

BAB VI. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	195
B. Saran	196

DAFTAR PUSTAKA**LAMPIRAN**

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah	2
2. Types of Action	68
3. Jumlah Kecamatan dan Desa/Kelurahan di Kota Ambon	99
4. Jumlah Penduduk Kota Ambon Menurut Kecamatan	102
5. Perkembangan Penduduk Kota Ambon Menurut Kecamatan	104
6. Penduduk Menurut Jenis Kelamin di Kota Ambon ...	107
7. Perbandingan Luas Wilayah Daratan, Jumlah Penduduk, Rasio Jenis Kelamin dan Kepadatan Penduduk di Kota Ambon 2006-2010.....	108
8. Keadaan Keuangan Kota Ambon.....	110
9. Keadaan Birokrasi Kelembagaan SKPD di Lingkup Pemerintah Kota Ambon Tahun 2012	115

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Mekanisme Pelaksanaan Musrembang Tahunan.....	44
2. KerangkaKerja Sistem Yang Dikembangkan Easton.....	52
3. Model Pembuatan Kebijakan Yang Dikembangkan Oleh Peined dan Naumes	54
4. Alur Proses Formulasi Kebijakan Publik Dengan Pelibatan Masyarakat	65
5. Kerangka Pikir	89
6. Peta Wilayah Geografis dan Administrasi Kota Ambon .	97
7. Grafik Jumlah APBD Kota Ambon	111
8. Grafik Jumlah PNS di Lingkup Pemerintah Kota Ambon	116
9. Jumlah Fraksi DPRD Kota Ambon.....	117
10. Jumlah Kursi DPRD Kota Ambon	118
11. Skema pelibatan Masyarakat dalam Penyusunan APBD di Kota Ambon.....	119
12. Skema Mekanisme Formal Pelibatan Masyarakat Secara Tidak Langsung dalam Penyusunan APBD di Kota Ambon	137
13. Skema Mekanisme Formal Pelibatan Masyarakat Secara Tidak Langsung oleh DPRD dalam Penyusunan APBD di Kota Ambon	138

14. Diagram Hubungan Para Aktor di dalam Pembahasan Surat Masuk di DPRD dalam Rangka Penyusunan APBD di Kota Ambon	139
15. Skema Pelibatan Masyarakat Dalam Musrembang Dalam Rangka Penyusunan APBD	142
16. Model Siklus Perencanaan Pembangunan	147
17. Mekanisme Formulasi Kebijakan Pembangunan Daerah	156
18. Skema Mekanisme Non Formal Pelibatan Masyarakat Dalam Musrembang Dalam Rangka Penyusunan APBD	158
19. Hubungan Mekanisme Formal dan Non Formal Pelibatan Masyarakat Yang Tidak Efektif Dalam Penyusunan APBD	163
20. Skema Hubungan Faktor Pendukung dan Penghambat Pelibatan Masyarakat dalam Penyusunan APBD	164
21. Skema Faktor Pendukung dan Penghambat Pelibatan Masyarakat dalam Penyusunan APBD di Kota Ambon.	188

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-undang pemerintahan daerah mengamanatkan penetapan anggaran daerah harus dilakukan secara transparan dan seluas mungkin melibatkan partisipasi masyarakat. Sedapat mungkin tujuan yang hendak dicapai melalui APBD mencerminkan kehendak seluruh masyarakat, karena pada dasarnya seluruh dana yang tertampung dalam APBD adalah milik masyarakat. Begitu pun hak masyarakat untuk memperoleh informasi tentang APBD harus dijamin, yakni melalui penempatan laporan keuangan daerah dalam Lembaran Daerah yang dapat diakses oleh masyarakat.

Dalam sistem penganggaran yang berlaku, penetapan APBD melalui persetujuan DPRD. Dalam hal ini DPRD merupakan sarana bagi penyaluran aspirasi masyarakat (atas barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat) dan sekaligus juga penyaluran aspirasi dan tujuan dari Partai Politik. Sementara itu birokrat sebagai penyelenggara pemerintahan dan sekaligus sebagai penyedia barang dan jasa publik akan berupaya untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat secara efisien (Pakpahan, 2000, 57)

Di lapangan, proses penganggaran tetap menjadi misteri bagi sebagian besar masyarakat. Penentuan isi APBD sepihak oleh

pemerintah daerah dan DPRD. Semestinya dalam rangka mengembangkan sistem anggaran yang aspiratif dan transparan diperlukan keterlibatan masyarakat secara langsung dan aktif melalui lembaga-lembaga publik seperti pers, LSM maupun lembaga kemasyarakatan lainnya. Perlu juga digunakan media *hearing* atau jajak pendapat dengan masyarakat. Pelibatan ini semestinya meliputi hampir semua daur APBD, yakni pada proses penyusunan, pengawasan serta pelaporan pertanggungjawaban APBD.

Tabel 1 Siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

No.	Tahapan	Durasi (bulan)	Rentang Waktu
1.	Penyusunan	6	April-September
2.	Pengesahan	3	Oktober-Desember
3.	Pelaksanaan	12	Januari-Desember
4.	Pertanggungjawaban	3	Januari-Maret

Sumber: Helmi Fuady dkk, 2002, hal. 44 (daur ini berlaku sejak tahun anggaran 2000)

Melihat rentang waktu yang panjang dalam semua tahapan APBD, tersedia cukup waktu untuk melibatkan masyarakat. Pelibatan masyarakat penting karena semua sisi kehidupan masyarakat bersentuhan dengan anggaran publik, baik dari sisi penerimaan maupun sisi belanja. Kebijakan anggaran dapat menentukan beban yang harus ditanggung oleh masyarakat, sementara besaran alokasi anggaran akan mempengaruhi kualitas pendidikan, kesehatan, transportasi serta pelayanan publik lainnya. Kenyataan bahwa kebijakan anggaran yang tidak berpihak kepada masyarakat adalah dampak dari proses penganggaran yang tertutup, dan tidak melibatkan masyarakat.

Kebijakan pemerintah daerah dituangkan dalam dokumen perencanaan daerah yang disusun secara berjangka meliputi: (1) Rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJP daerah) untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP nasional; (2) Rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJM daerah) untuk jangka waktu 5 (lima) tahun merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP daerah dengan memperhatikan RPJM nasional; RPJM daerah memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif; dan (3) Rencana kerja pembangunan daerah, (RKPD), merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat, dengan mengacu kepada rencana kerja Pemerintah.

Untuk itu dalam melakukan analisis anggaran sangat penting pula untuk mengetahui konsistensi kebijakan pemerintah daerah. Apabila dalam RPJM daerah disebutkan bahwa misi pemerintah daerah lima tahun

ke depan adalah pendidikan dasar untuk semua, maka alokasi anggaran pendidikan dalam setiap tahun anggaran harus mendukung pencapaian misi itu. Begitupun bila misi lima tahun ke depan adalah mewujudkan masyarakat sehat, maka alokasi anggaran kesehatan dalam tiap tahun anggaran juga harus signifikan bagi pencapaian misi itu. DPRD mempunyai posisi, tugas dan fungsi yang penting dalam perencanaan dan pengawasan pengelolaan APBD. Fungsi perencanaan ini dimulai dengan proses penjaringan aspirasi dan kebutuhan masyarakat hingga penetapan arah dan kebijakan umum APBD. Sedangkan pengawasan DPRD dilakukan di semua tahapan atau daur APBD.

Untuk melahirkan pengelolaan keuangan yang partisipatif sesuai dengan prinsip negara demokrasi, keterlibatan masyarakat harus pada semua tahapan pengelolaan keuangan pada hal-hal yang sangat khusus yang menurut undang-undang tidak menjadi domain public. Oleh karena itu seharusnya partisipasi masyarakat ada pada tahapan-tahapan pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan mulai dari perencanaan sampai pertanggungjawaban (Karianga, 2011:434). Dengan partisipasi yang dilakukan pada setiap tahap maka ada dua pintu partisipasi yang diharapkan dapat tercipta yaitu melalui Musrenbangda oleh pihak eksekutif dan forum partisipasi masyarakat oleh pihak legislative.

Berkaitan dengan hak masyarakat dalam anggaran, maka perlu muncul kesadaran bahwa masyarakat adalah korban apabila kebijakan anggaran tidak berpihak pada masyarakat. Harus disadari bahwa

sebagian besar kebijakan anggaran akan menyentuh semua sisi kehidupan masyarakat, yakni apakah kita tinggal di lingkungan yang kumuh dan banjir atautkah di lingkungan yang sehat, bebas polusi serta aman. Apakah beban anggaran ditanggung sepadan dengan kualitas pelayanan publik yang diterima atau tidak. Apakah masyarakat memperoleh pendidikan dan jaminan kesehatan yang layak dan lain sebagainya. Harus pula dicermati apakah kebijakan anggaran sudah sensitif gender, apakah berorientasi pada masyarakat miskin dan lain sebagainya.

Dalam sistem politik demokrasi terdapat ruang yang jelas antara penguasa dan rakyat dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik. Ruang rakyat adalah mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik. Begitupun dengan APBD, tersedia ruang bagi masyarakat untuk mempengaruhinya agar kebijakan anggaran menjadi berpihak pada kepentingan masyarakat.

Harus disadari bahwa demokrasi perwakilan tidak cukup, melainkan harus ditambah dengan demokrasi partisipatoris, dimana semua warganegara harus melatih diri untuk menjadi warganegara yang berpartisipasi optimal dalam kehidupan politik dan pemerintahan (Panjaitan, 2001: 110). Kebanyakan anggota masyarakat tidak sadar bahwa secara bersama-sama dalam bentuk institusi publik (LSM, dll) dapat mempengaruhi proses pengalokasian anggaran, kesadaran ini sangat penting karena kecenderungan elite politik yang lepas dari kendali

rakyat sehingga dengan seandainya meningkatkan anggaran untuk kesejahteraan mereka.

Sebagaimana yang berlaku pada semua produk kebijakan, maka peran masyarakat akan efektif bila dilakukan pada proses penyusunan anggaran, dibandingkan dilakukan hanya pada saat implementasi anggaran itu. Harus disadari bahwa tahap penyusunan merupakan tahap terpenting dari sebuah siklus anggaran, karena hasil dari tahap ini akan mempengaruhi proses dan hasil tahapan berikutnya.

Pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD merupakan suatu komitmen dari pemerintah Kota Ambon agar terjadi peningkatan pemberdayaan masyarakat yang dapat menumbuhkan suatu kemandirian yang ada di kota Ambon. Akan tetapi, keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan belum sepenuhnya bisa dirasakan. Pasalnya, Pemerintah Kota terkesan masih enggan menerapkan sistem pembangunan partisipatif. Partisipasi masyarakat melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes), banyak dimentahkan oleh program-program yang disusun Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD).

Musrenbang adalah sebuah mekanisme perencanaan, sebuah institusi perencana yang ada di daerah dan sebagai mekanisme untuk mempertemukan usulan/kebutuhan masyarakat (*bottom up planning*) dengan apa yang akan diprogram pemerintah (*top down planning*). Idealnya pelaksanaan Musrenbang melibatkan masyarakat/stakeholder

non Pemerintah mulai dari tahapan Proses, Penentuan, dan Pelaksanaan termasuk stakeholder secara bersama memikirkan bagaimana membiayai dan mengimplementasikan hasil Musrenbang. Ini biasa terjadi manakala benar Pemerintah duduk secara bersama dan setara dalam memikirkan pembangunan yang bertumpu pada kesejahteraan masyarakat kedepan.

Musrenbang adalah sebuah mekanisme yang benar – benar menjadi wadah dalam mempertemukan apa yang dibutuhkan masyarakat dan bagaimana Pemerintah merespon hal tersebut, namun kenyataan yang ada, masyarakat apatis terhadap mekanisme Musrenbang. Apalagi kenyataan yang ada hasil Musrenbang bukan menjadi bagian dari amanah yang akan dijalankan tahun berikutnya, akan tetapi terlihat dan terasa oleh masyarakat begitu banyak program yang terlaksana tanpa melalui musyawarah/proses komunikasi antar masyarakat dan pihak pelaksana.

Musrenbang dilaksanakan dalam rangka melaksanakan amanat Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyusunan Rencana Pembangunan, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, Peraturan Pemerintah Nomor 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 (RPJMN/RPJMD),serta Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala BAPPENAS dan Menteri Dalam Negeri Nomor 0008/M.PPN/01/ 2007-050/264.A/SJ, tanggal 16 Januari 2008 perihal Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2008. Kedua peraturan tersebut mengamanatkan bahwa perencanaan pembangunan daerah dilakukan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing guna mewujudkan integrasi, sinkronisasi dan sinergitas pembangunan, antar (stakeholders) pemangku kepentingan.

Setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyusun Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) sebagai penjabaran Rencana Strategis (Renstra) SKPD dan bahan bagi penyempurnaan RKPD. Penyusunan berbagai dokumen rencana tahunan tersebut dilakukan melalui proses koordinasi antar instansi pemerintah (Forum SKPD) dan proses partisipasi seluruh pelaku pembangunan dalam forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).

Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan pedoman bagi penyusunan APBD yang akan ditetapkan secara bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) mempunyai fungsi pokok sebagai : (1) Acuan bagi seluruh pelaku pembangunan dalam menjabarkan seluruh

kebijakan public, (2) Pedoman dalam penyusunan APBD sesuai dengan arah kebijakan pembangunan daerah selama satu tahun, dan (3) Jaminan kepastian kebijakan sebagai wujud nyata komitmen pemerintah dalam melaksanakan pembangunan.

Sehubungan dengan hal diatas, sebagai bagian dari proses penyelenggaraan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, maka dalam perencanaan pembangunan perlu dilakukan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang akan membahas dan menyempurnakan Rancangan Awal Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk difinalisasi lebih lanjut sebagai pedoman dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran yang merupakan mata rantai dalam proses penyusunan APBD.

Proses penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) sebagai wujud dari perencanaan *Bottom Up* sedapat mungkin melibatkan seluruh segmen masyarakat sebagai stakeholders dalam pembangunan. Implementasi perencanaan pembangunan partisipatif di daerah adalah Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Musrenbangda). Musrenbangda adalah forum multi-pihak terbuka yang secara bersama mengidentifikasi dan menentukan prioritas kebijakan pembangunan masyarakat.

Sejalan dengan semangat otonomi di Pemerintahan Daerah Kota Ambon, pola pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD ini dilaksanakan dalam bentuk forum musrenbang baik musrenbang desa

sampai pada musrenbang tingkat kecamatan dan kabupaten/kota. Pelibatan masyarakat desa/kelurahan pada tingkat Musrenbang desa bertujuan untuk mencapai kesepakatan tentang prioritas program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang akan dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Dana Pembangunan Desa/Kelurahan serta memilih wakil-wakil pada tingkat Musrenbang Kecamatan.

Hasil Musrenbang desa/kelurahan dan Musrenbang kecamatan inilah yang menjadi masukan pada tingkat Musrenbang kota, kemudian dituangkan pada dokumen KUA-PPAS. Pelibatan masyarakat ini dapat pula memanfaatkan ruang publik yang tersedia pada lembaga DPRD/legislative yang dikenal dengan istilah Jaringan Asmara, masyarakat dapat menyampaikan aspirasi dalam bentuk Surat Masuk ke DPRD/legislative. Disamping itu apabila aspirasi yang disampaikan masyarakat itu mendapat perhatian DPRD/legislative, maka kelompok masyarakat yang menyampaikan aspirasinya dapat diberi kesempatan diundang pada saat rapat pembahasan RAPBD pada tingkat Komisi bersama SKPD terkait. Pembahasan ini masih mengulas masalah program yang akan disesuaikan dengan skala prioritas pemerintah kota.

Setelah jadi produk Musrenbang tingkat kota itu akan ditetapkan sesuai dengan kebutuhan prioritas berdasarkan visi dan misi serta Renstra Pemerintah Kota, yang kemudian digambarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) setiap tahun. RKPD ini sesungguhnya

memuat rencana dari desa dan kecamatan, yang kemudian dikombain dengan kebijakan dari Pemkot yang sarannya untuk mensejahterakan masyarakat di bawah. Disinilah keterlibatan masyarakat dalam arti memberikan fikiran-fikiran sebagai dasar penyusunan APBD. Pemikiran-pemikiran ini yang kemudian dituangkan dalam Kebijakan Umum Anggaran (KUA) – Prioritas Platform Anggaran Sementara (PPAS) yang memuat asumsi-asumsi rencana pembangunan 1 tahun ke depan.

Jadi pelibatan masyarakat ini dimaknai dalam pelaksanaan musrenbang dari tingkat desa/kelurahan sampai pada musrenbang tingkat kecamatan dan kota. Keaktifan untuk memanfaatkan Jaringan Aspirasi Masyarakat di lembaga DPRD/legislative serta penyampaian surat pengaduan pada instansi terkait merupakan gambaran batasan pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD khususnya di pemerintah Kota Ambon. Terkait dengan pembahasan dan penentuan jumlah anggaran tidak melibatkan masyarakat dalam penyusunan dan pembahasannya karena merupakan hak legislative DPRD bersama eksekutif/pemerintah kota.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang maka dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme dan bentuk pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Ambon?
2. Faktor-faktor apakah yang mendukung dan menghambat mekanisme dan bentuk pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Ambon?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah maka adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menjelaskan mekanisme dan bentuk pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Ambon.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat mekanisme dan bentuk pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Ambon.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk menambah khazanah pengembangan ilmu terapan tentang administrasi publik
- b. Sebagai bahan referensi bagi akademisi atau calon peneliti yang akan mengkaji hal serupa.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Daerah dan DPRD khususnya di Kota Ambon untuk mengevaluasi kebijakan pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD
- b. Sebagai bahan informasi bagi stakeholder dan masyarakat untuk mengoptimalkan keterlibatannya dalam penyusunan APBD di daerahnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Pelibatan Masyarakat Dalam Perencanaan

Istilah 'pelibatan' berasal dari akar kata *libat* ditambah prefix (awalan) *pe* dan suffix (akhiran) *an*. Kata pelibatan dalam bahasa Inggris disebut *involved* dan *participatory* mengandung arti bahwa ada seseorang atau sekelompok orang atau pihak yang terlibat dalam suatu kegiatan atau program karena dilibatkan oleh pihak yang berwenang melibatkannya. Pelibatan juga berarti mengajak seseorang atau sekelompok orang untuk hadir melakukan sesuatu yang perlu dilakukan sesuai hak – hak, kewenangan dan kepentingannya.

Pelibatan pada intinya adalah keterlibatan baik karena diajak atau diundang untuk terlibat maupun karena atas inisiatif sendiri melibatkan diri dalam rangka memberikan suatu peran atau kontribusi terhadap suatu kegiatan dan tujuan yang hendak ingin dicapai. Dengan demikian, pelibatan bersinonim dengan kata 'partisipasi' atau peranserta.

Rahardjo Adisasmita (2006:2) menyatakan bahwa partisipasi berarti prakarsa, peran aktif dan keterlibatan semua pelaku pembangunan termasuk penyedia dan penerima pelayanan serta lingkungan sosialnya dalam pengambilan keputusan, perumusan rencana, pelaksanaan kegiatan dan pemantauan pelaksanaan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial. Kegiatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan meliputi identifikasi potensi, permasalahan yang dihadapi

masyarakat, penyusunan program-program pembangunan yang benar-benar dibutuhkan masyarakat lokal, implementasi program pembangunan dan pengawasannya.

Konsensus tentang pelibatan atau partisipasi masyarakat dalam beberapa dekade terakhir nampak semakin trend dalam berbagai wacana paradigma pembangunan dan implementasi kebijaksanaan publik serta dalam kerangka program-program pelayanan publik sesuai tuntutan perwujudan *good governance*. Secara konseptual, pengertian 'partisipasi' telah banyak diuraikan oleh para ahli meskipun masih terjadi beberapa perbedaan sudut pandang dalam mendefinisikannya.

Pelibatan atau partisipasi adalah keterlibatan anggota masyarakat dalam pembangunan, meliputi kegiatan perencanaan dan pelaksanaan (*implementation*) program/proyek pembangunan yang dikerjakan di dalam masyarakat lokal. Partisipasi atau peranserta masyarakat dalam pembangunan adalah aktualisasi dari ketersediaan dan kemampuan anggota masyarakat untuk berkorban dan berkontribusi dalam implementasi program/proyek yang dilaksanakan. Peningkatan partisipasi masyarakat merupakan salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat (*social empowerment*) secara aktif yang berorientasi pada pencapaian hasil pembangunan yang dilakukan dalam masyarakat (Rahardjo Adisasmita, 2006:34-35)

Jabaabrota Bhattacharya dalam Ndraha (2004:10) mengartikan pelibatan atau partisipasi sebagai pengambilan bagian dalam kegiatan

bersama. Partisipasi masyarakat adalah kesediaan atau keikutsertaan untuk membantu setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa mengorbankan kepentingan diri sendiri. Partisipasi memuat/berlaku prinsip pertukaran dasar (*basic exchange principle*).

Dari definisi tersebut terkandung tiga esensi, yaitu : (1) keterlibatan, partisipasi berarti adanya keterlibatan mental dan emosional dibanding hanya aktivitas fisik, sehingga dengan itu makna partisipasi secara sukarela menjadi jelas terbedakan dari mobilisasi; (2) kontribusi, partisipasi berarti mendorong orang untuk mendukung/menyumbang kepada situasi tertentu, sehingga berbeda dengan sikap memberi sesuatu; (3) tanggungjawab, partisipasi mendorong orang untuk ikut bertanggungjawab dalam suatu kegiatan karena apa yang disumbangkannya itu adalah atas dasar sukarela sehingga timbul *self-involve*.

Dikemukakan Rahardjo Adisasmita (2006:35) bahwa, dengan partisipasi masyarakat, perencanaan diupayakan menjadi lebih terarah, artinya rencana atau program pembangunan yang disusun itu adalah sesuai dengan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Hal ini sejalan dengan Piter M. Blau bahwa, semakin banyak manfaat yang diduga akan diperoleh suatu pihak dari pihak lain, melalui kegiatan tertentu semakin kuat pihak itu akan terlibat di dalamnya.

Partisipasi merupakan sikap keterbukaan terhadap persepsi dan peranan pihak lain; sikap keterbukaan terhadap kesadaran mengenai

kontribusi yang dapat diberikan pihak lain untuk suatu kegiatan; serta partisipasi pada hakekatnya adalah keikutsertaan dalam setiap proses yang dilalui untuk mencapai tujuan (Ndraha, 2003 : 11).

Usaha untuk meningkatkan pelibatan atau partisipasi masyarakat dibutuhkan : (1) kepemimpinan lokal (*local leadership*) yang aspiratif ke bawah dan berwawasan ke depan pada pembangunan berkelanjutan, (2) sosialisasi, pendampingan dan penguatan kelembagaan (ekonomi dan sosial). Pembangunan masyarakat ditingkatkan melalui pengembangan kemampuan sumber daya manusia yang ada sehingga prakarsa dan kreativitas anggota masyarakat menjadi semakin berkembang dan tingkat kesadarannya semakin tinggi (Rahardjo Adisasmita,2006:53).

Lanjut dijelaskan Raharjo Adisasmita (2006 :110-111), partisipasi masyarakat berfungsi sebagai masukan dan keluaran. Sebagai masukan, partisipasi masyarakat dapat berfungsi dalam setiap fase program pembangunan, yaitu fase penerimaan informasi, fase pemberian tanggapan terhadap informasi, fase perencanaan pembangunan dan fase pelaksanaan pembangunan serta fase penerimaan hasil dan penilaian pembangunan. Sebagai masukan, partisipasi berfungsi menumbuhkan kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri. Untuk mengefektifkan pelaksanaan pembangunan pedesaan, maka pendekatan manajemen partisipatif memiliki peran penting dan strategis yang sangat perlu dipertimbangkan para elit lokal dalam mengimplementasikan peran kepemimpinannya.

Upaya meningkatkan/menumbuhkan peranserta masyarakat dalam pembangunan yang tidak terjangkau oleh birokrasi pemerintah, dibutuhkan peranserta LSM yang mampu dalam bidangnya untuk berperanserta melaksanakan program-program pemerintah yang dapat menjangkau masyarakat luas, sehingga diharapkan prakarsa masyarakat sendiri dapat tumbuh sehingga kegiatan-kegiatan pembangunan tidak tergantung pada proyek pemerintah.

Dengan cara demikian pendapatan masyarakat dan kesempatan kerja dapat meningkat. Dalam kaitan itu, ada dua masalah pokok yaitu : pertama, aparatur pemerintah perlu dibekali kemampuan dalam memahami perilaku masyarakat dan mendorong peransertanya, kedua, sebagian masyarakat masih belum sepenuhnya menyadari bahwa pembangunan adalah untuk mereka, sehingga perlu diberi wasasan yang lebih luas, jangan diperlakukan sebagai obyek tetapi sebagai subyek pembangunan (Raharjo Adisasmita, 2006 :53-54).

