keputusan atau dapat diambil oleh

beberapa orang bersama-sama (*a group of individuals*) bertindak sebagai anggota suatu kelompok.

Menurut Irfan Islamy (2001:92-93) perumusan usulan kebijaksanaan adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Yang termasuk kedalam kegiatan ini adalah:

a. Mengidentifikasi alternatif

Sebelum pembuat kebijaksanaan merumuskan usulan kebijaksanaannya, maka terlebih dahulu harus melakukan identifikasi terhadap alternatif-alternatif untuk kepentingan pemecahan masalah tersebut.

b. Mengidentifikasi dan merumuskan alternatif

Kegiatan mengidentifikasi dan merumuskan alternatif ini bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijaksanaan itu nampak dengan jelas pengertiannya. Semakin jelas alternatif itu didefinisikan maka akan semakin mudah pembuat kebijaksanaan menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif tersebut.

c. Menilai alternatif

Menilai alternatif adalah kegiatan pemberian bobot (harga) pada setiap alternatif, sehingga nampak dengan jelas bahwa setiap alternatif mempunyai nilai bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing. Dengan mengetahui bobot positif dan negatif dari masing-masing alternatif itu maka pembuat keputusan akan mengambil sikap untuk

menemukan alternatif mana yang lebih memungkinkan untuk dilaksanakan/atau yang dipakai. Penilaian alternatif didasarkan atas menguntungkan semua pihak.

d. Memilih alternatif yang memuaskan

Proses pemilihan alternatif yang memuaskan barulah dapat dilakukan setelah pembuat kebijaksanaan berhasil dalam melakukan penilaian terhadap alternatif-alternatif kebijaksanaan. Kegiatan memilih alternatif yang memuaskan tidak hanya didasarkan atas sifat rasional tapi juga non rasional. Ini mempunyai arti bahwa pembuat kebijaksanaan akan menilai alternatif-alternatif kebijaksanaan sebatas kemampuan rasionya dengan mengantisipasi dampak positif dan negatifnya. Dalam menentukan pilihan juga tidak didasarkan atas kepentingan sipembuat kebijaksanaan tapi juga untuk kepentingan pihak-pihak yang akan memperoleh pengaruh, akibat dan konsekuensi dari pilihannya itu.

Dari kegiatan perumusan kebijaksanaan diatas dapat disimpulkan bahwa didalam suatu pembuatan keputusan tidak hanya didasarkan pada satu alternatif saja tapi dapat dicari bersama alternatif-alternatif baru untuk memecahkan masalah dan didiskusikan bersama secara berkelompok atau di dalam suatu forum. Berkorelasi dengan pelaksanaan musrenbang maka forum tersebut dapat dijadikan sebagai suatu media untuk menentukan alternatif pemecahan masalah secara bersama dengan didasarkan atas kemampuan/profesional seluruh peserta musrenbang baik dari masyarakat maupun dari pemerintah itu sendiri. Keputusan yang diambil nantinya harus

menyentuh atas pemecahan masalah-masalah yang akan dihadapi kedepan seperti pengetasan kemiskinan, pendidikan, kesehatan dan lain-lain tergantung dari masalah daerah masing-masing.

#### **D. Tinjauan Tentang *Good Governance***

Dalam menyongsong pemerintahan yang baik saat ini diindonesia maka pemaknaan tentang *good governance* kini menjadi salah satu alternatif guna lebih memantabkan suatu pemerintahan yang lebih baik. Menurut Pandji Santosa (2008:xi) demi Terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat diwujudkan paling tidak meliputi : (1) Transparansi berarti pemberian jaminan bagi ketersediaan akses publik dan seluruh proses-proses pengambilan kebijakan pengelolaan pemerintahan.(2) Akuntabilitas merupakan suatu perwujudan kewajiban dari suatu institusi pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misinya. (3) Pemerintahan yang partisipatif dimaknai sebagai wujud pemerintahan yang berupaya mengakomodasi berbagai aspirasi yang muncul dimasyarakat dan melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Menurut *Institute On Governance* (1996), sebagaimana yang dikutip Pandji Santosa (2008:132), untuk menciptakan *good governance* perlu diciptakan hal-hal sebagai berikut:

1. Kerangka kerja tim (*team work*) antar organisasi, departemen, dan wilayah;

2. Hubungan kemitraan antara pemerintah dengan setiap unsur dalam masyarakat negara yang bersangkutan;
3. Pemahaman dan komitmen terhadap manfaat dan arti pentingnya tanggung jawab bersama dan kerjasama dalam suatu keterpaduan serta sinergisme dalam pencapaian tujuan;
4. Adanya dukungan dan sistem imbalan yang memadai untuk mendorong terciptanya kemampuan dan keberanian menanggung resiko (*risk taking*) dan berinisiatif sepanjang hal ini secara realistik dapat dikembangkan;
5. Adanya pelayanan administrasi publik yang berorientasi pada masyarakat, mudah dijangkau masyarakat dan bersahabat, berdasarkan kepada asas pemerataan dan keadilan dalam suatu tindakan dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, berfokus pada kepentingan masyarakat, bersikap profesional, dan tidak memihak (*non partisipan*).