Wacana tentang pelibatan atau partisipasi publik dalam perencanaan dan pengelolaan sektor publik sebenarnya mendapat perhatian. Di Amerika wacana ini muncul sejak akhir tahun 1950-an, sementara di Inggris sejak awal tahun 1960-an dan di Australia menyusul pada tahun 1970-an. Wacana tersebut berkembang sejalan dengan perubahan struktur politik yang mengarah kepada sistem yang disebut demokrasi. Proses demokratisasi pada suatu saat akan mendorong

terbentuknya suatu tatanan masyarakat untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan publik.

Paradigma perencanaan sebagai sebuah domain publik merupakan sebuah paradigma yang lahir dari tradisi perencanaan sebagai sebuah proses pembelajaran social. Dari hal tersebut maka lahir sebuah konsekuensi logis perencanaan yang berbasiskan diri kepada masyarakat dengan peran perencanaan yang berbeda dengan perencana sebagai sebuah alat dalam mempertahankan power yang dimiliki.

Konsepsi tentang pelibatan selaras dengan perencanaan partisipatif, yang pertama kali dicetuskan oleh John Friedman pada Tahun 1973 sebagai sebuah cerminan dari guncangan yang terjadi pada paradigma perencana yang terjadi di Amerika Serikat. Kritikan dilancarkan oleh John Friedman kepada paradigma-paradigma perencana awal di Amerika Serikat, yang hanya memfokuskan diri kepada para pembuat dokumen rencana semata dan melupakan proses dan hubungan timbal balik antara elemen-elemen social di dalamnya. Inti dari pemikiran John Friedman pada saat itu, ialah perencanaan “dari bawah” yang dapat mencerminkan dengan tepat kepentingan rakyat yang sesungguhnya dari rakyat yang terlibat dalam kegiatan kehidupan social mereka (Friedman, 1981).

Pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD adalah konsekuensi dari terbukanya kran demokrasi, dan kecerdasan masyarakat itu sendiri yang mulai nampak, sehingga sudah semestinya dilibatkan

secara langsung dalam setiap pengambilan keputusan seperti penyusunan APBD. Pada dasarnya pelibatan publik adalah suatu proses dialog dan negosiasi antara kepentingan semua stakeholders untuk memperoleh sebuah keputusan yang optimal.

Dalam kegiatan pelibatan publik pihak pemerintah harus diwakili oleh *decision making* (bukan aparat teknis) yang bersedia memberikan informasi secara terbuka serta berbagi otoritas dengan masyarakat dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat. Sementara masyarakat sebagai stakeholders dituntut untuk dapat mengorganisir diri dan sedapat mungkin bisa memperoleh informasi tentang sesuatu masalah dengan sangat baik. Hal ini dimaksud untuk menghindari distorsi di dalam keterwakilan mereka dan distorsi dalam setiap tahap pelaksanaan pelibatan publik. Tanpa mengurangi esensinya, kegiatan pelibatan publik perlu dilembagakan dan memperoleh dasar hukum yang bersifat mengikat, baik bagi birokrasi pemerintahan maupun masyarakat, sehingga dapat diselenggarakan setiap waktu.

1. Partisipasi dalam Perencanaan Strategis

Perencanaan Strategis umumnya memakai konsep *stakeholders* untuk menyeleksi berbagai isu berkaitan dengan pemilihan pihak-pihak yang terlibat dalam proses perencanaan strategis : waktunya, alasannya dan caranya. Konsep Stakeholders menuntut perencana untuk membuat daftar semua *stakeholders* yang mungkin terlibat atau terpengaruh oleh proses; mengidentifikasi

kepentingan atau kaitannya dalam proses; merumuskan keragaman tanggapan dari masing-masing pihak; dan mengklarifikasi hal-hal yang stakeholders mungkin mempunyai kontribusi dalam proses.

Dalam tradisi teori demokrasi telah menawarkan pemikiran dasar tentang partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, yaitu partisipasi masyarakat akan cenderung menghasilkan keputusan yang lebih baik dan mengembangkan warga masyarakat menjadi lebih baik (Pateman, 1970).

Keputusan yang lebih baik dapat dihasilkan karena pengetahuan atau kepakaran yang lebih lengkap dan karena kepentingan warga masyarakat lebih diperhatikan dan diwadahi. Legitimasi dan implementasi strategi akan lebih mudah sejauh masyarakat merasa puas karena berbagai kepentingannya telah tersalurkan. Partisipasi yang aktif akan mendidik dan memberdayakan masyarakat dan sejalan dengan itu partisipasi membuat masyarakat merasa ikut bertanggung jawab terhadap kehidupan komunitasnya.

2. Partisipasi dalam Pembangunan

Secara sederhana, konsep pelibatan atau partisipasi terkait dengan “keterlibatan satu pihak dalam kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain”. Dalam konteks pembangunan, partisipasi masyarakat selalu terkait dengan “keterlibatan masyarakat dalam program/proyek/kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah/negara”.

Kegiatan pembangunan setidaknya mencakup empat tahapan. dimensi-dimensi partisipasi masyarakat (Cohen dan Uphoff, 1977) yaitu:

1. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan (*planning/ decision making*). Program/ proyek pembangunan idealnya melibatkan masyarakat dalam perencanaannya. Masyarakat diajak untuk mendefinisikan apa kebutuhan/masalah mereka, mendiskusikan bagaimana cara yang tepat untuk memecahkan masalah/memenuhi kebutuhan tersebut, memikirkan bagaimana proses penyelesaian masalah/pemenuhan kebutuhan tersebut dilakukan, serta merundingkan bagaimana keberhasilan penyelesaian masalah/pemenuhan kebutuhan tersebut dinilai keberhasilannya. Tentu saja setiap individu atau kelompok dalam masyarakat tidak akan mencapai tingkat partisipasi yang sama, tetapi yang bisa dijadikan indikator disini adalah sejauhmana masyarakat minimal ikut hadir, ikut memberikan saran, ikut mempengaruhi keputusan, ikut meruluskan rekomendasi, pada rencana pembangunan sesuai dengan kapasitasnya.
2. Partisipasi masyarakat dalam implementasi pembangunan (*implementation*). Partisipasi masyarakat dalam implementasi pembangunan berarti melibatkan masyarakat ke dalam proses pelaksanaan program/ proyek pembangunan. Masyarakat ikut menyumbangkan tenaga, pikiran dan materi selama suatu kegiatan pembangunan dijalankan. Masyarakat dilibatkan sesuai dengan tingkat kemampuan mereka, dan keterlibatan tersebut berbasis pada kesukarelaan, bukan mobilisasi atau paksaan. Termasuk dalam partisipasi ini adalah sejauhmana masyarakat terlibat mengawasi pelaksanaan pembangunan, memberikan kritik dan melakukan control selama implementasi pembangunan berlangsung, khususnya dalam konsistensi implementasi tersebut dengan rencana yang telah dirumuskan atau dalam penyesuaian-penyesuaian yang dibuat untuk merespons perubahan lingkungan.
3. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil pembangunan (*sharing benefit*). Masyarakat menikmati secara adil dan merata hasil pembangunan baik yang dapat diukur secara fisik seperti peningkatan infrastruktur maupun yang sifatnya perubahan pola pikir, pola sikap dan pola tindak. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil pembangunan harus menyentuh semua lapisan, karena bila yang menikmati pembangunan hanya lapisan atau golongan tertentu, maka ia akan menimbulkan kecemburuan pada lapisan atau golongan masyarakat lainnya. Secara umum, indikator yang dapat diukur dari partisipasi ini adalah sejauhmana masyarakat

- mengalami peningkatan kesejahteraan secara umum dan sejauhmana mereka ikut memelihara hasil pembangunan tersebut.
4. Partisipasi masyarakat dalam evaluasi pembangunan (*evaluation*). Keberhasilan pembangunan tidak hanya dievaluasi oleh penginisiatif pembangunan itu sendiri, dalam hal ini pemerintah. Aspirasi masyarakat harus didengar dalam menilai seberapa jauh sebuah implementasi pembangunan “berhasil” menurut criteria mereka, menurut penilaian mereka. Tentu saja, masyarakat dalam hal ini akan lebih mengacu pada segi kemanfaatan pada perbaikan nasib hidup mereka, pada perbaikan tingkat kesejahteraan mereka. Dengan mendengar penilaian masyarakat pada acuan segi kemanfaatannya bagi mereka, sebuah kegiatan pembangunan lebih bisa dikoreksi, diperbaiki dan disempurnakan. Evaluasi masyarakat akan menjadi bahan pelajaran untuk selanjutnya.

Menurut Cohen dan Uphoff (1977), partisipasi masyarakat pada tiap tahapan pembangunan akan mengkondisikan proses belajar bagi komunitas dan menciptakan efek-efek spesifik bagi masyarakat. Demikian pula pada partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan akan melahirkan *sense of identification* (kemampuan identifikasi) di dalam tubuh masyarakat.

Partisipasi dalam perencanaan yang berulang-ulang, kapasitas untuk mengidentifikasi apa kebutuhan mereka, apa masalah mereka, apa alternatif pemenuhan kebutuhan mereka, apa alternatif pemecahan masalah mereka, bagaimana scenario pemenuhan kebutuhan dan pemecahan masalah mereka, akan dimiliki oleh masyarakat sebagai hasil pengalaman belajar dari akumulasi keterlibatan tersebut, sehingga suatu saat tanpa bantuan dari orang luar (*Outsider*), masyarakat akan mampu mengidentifikasi sendiri kebutuhan dan masalahnya, mampu mencari sendiri cara dan jalan keluar pemenuhan kebutuhan dan pemecahan masalahnya, bahkan

mampu merencanakan sendiri program-program untuk pemenuhan kebutuhan dan pemecahan masalah tersebut.

B. Konsep *Public Governance* dalam Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan merupakan tugas pokok dalam administrasi atau manajemen pembangunan. Perencanaan diperlukan karena merupakan kebutuhan pembangunan yang lebih besar dibanding dengan ketersediaan sumber daya. Dengan perencanaan maka dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memberi hasil yang optimal.

Perencanaan pembangunan daerah merupakan suatu usaha yang sistematis dari berbagai pelaku, baik umum maupun pemerintah, swasta maupun kelompok masyarakat lainnya pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan dan keterkaitan aspek-aspek fisik, sosial ekonomi dan aspek-aspek lingkungan lainnya dengan cara :

- 1) Secara terus menerus menganalisis kondisi dan pelaksanaan pembangunan daerah
- 2) Merumuskan tujuan-tujuan dan kebijakan-kebijakan pembangunan daerah
- 3) Menyusun konsep strategi-strategi bagi pemecahan masalah
- 4) Melaksanakan dengan menggunakan sumber daya yang tersedia sehingga peluang-peluang baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dapat ditangkap secara berkelanjutan (Syahroni (2002:3-4).

Kartasasmita (1997:48-49) mengemukakan bahwa hakikat perencanaan pembangunan adalah sebagai penentuan kebijakan atau tindakan yang dilakukan untuk masa yang akan datang, dimana tujuannya adalah untuk mencapai sesuatu yang diinginkan. Dengan demikian perencanaan sebagai fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan untuk mencapai suatu tujuan.

Perencanaan pembangunan pada umumnya harus memiliki dan memperhitungkan unsur-unsur pokok, yaitu 1) tujuan akhir yang dikehendaki, 2) sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya, 3) jangka waktu mencapai sasaran-sasaran tersebut, 4) masalah-masalah yang dihadapi, 5) modal atau sumber daya yang akan digunakan serta pengalokasiannya, 6) kebijaksanaan untuk melaksanakannya, dan 7) organisasi atau badan pelaksanaannya dan mekanisme pemantauan, evaluasi dan pengawasan pelaksanaannya (Kartasasmita, 1997:51).

Perencanaan program pembangunan di daerah memuat lima hal pokok yang perlu diperhatikan, yaitu :

- 1) Perumusan masalah - masalah pembangunan suatu negara/ masyarakat dikaitkan dengan sumber-sumber pembangunan yang dapat diusahakan (sumberdaya ekonomi dan sumber daya alam lainnya)
- 2) Tujuan dan sasaran rencana yang dicapai
- 3) Kebijakan/cara mencapai tujuan/sasaran rencana dengan melihat penggunaan sumber-sumber dan pemilihan alternatif yang terbaik;
- 4) Penerjemahan program-program/kegiatan – kegiatan yang kongkrit
- 5) Jangka waktu pencapaian tujuan (Kartasasmita, 1997:56).

Dari uraian tersebut jelaslah bahwa perencanaan pembangunan mengandung unsur *public governance*, sebab di dalamnya ada pengaturan kebijakan perencanaan yang diorientasikan kepada kepentingan publik atau masyarakat.

Dikatakan Fisher R.J. (2007), dalam satu sistem negara, tiga pilar utama penyangga *governance* yang saling terkait dan tidak terpisahkan adalah elemen penyelenggara negara, elemen pelaku bisnis dan elemen masyarakat yang membangun perwujudan suatu trilogi. Masing masing elemen dalam trilogi memiliki karakteristik tersendiri, namun dalam pencapaian perikehidupan ke depan yang lebih baik ketiganya harus bersinergi dan berinteraksi untuk menggapai tujuan yang sama.

Pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan administratif untuk mengelola urusan bangsa, mengelola mekanisme, proses dan hubungan yang memiliki kompleksitas tinggi antar warga negara dan kelompok - kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya (mandat) dan menuntut hak dan kewajibannya dapat dilakukan secara adil dengan mencari solusi atas perbedaan - perbedaan yang timbul merupakan gambaran dari arti *governance* dari mandat yang diemban penyelenggara negara.

Berdasarkan konsepsi tersebut, ada tiga kelompok aspek pada pilar-pilar *governance*, yakni :

1. *Economic governance* (Tata Kelola Pemerintahan yang berkaitan dengan Ekonomi – Tata Kelola Ekonomi)
2. *Political governance* (Tata Kelola Pemerintahan yang berkaitan dengan Kebijakan/Politik – Tata Kelola Kebijakan/Politik)

3. *Administrative governance* (Tata Kelola Pemerintahan yang berkaitan dengan Administrasi – Tata Kelola Administrasi). (Fisher R.J., 2007).

Masyarakat dengan sendirinya merupakan bagian yang tidak terpisahkan (*embedded*) dari kegiatan-kegiatan dalam tiga pilar tata pemerintahan itu sendiri sehingga tidak saja merupakan unsur pelaku checks and balances namun juga memberikan kontribusi dan memperkuat keberadaan 2 (dua) pilar lainnya. (Mayers, J. dan Bass, S, 1999).

David Osborne dan Ted Gaebler dalam "*Reinventing Government*" (1997) mengemukakan bahwa perlunya upaya peningkatan pelayanan publik oleh sebuah birokrasi pemerintah yaitu dengan lebih banyak memberi wewenang pelayanan kepada masyarakat melalui suatu mekanisme atau aturan-aturan yang berlaku. Salah satu tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan kepada publik. Hal ini dimaksudkan bagi pemberian jasa baik oleh pemerintah, masyarakat, swasta, untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Konsepsi tentang *public governance* tersebut pada dasarnya juga erat kaitannya dengan *good governance*, yaitu tata pemerintahan yang baik, yang erat kaitannya dengan praktik kinerja *governance* yang berkualitas dan profesional dari aparat penyelenggara negara sebagai pelayan publik.

Prinsip-prinsip umum *good governance* meliputi aspek-aspek (Dwiyanto, 2005:31) sebagai berikut:

- (1) Partisipatif (*Participatory*)
- (2) Orientasi kesepakatan (*Consensus oriented*)
- (3) Akuntabel (*Accountable*)
- (4) Transparan (*transparent*)
- (5) Cepat tanggap (*Responsive*)
- (6) Efektif dan efisien (*Effective and efficient*)
- (7) Adil dan inklusif (*Equitable and inclusive*)
- (8) Mengikuti aturan hukum (*follows the rule of law*)
- (9) Memiliki visi strategis (*Strategic vision*).

Dikemukakan Dwiyanto (2005:4-5), ada tiga alasan yang mendasari pembaharuan pelayanan publik yang diharapkan dapat mendorong pengembangan praktik *good governance* di Indonesia, yaitu :

- a. Perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh semua stakeholders (pemerintah, warga pengguna, dan para pelaku pasar),
- b. Pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur *governance* melakukan interaksi yang sangat sensitif,
- c. Nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* dapat diterjemahkan secara relative mudah dan nyata melalui pelayanan publik.

Good governance memuat beberapa karakteristik dan nilai, yaitu :

(a) praktiknya harus memberikan ruang kepada aktor lembaga non-pemerintah untuk berperan secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara aktor dan lembaga pemerintah dan non-pemerintah seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar, (b) nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama, (c) praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN serta berorientasi kepada kepentingan publik (Dwiyanto, 2005:19).

Tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*), harus menjamin keterlibatan para pihak secara bebas dengan tetap memandang hak dan kewajiban masing-masing yang dapat diketahui secara transparan dan akuntabel. Tata kelola pemerintahan yang baik juga harus menjamin kesetaraan, dalam pengertian bahwa pemberlakuan hukum adalah harus berimbang dan diperlakukan bagi setiap individu pada tataran yang sama dan harus mampu menjadi penengah berbagai macam kepentingan untuk mencapai tujuan terbaik bersama (Dwiyanto, 2005:23).

Aturan hukum dalam tata pemerintahan yang baik harus tidak berpihak dan tidak berlaku secara khusus. Aturan hukum tidak hanya berlaku sepihak artinya hanya mengatur kewajiban bagi pihak ketiga dalam hal ini perusahaan (pelaku bisnis) dan atau kelompok masyarakat, namun juga haknya secara berimbang. Aturan hukum juga mengatur apa yang harus dilakukan oleh Pemerintah sebagai pihak regulator dan pihak lain sebagai objek regulasi.

Institute of Development Studies (2006) telah mengidentifikasi 5 sistem utama yang menunjang tata kelola pemerintahan yang baik, jika sistem-sistem tersebut mencakup atribut tata kelola yang baik, yaitu:

1. Informasi (akses, jangkauan, mutu, transparansi)
2. Mekanisme partisipasi (keterwakilan, kesamaan peluang, akses)
3. Pendanaan (internalisasi eksternalitas, efisiensi biaya)
4. Keterampilan (kesamaan dan efisiensi dalam pengembangan modal sosial dan personal)
5. Manajemen perencanaan dan proses (penentuan prioritas, pengambilan keputusan, koordinasi dan akuntabilitas).

Sejauh mana sebuah organisasi/sistem mampu mengadopsi beragam prinsip-prinsip di atas menunjukkan seberapa baik tata kelola organisasi/sistem tersebut yang pada akhirnya akan menjadi jaminan bagi keberhasilan program pembangunan dan pengembangan yang telah dirumuskan (Institute of Development Studies, 2006).

Menurut Rustiadi dkk (2009), instrumen pengikat yang dapat digunakan sebagai acuan sekaligus alat keterpaduan dan kerjasama pembangunan antar-daerah dalam perspektif *Public Governance* dengan *Good Governance* adalah melalui :

- 1) Instrumen perundang-undangan yang mengikat
- 2) Kebijakan-kebijakan yang jelas dan responsif sesuai dengan kebutuhan daerah
- 3) Bantuan dan kompensasi dalam bentuk fiskal
- 4) Penyediaan langsung prasarana berfungsi lintas wilayah dan "backbone" pengembangan wilayah
- 5) Mendorong kemitraan secara vertikal dan horisontal yang bersifat kerjasama pengelolaan (*co-management*) dan kerjasama produksi (*co-production*). (Rustiadi dkk, 2009).

Konsepsi *public governance* dalam perencanaan pembangunan melibatkan aktor di dalamnya, sebagaimana dikemukakan Easton dalam Wahab (2000) bahwa orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yaitu para tetua adat, ketua suku, eksekutif, legislator, para hakim, para administrator, para monarkhi dan lain sebagainya. Mereka inilah yang menurut Easton merupakan orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat dalam urusan-urusan politik dalam sistem politik dan dianggap oleh sebagian besar masyarakat sebagai pihak yang paling bertanggung jawab berkaitan dengan keputusan atau kebijaksanaan publik tertentu.

Di antara semua aktor itu, kelompok birokrat adalah yang paling dominan dan paling berpengaruh. Sedemikian besar pengaruh birokrat dalam implementasi strategi sehingga pada dasarnya implementasi itu memiliki karakteristik politik dan tawar-menawar (Ripley dan Franklin, 1982).

Tawar-menawar itu terjadi dalam hubungan dan interaksi yang sangat rumit di antara para aktor, mengingat kalangan birokrat selalu dominan dan berusaha memperkuat posisi pengaruhnya. Sungguhpun begitu, birokrat itu tidak *omnipotent* (memiliki kekuasaan yang tidak terbatas), apalagi mereka tidak memiliki kemampuan untuk melakukan pengawasan terhadap kegiatan implementasi, tetapi sebaliknya memiliki sifat *omnipresent* (hadir di mana-mana pada saat yang bersamaan). Atas dasar sifatnya yang *omnipresent*, maka aktivitas tawar-menawar dalam interaksi selama implementasi itu juga bersifat *omnipresent* (Ripley dan Franklin, 1982).

Dikemukakan Ripley dan Franklin (1982) bahwa, dalam tawar-menawar dalam interaksi yang bersifat *omnipresent* sebenarnya tidak seorang pun yang memegang tanggung jawab tunggal atas suatu implementasi. Dan, di sinilah hakekat dari the *politics of implementation*.

Konsekuensinya, hampir setiap implementasi strategi dan kebijakan perencanaan kurang mampu menyesuaikan dirinya tepat sebagaimana diinginkan oleh para perumus strategi dan kebijakan itu sendiri. Para perumus strategi dan kebijakan biasanya tidak akan sampai

merumuskan secara detail apa yang dikehendaki dari suatu strategi dan kebijakan, dan oleh sebab itu terbuka peluang besar bagi para birokrat untuk menginterpretasinya sesuai versi birokrat, yaitu versi yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Terlalu jauh bagi anggota masyarakat untuk datang bertanya pada perumus strategi dan kebijakan di tingkat pusat sehingga jawaban dan penjelasan yang diberikan oleh birokrat terdekat, itulah yang benar.

Para birokrat senantiasa berusaha memberikan interpretasi yang sebaik mungkin menurut tingkat pengetahuannya, dan semuanya itu dimaksudkan untuk memberikan pelayanan yang bermutu bagi anggota masyarakat. Birokrasi yang berhasil memberikan pelayanan yang berkualitas kepada publik adalah yang dapat melakukan hal-hal berikut, yang di antaranya seperti diungkapkan oleh Ripley dan Franklin :

- (1) Melaksanakan pekerjaan dengan rajin dan bersemangat
- (2) Memperlakukan semua orang yang berurusan dengannya, dengan cara yang wajar dan sederhana
- (3) Mempromosikan anggota staf berdasarkan pada jasa, dan yang dapat membuktikan produktivitas kerja yang baik
- (4) Merekrut anggota-anggota staf dari tenaga-tenaga yang memiliki kualifikasi profesional
- (5) Memelihara data, informasi, dan berbagai hal yang mudah ditelusuri. (Ripley dan Franklin, 1982).

Menurut Wilensky (Ripley dan Franklin, 1982), masih ada tipe yang lain dari birokrat, yaitu tipe misioner. Tipe ini menjadikan seorang birokrat mempertahankan kesetiaannya pada suatu keputusan atau kebijaksanaan dan berkeinginan keras agar keputusan itu dilaksanakan

sesuai dengan yang dikehendaki, tanpa memikirkan kariernya, atau jabatan lain di luar, atau pengakuan profesinya.

Tipe-tipe di atas tentu sulit ditemukan secara terpisah. Pada umumnya tipe yang satu bergabung dengan tipe yang lain sehingga seorang birokrat sebenarnya memiliki tipe eklektik. Demikian juga, satu tipe bisa bertahan untuk suatu saat, kemudian berubah ke tipe lain pada saat dan kesempatan yang berbeda. Selama birokrat itu melakukan pekerjaannya, sepatutnya ia menjalankan tugasnya sesuai dengan kriteria yang telah diutarakan.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa *Public governance* pada dasarnya memuat pengaturan terhadap kepentingan-kepentingan dan kebutuhan masyarakat luas melalui pendekatan kebijakan dan program-program perencanaan pembangunan dalam rangka mengatasi masalah-masalah yang dihadapi. Jadi, *public governance* juga dapat dikatakan sebagai menata sistem dan prosedur pelayanan secara berkesinambungan sesuai dengan tuntunan dan perkembangan dinamika masyarakat.