Menurut UNDP (*united nation development program* ) dalam Yan Sofyan Yusup (2007:15-16) mengajukan karakteristik dari *good governance*, yaitu sebagai berikut:

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif;

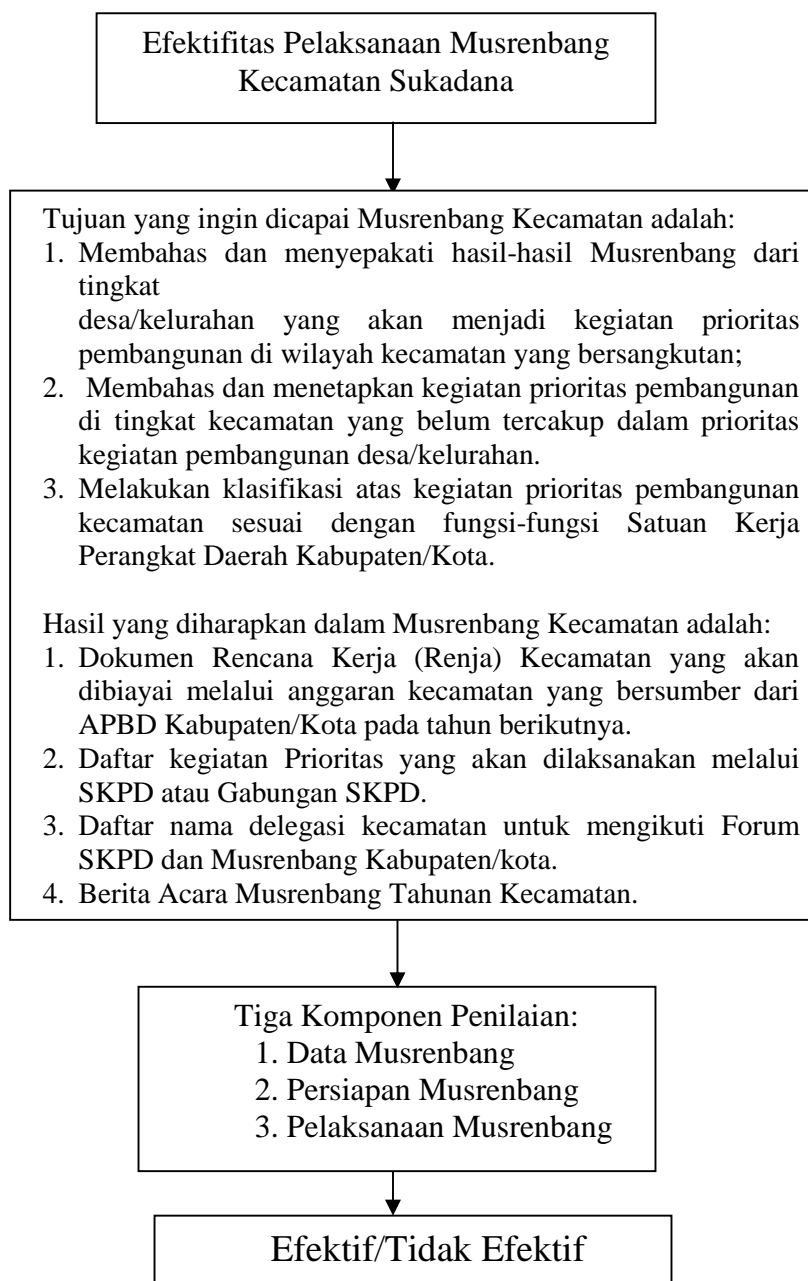
2. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia;
3. *Transparency*. Transparansi di bangun atas dasar kebebasan arus informasi, proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan, informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor;
4. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholder*;
5. *Consensus orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur;
6. *Equity*. Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk dilibatkan dalam proses politik, tanpa ada yang dikesampingkan;
7. *Effectiveness dan efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia;
8. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders* akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi;



9. *Strategic vision.* Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

### C. Kerangka Pikir

Agar lebih memudahkan dalam penelitian ini, berikut adalah bagan kerangka pikir dari penelitian ini.



Gambar 1. Kerangka Pikir

Kerangka pikir dalam penelitian ini menjelaskan tentang tahapan mekanisme penyelenggaraan musrenbang tingkat kecamatan untuk melihat seberapa efektifkah musrenbang sebagai media perencanaan pembangunan daerah/nasional. Untuk mempermudah penulis melihat efektifitas dari pelaksanaan musrenbang kecamatan sukadana tersebut penulis menggunakan mekanisme penyelenggaraan musrenbang yang didasarkan dalam keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 050-187/kep/bangda/2007 tentang pedoman penilaian dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang meliputi 3 komponen penilaian yakni data musrenbang, persiapan musrenbang, dan pelaksanaan musrenbang. Penilaian atas 3 komponen tersebut yakni meliputi:

#### 1. Data Musrenbang

Penilaian atas komponen data musrenbang ditujukan untuk mengetahui data tempat penyelenggaraan musrenbang, profil peserta dan tingkat kehadiran masyarakat dalam penyelenggaraan musrenbang kecamatan tersebut.

#### 2. Persiapan Musrenbang

Penilai atas komponen persiapan Musrenbang meliputi: Pengorganisasian penyelenggaraan, Proses musyawarah yang mengawali musrenbang, Ketersediaan informasi bagi peserta.

### 3. Pelaksanaan Musrenbang

Penilaian atas komponen pelaksanaan Musrenbang meliputi: Jadwal dan tempat pelaksanaan, informasi yang disampaikan dalam pemaparan nara sumber, ketersediaan kriteria, *score*, dan format untuk prioritisasi, agenda pembahasan, keterwakilan stakeholder dan nara sumber, ketersediaan dan kompetensi fasilitator, fasilitas dan peralatan pendukung. Serta Rumusan kesepakatan akhir dan naskah kesepakatan musrenbang kecamatan

Dari hasil mekanisme penyelenggaraan tersebut maka dapat terlihat bagaimana pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) kecamatan sukadana dalam memenuhi ketercapaian tujuan dari penyelenggaraan musrenbang.