C. Partisipasi Stakeholders dan Aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik dan Perencanaan Pembangunan

Istilah *stakeholders* sudah sangat populer. Kata ini telah dipakai oleh banyak pihak dan hubungannya dengan berbagai ilmu atau konteks, misalnya manajemen bisnis, ilmu komunikasi, pengelolaan sumber daya alam, sosiologi dan lain-lain. Lembaga-lembaga publik telah

menggunakan secara luas istilah *stakeholder* ini ke dalam proses-proses pengambilan dan implementasi keputusan. Secara sederhana stakeholder sering dinyatakan sebagai para pihak, lintas pelaku atau pihak-pihak yang terkait dengan suatu isu atau suatu rencana.

Freeman (1984) mendefinisikan *stakeholders* sebagai kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi dan atau dipengaruhi oleh suatu pencapaian tujuan tertentu. Sedangkan Biset (1998) secara singkat mendefinisikan *stakeholder* sebagai orang dengan suatu kepentingan atau perhatian pada permasalahan.

Stakeholder sering diidentifikasi dengan suatu dasar tertentu sebagaimana dikemukakan Freeman (1984), yaitu dari segi kekuatan dan kepentingan relatif *stakeholder* terhadap isu, Grimble and Wellard (1996) dari segi posisi penting dan pengaruh yang dimiliki mereka. Berdasarkan kekuatan, posisi penting dan pengaruh *stakeholder* terhadap suatu isu, *stakeholder* dapat dikategorikan ke dalam beberapa kelompok yaitu *stakeholder* primer, sekunder dan kunci.

Stakeholder utama merupakan *stakeholder* yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan, program dan proyek. Mereka harus ditempatkan sebagai penentu utama dalam proses pengambilan keputusan. *Stakeholder* pendukung (sekunder) adalah *stakeholder* yang tidak memiliki kaitan kepentingan secara langsung terhadap suatu kebijakan, program dan proyek tetapi memiliki kepedulian (*concern*) dan keprihatinan sehingga mereka turut bersuara dan

berpengaruh terhadap sikap masyarakat dan keputusan legal pemerintah. *Stakeholder* kunci merupakan *stakeholder* yang memiliki kewenangan secara legal dalam hal pengambilan keputusan. *Stakeholder* kunci yang dimaksud adalah unsur eksekutif sesuai levelnya, legislative dan Instansi.

James Anderson (1979), Charles Lindblom (1980), James Lester dan Joseph Stewart, Jr (2000) dalam Winarno (2002:84) berpendapat bahwa aktor atau pemeran dalam proses perumusan kebijakan dapat dibagi ke dalam dua kelompok yaitu para pemeran resmi dan tidak resmi. Yang termasuk pemeran resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), eksekutif (presiden, gubernur, bupati/walikota), legislative dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok pemeran tidak resmi meliputi kelompok-kelompok kepentingan, partai politik dan warga negara individu baik para pakar perencana maupun individu lainnya.

Lembaga/instansi pemerintah banyak terlibat dalam perumusan ataupun pengembangan kebijakan publik. Hal ini terkait dengan pemahaman bahwa kebijakan sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah mengenai masalah tertentu sehingga keterlibatan lembaga itu sebagai aparat pemerintah dalam ikut menentukan kebijakan menjadi semakin terbuka.

Ditingkat daerah lembaga legislatif disebut DPRD bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah. Setiap peraturan perundang-undangan yang menyangkut persoalan-persoalan publik harus mendapat persetujuan dari lembaga legislative.

Selain itu, keterlibatan lembaga legislative dalam perumusan kebijakan juga dapat dilihat dari mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, penyelidikan-penyelidikan dan kontak-kontak yang mereka lakukan dengan pejabat pemerintah, kelompok-kelompok kepentingan dan lain sebagainya.

Keberadaan lembaga legislative tidak serta merta muncul dengan sendirinya. Lembaga ini terbentuk melalui pemilu yang diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional.

Kelompok kepentingan merupakan pemeran yang tidak resmi yang memainkan peran penting dalam pembuatan kebijakan di hampir semua negara. Perbedaan yang mungkin ada bergantung pada apakah negara demokratis atau otoriter, modern atau berkembang. Perbedaan tersebut menyangkut keabsahan serta hubungan antar pemerintah dengan kelompok-kelompok tersebut. Dalam sistem politik demokratis, kelompok-kelompok kepentingan akan lebih memainkan peran yang lebih dengan kegiatan yang lebih terbuka dibanding sistem otoriter.

Dalam sistem demokrasi kebebasan berpendapat dilindungi, serta warga negara mempunyai keterlibatan politik. Walaupun dalam kedua system tersebut kelompok-kelompok kepentingan berbeda dalam hal hubungan dan sifat aktivitasnya, namun pada semua sistem tersebut, kelompok-kelompok kepentingan menjalankan fungsi artikulasi

kepentingan, yaitu mereka berfungsi menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif tindakan kebijakan. Kelompok kepentingan juga saling memberikan informasi kepada para pejabat publik dan sering informasi yang diberikan bersifat teknis mengenai sifat serta konsekuensi-konsekuensi yang mungkin timbul dari usul-usul kebijakan yang diajukan, sehingga kelompok kepentingan telah memberikan sumbangan yang berarti bagi rasionalitas pembuatan kebijakan.

Partisipasi warga negara dalam sistem politik, walaupun sistem politik tersebut merupakan sistem politik demokratis, sering dianggap mempunyai partisipasi rendah. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa banyak orang tidak memberikan suaranya pada waktu pemilu, tidak ikut serta dalam kegiatan partai politik, tidak terlibat dalam kelompok-kelompok penekan serta mempunyai perhatian yang rendah terhadap sistem politik.

Proses pembuatan suatu kebijakan, perlu keterlibatan para pembuat kebijakan, baik pelaku yang resmi maupun yang tidak resmi. Untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan terlebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pelaku (*participant*), bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau kekuasaan yang mereka miliki, bagaimana mereka saling berhubungan dan saling mengawasi.

Perencanaan sebagai sebuah proses komunikasi, menekankan kepada peran perencana sebagai komunikator dari produk perencanaan yang dihasilkannya. Perencana mendengarkan, mengakomodasi,

melakukan mediasi dan pada akhirnya melakukan sebuah sosialisasi mengenai produk rencana yang dihasilkan.

Perspektif manapun yang dipilih oleh seorang perencana, ketika berhadapan dengan situasi dan proses politik yang kompleks, fungsi perencana sebagai seorang komunikator memegang peranan penting dalam menyelesaikan konflik yang terjadi. Karena informasi merupakan sumber kekuasaan bagi setiap aktor yang dapat meningkatkan kapasitas dan posisi politik setiap actor, perencana memiliki posisi yang strategis ketika berperan sebagai pemberi informasi.

Forester (1989) memberikan lima perspektif yang ada dalam menjelaskan peran informasi dalam sebuah perencanaan yang sarat dengan nuansa politik.

1. Pertama sebagai *technician*, dimana kekuasaan terletak di informasi teknis yang berkaitan dengan sumber data dan metode analisis yang digunakan. Perspektif ini menggunakan ide paling tradisional dari perencanaan, dimana perencana bertindak sebagai pemecah masalah dan bertindak untuk tidak terlibat secara langsung dengan politik.
2. Kedua, perencana sebagai seorang inkrementalis yang memandang informasi sebagai sumber kekuasaan karena informasi itu menjawab kebutuhan organisasi, dimana setiap orang membutuhkan sumber informasi, prosedur perijinan atau restriksi dalam melakukan perencanaan. Kekuasaan yang didapatkan melalui organisasi sebagai sumber informasi, memungkinkan perencana memilih informasi yang ingin disampaikan.
3. Ketiga, perencana sebagai *liberal-advocate* yang memandang informasi sebagai sumber kekuasaan karena merespon kebutuhan dari sebuah sistem politik yang beragam. Informasi dapat digunakan oleh kelompok yang tidak terwakili atau tidak terorganisasi untuk meningkatkan kapasitas partisipasi dalam proses perencanaan. Perencana memiliki peran sebagai pendamping kelompok masyarakat yang tidak terwakili untuk

memberikan saran dan pertimbangan teknis untuk memperkuat kapasitas dan memperbesar tingkat partisipasi.

4. Keempat, perencana sebagai strukturalis, dimana informasi menjadi media dan alat dalam memperoleh atau memperkuat legitimasi struktur kekuasaan yang ada dan memperkuat perhatian publik terhadap sebuah isu. Seorang perencana tidak memiliki kekuasaan, akan tetapi dapat mempertahankan kekuasaan yang ada dan memberikan sebuah kondisi status quo dalam tatanan politik yang telah ada.
5. Akhirnya bahwa perencana sebagai kekuatan progresif dimana informasi dimanfaatkan sebagai alat meningkatkan partisipasi masyarakat dan menghindari legitimasi yang dibuat oleh struktur yang ada. Perencana memiliki fungsi dalam mengorganisir tindakan masyarakat untuk meraih kekuasaan yang ada dengan mengorganisir informasi yang ada untuk mencegah misinformasi dan manipulasi informasi yang dilakukan oleh kelompok dengan kapasitas politik yang lebih besar.

D. Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Musrempang

Desentralisasi tidak bisa dipisahkan dengan masalah sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik, karena pada dasarnya berkenaan dengan "*delegation of authority and responsibility*" yang dapat diukur dari sejauh mana unit-unit bawahan memiliki wewenang dan tanggung jawab di dalam proses pengambilan keputusan (Miewald dalam Pamudji, 1984:2).

Desentralisasi dalam UU No. 32 Tahun 2004 merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia, yang secara utuh dan bulat dilaksanakan pada daerah kabupaten dan kota. Pengertian ini sesuai dengan hakekat dari desentralisasi yakni "*delegation of authority and responsibility*".

Dikemukakan Bryan dan White (1989:203) bahwa desentralisasi sebagai pemindahan kewenangan dalam urusan kemasyarakatan dari pejabat-pejabat politik ke badan-badan yang relatif otonom atau pemindahan fungsi administrative ke hierarki yang lebih bawah. Alasan pemilihan desentralisasi sebagai strategi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Desentralisasi dipandang dapat mendorong pengambilan keputusan yang lebih cepat dan lebih luas atau dengan kata lain memberi dukungan yang lebih konstruktif di dalam proses pengambilan keputusan (Barkley, 1978:2).

Mc. Gregor (1966:3) menegaskan bahwa jika dapat menekan pengambilan keputusan dalam organisasi ketingkat yang lebih rendah, maka akan cenderung memperoleh keputusan - keputusan yang lebih baik. Desentralisasi bukan saja akan dapat memperbaiki kualitas dari keputusan-keputusan yang diambil, tetapi juga akan dapat memperbaiki kualitas daripada pengambilan keputusan, karena orang cenderung untuk tumbuh dan berkembang secara lebih cepat manakala mereka di motivasi secara efektif dan ini bisa terjadi jika kewenangan pengambilan keputusan didesentralisasikan.

Randinelli (1990:69) menyatakan, desentralisasi perlu dipilih dalam penyelenggaraan pemerintahan pembangunan, karena dapat meningkatkan efektivitas dalam membuat kebijaksanaan nasional, dengan cara mendelegasikan tanggung jawab yang lebih besar kepada para

pejabat tingkat lokal untuk merancang proyek-proyek pembangunan, agar sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat.

Soemardjan (1999) mengemukakan bahwa sistem desentralisasi pemerintahan merupakan system yang paling sesuai dengan kondisi geografis dan politis di Indonesia. Penggunaan sistem desentralisasi dimaksudkan :

1. Untuk meringankan beban dan tugas pemerintah pusat
2. Untuk meratakan tanggung jawab
3. Untuk memobilisasi potensi masyarakat banyak buat kepentingan umum
4. Untuk mempertinggi efektivitas dan efisiensi dalam pengurusan kepentingan daerah.

Konsekuensi logis dari kebijakan desentralisasi adalah dibentuknya daerah otonom, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang berhak, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia. Menurut UU No. 32 Tahun 2004, kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom tersebut untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri dan berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Prinsip pemberian otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 adalah didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.

Perubahan lingkungan perencanaan memerlukan reposisi dan penggunaan paradigma baru dalam perencanaan pembangunan nasional dan daerah kearah yang lebih demokratis dan partisipatif, yang melibatkan stakeholder dalam proses pengambilan keputusan perencanaan. Nilai-nilai baru yang diperkenalkan dalam perencanaan pembangunan nasional dan daerah, antara lain adalah:

1. memasukkan prinsip pemberdayaan, pemerataan, demokratik dan desentralistik
2. mengutamakan isu-isu strategis
3. menekankan perencanaan jangka menengah dan perencanaan strategis
4. mengutamakan pendekatan kemitraan
5. berorientasi pada peningkatan kinerja
6. memberikan peran lebih besar pada pemerintah daerah dalam perumusan kebijakan
7. menerapkan transparansi dan akuntabilitas.

Ketentuan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional, sistem perencanaan pembangunan nasional merupakan suatu siklus perencanaan yang mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu 1) politik, 2) teknokratik, 3) partisipatif, 4) atas-bawah (*top-down*), dan 5) bawah-atas (*bottom-up*).

Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Sedangkan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang

pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselenggarakan melalui musrenbang yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa/kelurahan.

Musrenbang sebagai forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah diharapkan menjadi mekanisme sinkronisasi perencanaan pusat dan daerah secara maksimal. Dengan demikian tujuan dari penyelenggaraan forum musrenbang antara lain adalah :

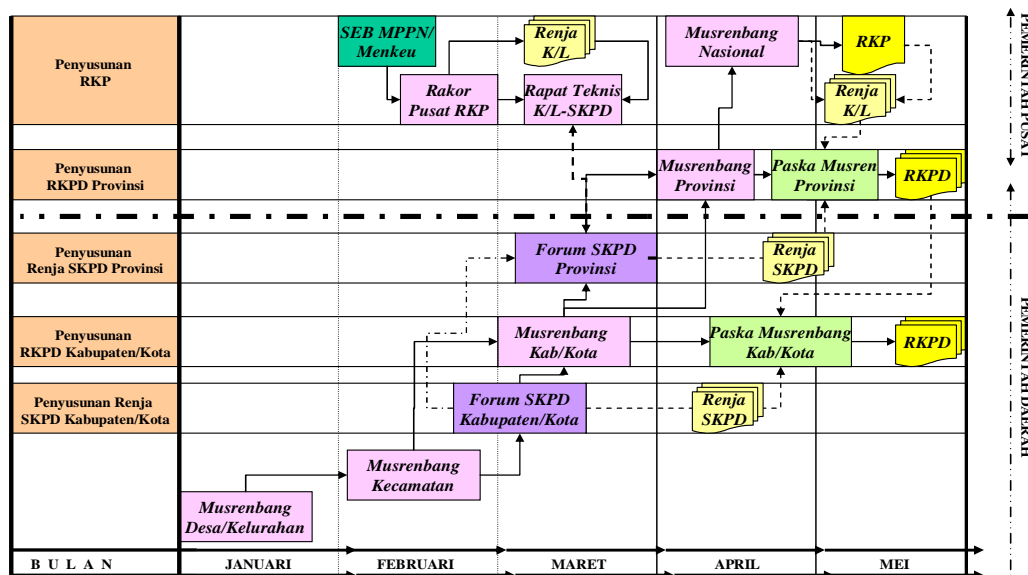
- 1) mengoptimalkan dan mengefektifkan proses koordinasi perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional
- 2) Mengefektifkan pemanfaatan sumber daya nasional dan daerah yang ada untuk mensinergikan upaya-upaya perubahan sosial yang diinginkan secara berkelanjutan
- 3) Mensinergikan pembangunan antar sektor, antar daerah untuk mencapai tujuan dan sasaran nasional
- 4) Menjamin pelaksanaan pembangunan nasional yang lebih mantap dan berkesinambungan dapat terwujud.

Pelaksanaan kegiatan Musrenbang pada setiap tingkatan ada sasaran output yang akan dicapai dan secara umum outputnya untuk masing-masing tingkatan dalam musrenbang tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Musrenbang tingkat kelurahan/desa menghasilkan daftar usulan kegiatan pembangunan skala desa/kelurahan yang sudah dikelompokkan berdasarkan sumber pendanaan, yaitu alokasi dana desa/kelurahan, swadaya dan melalui SKPD (APBD).
2. Musrenbang tingkat kecamatan menghasilkan daftar usulan kegiatan pembangunan skala kecamatan menurut fungsi /SKPD sebagai bahan forum SKPD.
3. Musrenbang Kabupaten/Kota menghasilkan daftar prioritas kegiatan pembangunan skala Kab/Kota yang sudah dipilih berdasarkan sumber pembiayaan dari APBD Kota/Kabupaten, Provinsi, APBN dan lainnya.

4. Musrenbang Provinsi menghasilkan daftar prioritas kegiatan pembangunan skala provinsi yang sudah dipilah berdasarkan sumber pembiayaan dari APBD Provinsi, APBN dan lainnya.

Adapun gambaran pelaksanaan musrenbang tahunan dapat dilihat pada jadwal pelaksanaan musrenbang, sebagai berikut:



Sumber: Lampiran SEB MPPN/Kepala Bappenas dan Mendagri tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang

Gambar 1. Mekanisme Pelaksanaan Musrenbang Tahunan

Berdasarkan uraian tersebut, maka dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang aspiratif dan demokratis dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat sejalan dengan semangat otonomi daerah perlu dibangun dan dikembangkan sarana yang memwadahi keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pengambilan kebijakan, menyampaikan pikiran dan pendapatnya berdasarkan landasan kemitraan untuk secara bersama-sama menjadi pihak yang bertanggungjawab dalam mewujudkan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di daerah.

E. Transparansi Kebijakan Publik

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Prinsip Transparansi memiliki 2 aspek, (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan (2) hak masyarakat terhadap akses informasi. Transparansi merupakan salah satu prinsip *good governance*. Mardiasmo (2002) menyebutkan bahwa, kerangka konseptual dalam membangun transparansi dan akuntabilitas organisasi sektor publik dibutuhkan empat komponen yang terdiri dari : 1) Adanya sistem pelaporan keuangan; 2) Adanya sistem pengukuran kinerja; 3) Dilakukannya auditing sektor publik; dan 4) Berfungsinya saluran akuntabilitas publik (*channel of accountability*).

Mardiasmo, 2002, menyebutkan Anggaran yang disusun oleh pihak eksekutif dikatakan transparansi jika memenuhi beberapa kriteria berikut : 1) Terdapat pengumuman kebijakan anggaran, 2) Tersedia dokumen anggaran dan mudah diakses, 3) Tersedia laporan pertanggungjawaban yang tepat waktu, 4) Terakomodasinya suara/usulan rakyat, 5) Terdapat sistem pemberian informasi kepada publik. Asumsinya semakin transparan kebijakan publik, yang dalam hal ini adalah APBN maka pengawasan yang dilakukan oleh Dewan akan semakin meningkat karena masyarakat juga terlibat dalam mengawasi kebijakan publik tersebut.

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas, seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat di mengerti dan dipantau.

Transparansi bermakna tersedianya informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik, dan proses pembentukannya. Informasi adalah suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan daerah. Dengan ketersediaan informasi, masyarakat dapat ikut sekaligus mengawasi sehingga kebijakan publik yang muncul bisa memberikan hasil yang optimal bagi masyarakat, serta mencegah terjadinya kecurangan dan manipulasi yang hanya akan menguntungkan salah satu kelompok masyarakat saja secara tidak proporsional.

Menurut Sopamah dalam Mardiasmo (2003) anggaran yang disusun oleh pihak eksekutif dikatakan transparansi jika memenuhi kriteria berikut: (1) Terdapat pengumuman kebijakan anggaran, (2) Tersedia dokumen anggaran dan mudah diakses, (3) Tersedia laporan pertanggungjawaban yang tepat waktu, (4) Terakomodasinya suara/usulan rakyat, (5) Terdapat system pemberian informasi kepada publik.

Menurut Hadi Sumarsono (2003) bahwa, transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan keuangan daerah, sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah

dengan masyarakatnya, sehingga tercipta Pemerintah Daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel dan responsip terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Dijelaskan Mursyidi (2009) bahwa transparansi memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang undangan. Dengan demikian dapat dikatakan transparansi merupakan yang tidak terpisah dalam pencapaian pengelolaan keuangan pemerintah dan pemerintahan yang baik.

Kaitannya dengan kebijakan publik, secara Konseptual, kata *policy* diartikan dan diterjemahkan menjadi istilah kebijakan atau kebijaksanaan, kerana memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah dalam suatu pemerintahan. Chandler dan Plano dalam Rakhmat (2009) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap berbagai sumber daya yang tersedia untuk :

- a. apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah.
- b. apa dampak dari kebijakan publik tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.
- c. Apa dampak dari kebijakan publik tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Rumusan lain yang agak mirip dengan definisi di atas, yang dikemukakan oleh Edwards III dan Shransky (1978) yang mendefinisikan kebijakan sebagai *“What government say and do or not to do. It is the goals or purpose of government programs”*. Thomas R. Dye dalam Rakhmat (2009) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“whatever government choose to do or not to do”*.

Kebijakan publik adalah pilihan pemerintah untuk melakukan dan tidak melakukan sesuatu. Dari definisi ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat. Kebijakan publik adalah “bahwa apa yang dilakukan oleh pemerintah merupakan respons terhadap suatu isu publik atau isu kebijakan”.

Anderson (1975) menyatakan bahwa :

“Public policy is a purposive course of action, followed by an actor or a set of actors in dealing with a problem or matter of concern”. Artinya, Kebijakan publik adalah suatu arah tindakan yang bertujuan, yang dilaksanakan oleh pelaku atau pelaku kebijakan di dalam mengatasi suatu masalah atau urusan-urusan yang bersangkutan.

Dalam kaitan itu, beberapa elemen yang terkandung dalam kebijakan publik antara lain :

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud apa yang dilakukan.
- d. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat untuk tidak melakukan sesuatu).

- e. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa.

Kebijakan publik telah membantu para pelaksana pada tingkat birokrasi pemerintah maupun para politisi untuk memecahkan masalah-masalah publik, dan kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam semua bidang pembangunan dan kemasyarakatan (Kadji, 2008).

Kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan (Mustopadidjaya, 2003).

Pada prinsipnya sebuah kebijakan publik terkait dengan tindakan-tindakan yang mengarah pada suatu tujuan, dan dapat dipahami melalui beberapa komponen didalamnya dikemukakan oleh Hogwood dan Gunn dalam Rakhmat (2009), yaitu :

- a. *Policy demans*, yaitu adanya bebagai permintaan atau tuntutan dari para masyarakat dan pemangku kepentingan untuk melakukan ataupun tidak melakukan tindakan terhadap suatu masalah tertentu.
- b. *Policy decision*, yaitu keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah dengan maksud untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik.
- c. *Policy Statement*, adalah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan public tertentu.

- d. *Policy outputs*, yaitu wujud atau bentuk kebijakan publik yang paling dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai realisasi pelaksanaan sebuah kebijakan.
- e. *Policy outcomes*, yaitu adanya hasil akhir dari suatu kebijakan yang telah diimplementasikan dan member dampak dan perubahan bagi masyarakat.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan kebijakan publik dibuat dalam rangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan serta sasaran tertentu yang diinginkan. Kebijakan publik ini berkaitan dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan.

Kebijakan publik yang telah disahkan akan bermanfaat apabila tidak diimplementasikan. Hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan publik berusaha untuk mewujudkan kebijakan publik yang masih abstrak ke dalam realita nyata. Dengan kata lain pelaksanaan kebijakan publik berusaha menimbulkan hasil (*outcomes*) yang dapat dinikmati terutama oleh kelompok sasaran (*target groups*).

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang rumit. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-model perumusan kebijakan publik untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Dengan demikian, pembuatan model-model perumusan kebijakan digunakan untuk lebih menyederhanakan proses perumusan kebijakan yang berlangsung secara rumit tersebut.

a. Model Sistem

Pained dan Naumes menawarkan suatu model proses pembuatan kebijakan merujuk pada model sistem yang dikembangkan

oleh David Easton. Model ini menurut Pained dan Naumes merupakan model deskriptif karena lebih berusaha menggambarkan senyatanya yang terjadi dalam pembuatan kebijakan.

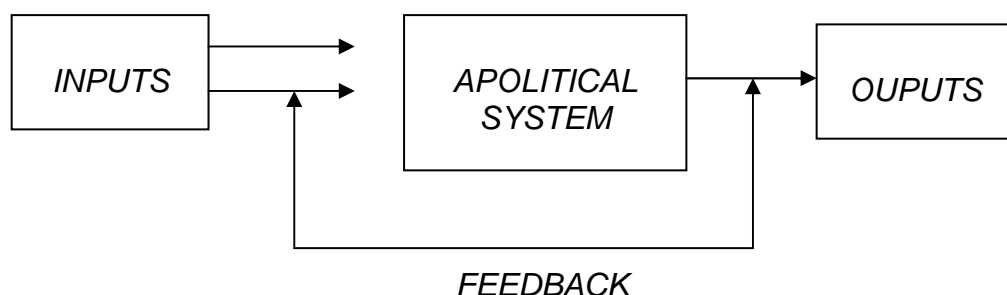
Menurut Pained dan Naumes, model ini disusun hanya dari sudut pandang para pembuat kebijakan. Dalam hal ini para pembuat kebijakan dilihat perannya dalam perencanaan dan pengkoordinasian untuk menemukan pemecahan masalah yang akan (1) menghitung kesempatan dan meraih atau menggunakan dukungan internal dan eksternal, (2) memuaskan permintaan lingkungan, dan (3) secara khusus memuaskan keinginan atau kepentingan para pembuat kebijakan itu sendiri. Dengan merujuk pada pendekatan sistem yang ditawarkan oleh Easton, Pained dan Naumes menggambarkan model pembuatan kebijakan sebagai interaksi yang terjadi antara lingkungan dengan para pembuat kebijakan dalam suatu proses yang dinamis.

Model ini mengasumsikan bahwa dalam pembuatan kebijakan terdiri dari interaksi yang terbuka dan dinamis antar para pembuat kebijakan dengan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk keluaran dan masukan (inputs dan outputs). Keluaran yang dihasilkan oleh organisasi pada akhirnya akan menjadi bagian lingkungan dan seterusnya akan berinteraksi dengan organisasi. Pained dan Naumes memodifikasi pendekatan ini dengan menerapkan langsung pada proses pembuatan kebijakan.

Menurut model sistem, kebijakan politik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari lingkungan yang merupakan kondisi atau keadaan yang berada diluar batas-batas politik. Kekuatan-kekuatan yang timbul dari dalam lingkungan dan mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan-masukan (*inputs*) sebagai sistem politik, sedangkan hasil-hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik yang merupakan tanggapan terhadap tuntutan-tuntutan tadi dipandang sebagai keluaran (*outputs*) dari sistem politik.

Sistem politik adalah sekumpulan struktur untuk dan proses yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat. Hasil-hasil (*outputs*) dari sistem politik merupakan alokasi-alaokasi nilai secara otoritatif dari sistem dan alokasi-alokasi ini merupakan kebijakan politik. Di dalam hubungan antara keduanya, pada saatnya akan terjadi umpan balik antara output yang dihasilkan sebagai bagian dari input berikutnya. Dalam hal ini, berjalannya sistem tidak akan pernah berhenti.

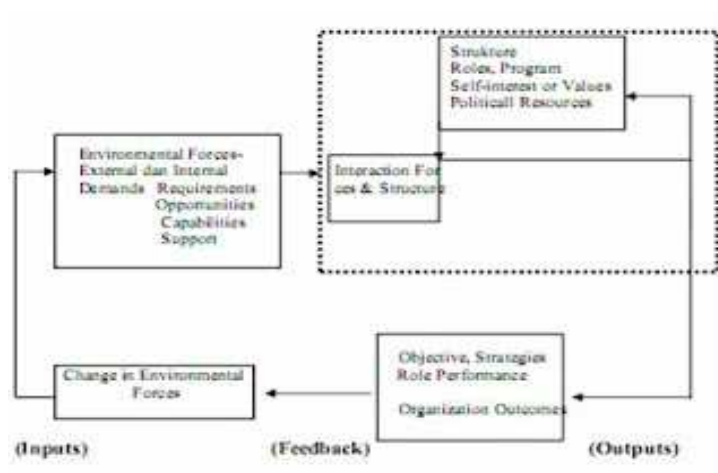
Konseptualisasi kegiatan-kegiatan dan kebijakan publik ini dapat dilihat pada skema di bawah ini.



Gambar 2. Kerangka Kerja Sistem yang dikembangkan Easton

Skema tersebut menunjukkan suatu versi yang disederhanakan dari gagasan ilmu politik yang dijelaskan panjang lebar oleh seorang ilmuwan politik bernama David Easton. Pemikiran sistem politik yang dikemukakan oleh Easton ini, baik secara implisit atau eksplisit telah digunakan oleh banyak sarjana untuk melakukan analisis mengenai sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi yang timbul akibat adanya kebijakan publik.

Menurut model sistem, kebijakan publik merupakan hasil dari suatu sistem politik. Konsep "sistem" itu sendiri menunjuk pada seperangkat lembaga dan kegiatan yang dapat diidentifikasi dalam masyarakat yang berfungsi mengubah tuntutan-tuntutan (demands) menjadi keputusan-keputusan yang otoritatif. Konsep "sistem" juga menunjukkan adanya saling hubungan antara elemen-elemen yang membangun sistem politik serta mempunyai kemampuan dalam menanggapi kekuatan-kekuatan dalam lingkungannya. Masukan-masukan diterima oleh sistem politik dalam bentuk tuntutan-tuntutan dan dukungan.



Gambar 3. Model Pembuatan Kebijakan Yang Dikembangkan Oleh Paine Dan Naumes

Tuntutan-tuntutan timbul bila individu atau kelompok-kelompok dalam sistem politik memainkan peran dalam mempengaruhi kebijakan publik. Kelompok-kelompok ini secara aktif berusaha mempengaruhi kebijakan publik. Sedangkan dukungan (supports) diberikan bila individu-individu atau kelompok-kelompok dengan cara menerima hasil-hasil pemilihan-pemilihan, mematuhi undang-undang, membayar pajak dan secara umum mematuhi keputusan-keputusan kebijakan. Suatu sistem menyerap bermacam-macam tuntutan yang kadangkala bertentangan antara satu dengan yang lain.

Untuk mengubah tuntutan-tuntutan menjadi hasil-hasil kebijakan (kebijakan-kebijakan publik), suatu sistem harus mampu mengatur penyelesaian-penyelesaian pertentangan atau konflik dan memberlakukan penyelesaian-penyelesaian ini pada pihak yang bersangkutan. Oleh karena suatu sistem dibangun berdasarkan

elemen-elemen yang mendukung sistem tersebut dan hal ini bergantung pada interaksi antara berbagai subsistem, maka suatu sistem akan melindungi dirinya melalui tiga hal, yakni: 1) menghasilkan outputs yang secara layak memuaskan, 2) menyandarkan diri pada ikatan-ikatan yang berakar dalam sistem itu sendiri, dan 3) menggunakan atau mengancam untuk menggunakan kekuatan (penggunaan otoritas).

Model tersebut memberikan manfaat dalam membantu mengorganisaikan penyelidikan terhadap pembentukan kebijakan. Selain itu, model ini juga menyadarkan mengenai beberapa aspek penting dari proses perumusan kebijakan, seperti misalnya bagaimana masukan-masukan lingkungan mempengaruhi substansi kebijakan publik dan sistem politik? Bagaimana kebijakan publik mempengaruhi lingkungan dan tuntutan-tuntutan berikut sebagai tindakan? Kekuatan-kekuatan atau faktor-faktor apa saja dalam lingkungan yang memainkan peran penting untuk mendorong timbulnya tuntutan-tuntutan pada sistem politik.

b. Model Rasional Komprehensif

Model ini merupakan model perumusan kebijakan yang paling terkenal dan juga paling luas diterima para kalangan pengkaji kebijakan publik. Pada dasarnya model ini terdiri dari beberapa elemen, yakni :

- 1) Pembuatan keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah-masalah lain atau paling tidak masalah tersebut dapat dipandang bermakna bila dibandingkan dengan masalah-masalah yang lain.

- 2) Tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran-sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya.
- 3) Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki.
- 4) Konsekuensi-konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti.
- 5) Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif-alternatif lain. Pembuat keputusan memiliki alternatif beserta konsekuensi-konsekuensinya yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai-nilai atau sasaran-sasaran yang hendak dicapai.

Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan suatu keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu.

c. Model Penambahan

Kritik terhadap model rasional komprehensif akhirnya melahirkan model penambahan atau inkrementalisme. Oleh karena itu berangkat dari kritik terhadap model rasional komprehensif, maka model ini berusaha menutupi kekurangan yang ada dalam model tersebut dengan jalan menghindari banyak masalah yang ditemui dalam model rasional komprehensif.

Model penambahan atau inkrementalisme lebih bersifat deskriptif dalam pengertian, model ini menggambarkan secara aktual cara-cara yang dipakai para pejabat dalam membuat keputusan. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mempelajari model penambahan (inkrementalisme), yakni:

- 1) Pemilihan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dan analisis- analisis empirik terhadap tindakan dibutuhkan. Keduanya lebih berkaitan erat dengan dan bukan berada satu sama lain.

- 2) Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif untuk menaggulangi masalah yang dihadapi dan alternatif-alternatif ini hanya berada secara marginal dengan kebijakan yang sudah ada.
- 3) Untuk setiap alternatif, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi yang dianggap penting saja.
- 4) Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan dibatasi kembali secara berkesinambungan. Inkrementalisme memungkinkan penyesuaian-penyesuaian sarana-tujuan dan tujuan-sarana sebanyak mungkin sehingga memungkinkan masalah dapat dikendalikan.
- 5) Tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian masalah yang dianggap "tepat" pengujian terhadap keputusan yang dianggap baik bahwa persetujuan terhadap berbagai analisis dalam rangka memecahkan persoalan tidak diikuti persetujuan bahwa keputusan yang diambil merupakan sarana yang paling cocok untuk meraih sasaran yang telah disepakati.
- 6) Pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini daripada mempromosikan tujuan sosial di masa depan.

Inkrementalisme merupakan proses pembuatan keputusan-keputusan dan kebijakan-kebijakan yang merupakan hasil kompromi dan kesepakatan bersama antara banyak partisipan. Dalam kondisi seperti ini, keputusan yang bijaksana akan lebih mudah dicapai kesepakatan bila persoalan-persoalan yang dipersengketakan berbagai kelompok dalam masyarakat hanya berupa perubahan-perubahan terhadap program-program yang sudah ada atau hanya menambah atau mengurangi anggaran belanja.

Sementara itu, konflik biasanya akan meningkat bila pembuat keputusan memfokuskan pada perubahan-perubahan kebijakan besar yang dapat menimbulkan keuntungan atau kerugian besar. Karena

ketegangan politik yang timbul demikian besar dalam menetapkan program-program atau kebijakan baru, maka kebijakan masa lalu diteruskan untuk tahun depan kecuali bila terdapat perubahan politik secara substansial. Dengan demikian, pembuatan keputusan secara inkrementalisme adalah penting dalam rangka mengurangi konflik, memelihara stabilitas dan sistem politik itu sendiri.

Menurut pandangan kaum inkrementalis, para pembuat keputusan dalam menunaikan tugasnya berada dibawah keadaan yang tidak pasti yang berhubungan dengan konsekuensi-konsekuensi dari tindakan mereka di masa depan, maka keputusan-keputusan inkremental dapat mengurangi resiko atau biaya ketidakpastian itu. Inkrementalisme juga mempunyai sifat realistis karena didasari kenyataan bahwa para pembuat keputusan kurang waktu, kecakapan dan sumber-sumber lain yang dibutuhkan untuk melakukan analisis yang menyeluruh terhadap semua penyelesaian alternatif masalah-masalah yang ada.

Di samping itu, pada hakikatnya orang ingin bertindak secara pragmatis, tidak selalu mencari cara hingga yang paling baik dalam menanggulangi suatu masalah. Singkatnya, inkrementalisme menghasilkan keputusan-keputusan yang terbatas, dapat dilakukan dan diterima.

d. Model Penyelidikan Campuran

Ketiga model yang telah dipaparkan sebelumnya, yakni model sistem, model rasional komprehensif dan model inkremental pada dasarnya mempunyai keunggulan dan kelemahannya masing-masing. Oleh karena itu, dalam rangka mencari model yang lebih komprehensif, Amitai Etzioni mencoba membuat gabungan antara keduanya dengan menyarankan penggunaan *mixed scanning*. Pada dasarnya ia menyetujui model rasional, namun dalam beberapa hal ia juga mengkritiknya. Demikian juga, ia melihat pula kelemahan-kelemahan model pembuatan keputusan inkremental.

Menurut Etzioni, keputusan yang dibuat para inkrementalis merefleksikan kepentingan kelompok-kelompok yang paling kuat dan terorganisir dalam masyarakat, sementara kelompok-kelompok yang lemah tidak terorganisir secara politik diabaikan. Di samping itu, dengan memfokuskan pada kebijakan-kebijakan jangka pendek dan terbatas, para inkrementalis mengabaikan pembaruan sosial yang mendasar. Keputusan-keputusan yang besar dan penting, seperti pernyataan perang dengan negara lain tidak tercakup dengan inkrementalisme. Sekalipun jumlah keputusan yang dapat diambil dengan menggunakan model rasional terbatas, tetapi keputusan-keputusan yang mendasar menurut Etzioni adalah sangat penting dan seringkali memberikan suasana bagi banyak keputusan yang bersifat inkremental.

Etzioni memperkenalkan *mixed scanning* sebagai suatu pendekatan terhadap pembuatan keputusan yang memperhitungkan

keputusan-keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses-proses pembuat kebijakan pokok urusan tinggi yang menentukan petunjuk-petunjuk dasar, proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai.

Pendekatan rasionalitas akan menyelidiki keadaan-keadaan cuaca secara mendalam dengan menggunakan kamera-kamera yang mampu melakukan pengamatan-pengamatan dengan teliti dan dengan pemeriksaan-pemeriksaan terhadap seluruh angkasa sesering mungkin. Hal ini akan memberikan banyak hasil pengamatan secara terperinci, biaya yang mahal untuk menganalisisnya dan kemungkinan membebani kemampuan-kemampuan untuk mengambil tindakan. Inkrementalisme akan memusatkan pada daerah-daerah itu serta pola-pola yang serupa yang berkembang pada waktu yang baru lalu dan barangkali terdapat diwilayah terdekat. Dengan demikian, inkrementalisme mungkin tidak dapat mengamati tempat-tempat yang kacau di daerah-daerah yang tidak dikenal.

Strategi penyelidikan campuran (*mixed scanning strategy*) menggunakan elemen-elemen dari dua pendekatan dengan menggunakan dua kamera, yakni sebuah kamera dengan sudut pandang lebar yang mencakup semua bagian luar angkasa, tetapi tidak sangat terperinci dan kamera yang kedua membidik dengan tepat daerah-daerah yang diambil oleh kamera pertama untuk mendapatkan

penyelidikan yang mendalam. Menurut Etzioni, daerah-daerah tertentu mungkin luput dari penyelidikan campuran ini, namun pendekatan ini masih lebih baik dibandingkan dengan inkrementalisme yang mungkin tidak dapat mengamati tempat-tempat yang kacau di daerah-daerah yang tidak dikenal.

Dalam penyelidikan campuran para pembuat keputusan dapat memanfaatkan teori-teori rasional komprehensif dan inkremental dalam situasi-situasi yang berbeda. Dalam beberapa hal, mungkin pendekatan inkrementalisme mungkin telah cukup memadai namun dalam situasi yang lain dimana masalah yang dihadapi berbeda, maka pendekatan yang lebih cermat dengan menggunakan rasional komprehensif mungkin jauh lebih memadai.

Penyelidikan campuran juga memperhitungkan kemampuan-kemampuan yang berbeda dari para pembuat keputusan. Semakin besar kemampuan para pembuat keputusan memobilisasi kekuasaan untuk melaksanakan keputusan, maka semakin besar pula penyelidikan campuran dapat digunakan secara realistis oleh para pembuat keputusan. Menurut Etzioni, bila bidang cakupan penyelidikan campuran semakin besar, maka akan semakin efektif pembuatan keputusan tersebut dilakukan.

Dengan demikian, penyelidikan campuran merupakan suatu bentuk pendekatan "kompromi" yang menggabungkan penggunaan inkrementalisme dan rasionalisme sekaligus. Namun demikian, Etzioni

tidak memberi penjelasan yang cukup memadai menyangkut bagaimana pendekatan itu digunakan dalam praktiknya. Walaupun begitu, pendekatan yang ditawarkan Etzioni tersebut dapat membantu mengingatkan kenyataan-kenyataan penting bahwa keputusan berubah secara besar-besaran dan proses keputusan yang berbeda adalah wajar sejalan dengan sifat keputusan yang berubah-ubah tadi.

F. Mekanisme dan Bentuk Pelibatan Masyarakat Dalam Formulasi Kebijakan Publik

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Nomor: PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja dan Revisi Kebijakan Publik Di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah pada lampiran 1, disebutkan bahwa proses pelibatan masyarakat termasuk kedalam proses publik :

“...proses publik adalah kegiatan pelibatan para pihak yang berkepentingan (stakeholders) dengan kebijakan publik dalam rangka transparansi, partisipasi dan pengawasan...”.

Untuk mewujudkan hal tersebut, terdapat beberapa hal pokok yang mendesak untuk diubah, antara lain : (1) *perubahan ruang pelibatan masyarakat dalam formulasi kebijakan*, (2) *perubahan metode pengambilan keputusan dalam proses publik* dan (3) *perubahan mekanisme perwakilan masyarakat*. Ketiga hal tersebut merupakan celah yang berpeluang untuk digunakan dalam rangka mewujudkan kontrol yang masif dan efektif dari masyarakat, serta untuk merubah pola formulasi

kebijakan yang hingga hari ini belum mampu mengartikulasikan kepentingan masyarakat dan rentan dijangkiti wabah korupsi.

Dalam hal *pertama*, yakni perubahan ruang pelibatan masyarakat dalam formulasi kebijakan publik, akan dirujuk beberapa butir dari Peraturan Menteri PAN nomor: PER/04/M.PAN/4/2007, yang diidentifikasi masih menutup akses masyarakat terhadap berbagai informasi serta analisa dari sebuah kebijakan publik, antara lain, penjelasan lampiran 1, terutama dalam poin pembentukan tim penyusun formulasi kebijakan publik (poin b), proses publik ketiga (poin f) dan proses publik keempat (poin g) yang masing-masing menyebutkan bahwa tim penyusun kebijakan yang bersifat *ad hoc* hanya terdiri atas pejabat birokrasi terkait dengan kualifikasi keilmuan tertentu.

Proses publik ketiga merupakan proses diskusi dengan berbagai elemen masyarakat yang terkait langsung dengan sebuah kebijakan publik atau kelompok sasaran kebijakan publik yang akan diformulasikan. Proses publik keempat merupakan diskusi dengan beragam elemen masyarakat luas, layaknya LSM, tokoh masyarakat, asosiasi dan kelompok tertentu, tujuannya untuk mendapatkan masukan-masukan terkait sebuah kebijakan.

Dari ketiga poin diatas, terepresentasikan proses formulasi kebijakan publik yang bercorak teknokratis dan birokratis, dimana hanya para ahli dengan kualifikasi tertentu dan berasal dari kalangan birokrasi saja yang masuk ke dalam tim penyusun, tanpa adanya unsur dari elemen

masyarakat, diluar birokrasi. Padahal, di proses awal ini, terdapat informasi yang harus diketahui masyarakat secara luas, terutama mengenai tujuan umum, capaian, analisa dampak serta besaran dana dari sebuah kebijakan publik.

Dalam proses publik ketiga dan keempat, posisi masyarakat hanya sebagai subordinat dari birokrasi, sebab masyarakat tidak memiliki otoritas apapun atas kebijakan yang akan dirumuskan, dengan kata lain, masyarakat hanyalah memiliki kewenangan untuk memberikan masukan dan kritik bagi draft kebijakan publik, tetapi tidak memiliki hak untuk menolak draft tersebut. Jika dianalogikan dalam lembaga legislatif, masyarakat hanya berperan sebagai dewan perwakilan daerah (DPD) yang hanya berwenang untuk memberikan masukan, bukan menentukan atau menetapkan sebuah RUU.

Pada titik tersebut, relasi kekuasaan yang terbangun dalam proses publik tidaklah setara, tetapi bias otoritas birokrasi, sehingga akan berpotensi besar menimbulkan praktik maladministrasi sekaligus meniadakan kontrol langsung dari masyarakat. Tak hanya itu, proses publik yang terbagi kedalam empat tahap juga memisahkan antara forum pakar, ahli, komisi legislatif dengan masyarakat. Hal ini sangat menegaskan corak teknokratis dalam proses awal formulasi kebijakan publik.

Dengan landasan tersebut, maka keterlibatan masyarakat harus berbentuk keterlibatan secara formal, dimana wakil dari sekelompok

masyarakat yang menjadi kelompok sasaran secara langsung dari kebijakan publik akan menempati salah satu atau beberapa jabatan dalam struktur tim *ad hoc* penyusun kebijakan publik. Lantas, empat forum proses publik yang terpisah, harus disatukan hingga para ahli, pakar, komisi legislatif yang terkait dan masyarakat berada dalam satu forum serta ruang yang sama, dan mampu mencapai sebuah kesepakatan atau konsensus yang *fair*, dimana masing-masing pihak memiliki hak serta otoritas yang seimbang.

Proses formulasi kebijakan akan memangkas beberapa proses publik, sehingga lebih menghemat waktu dan tenaga. Selain itu, dengan digabungnya forum dari proses publik, maka proses komunikasi antar ahli, birokrasi serta masyarakat akan berjalan dan saling memberikan pengetahuan satu dengan lainnya.



Gambar 4. Alur proses formulasi kebijakan publik dengan pelibatan masyarakat

Dari gambar tersebut, terrepresentasikan pelibatan nyata dari masyarakat, sebagai salah satu pihak yang memiliki otoritas serta hak

yang setara dalam proses formulasi kebijakan publik. Masyarakat akan terlibat secara aktif mulai dari proses penyusunan tim perumus kebijakan hingga penentuan sebuah kebijakan dalam forum publik, apakah akan diputuskan atau dibatalkan.

Melalui otoritas tersebut, praktik korupsi akan mampu dicegah dan diawasi oleh wakil atau delegasi masyarakat secara langsung, dan juga masyarakat memiliki otoritas untuk membatalkan sebuah formulasi kebijakan publik yang diindikasikan kental praktik korupsi pada saat forum publik, dengan cara tidak menyetujui draf.

Dalam proses forum publik, seluruh partisipan akan berada dalam posisi yang adil dan setara, karena setiap partisipan memiliki otoritas yang setara, tidak ada lagi perbedaan kelas, status dan jabatan. Selain itu, forum publik juga harus mencapai sebuah konsensus melalui musyawarah, bukan *voting*.

Gagasan tersebut merujuk pada proses komunikasi serta pengambilan keputusan (pencapaian konsensus) didalam forum-forum proses formulasi kebijakan publik, dimana para partisipan atau subjek formulasi kebijakan publik didesak untuk melakukan proses komunikasi secara terbuka, setara dan menggunakan pendekatan musyawarah dalam mencapai sebuah kesepakatan yang menghargai opini mayoritas maupun minoritas.

Praktik dalam proses tim penyusun kebijakan publik maupun dalam proses publik harus mengedepankan prinsip kesetaraan serta

keterbukaan dalam proses komunikasinya, agar mampu terselenggara proses musyawarah yang *fair*. Melalui adanya keseimbangan dalam hak dan otoritas baik dari ahli, birokrasi, komisi legislatif dan masyarakat dalam forum-forum tersebut, maka akan tercipta komunikasi yang setara. Misal, saat terdapat satu pihak yang masih belum setuju, katakanlah masyarakat, maka forum proses publik tidak mampu dilanjutkan dan sebuah kebijakan publik tidak mampu disahkan oleh pejabat yang berwenang. Disini, terdapat keseimbangan relasi kekuasaan, yang pada akhirnya akan mendesak orientasi dari para partisipan forum untuk mengedepankan kepentingan bersama, atau hal-hal yang lebih luas dari *self-interest* maupun *group-interest* nya masing-masing.

Jurgen Habermas, seorang pemikir dari mahzab Frankfurt yang mencetuskan konsepsi *tindakan komunikatif* serta *nalar berorientasi konsensus* menyatakan bahwa proses komunikasi harus setara demi tercapainya kesepakatan yang mampu diterima seluruh pihak, atau dengan kata lain, Habermas melihat integrasi sosial hanya mampu dicapai melalui proses *tindakan komunikatif* yang berujung pada pencapaian *konsensus*. Dalam hal ini, Habermas mencatat bahwa *tindakan komunikatif* harus dimaknai sebagai,

“...reach understanding [verständigung] is considered to be a process of reaching agreement [einigung] among speaking and acting subjects... it has to be accepted or presupposed as valid by participants... a communicatively achieved agreement has a rational basis; it cannot be imposed by either party, whether instrumentally through intervention in the situation directly or strategically through influencing the decision of opponents...”

Tabel 2. *Types of action*

<i>Action orientation Action situation</i>	<i>Oriented to success</i>	<i>Oriented to reaching understanding</i>
<i>Nonsocial</i>	<i>Instrumental action</i>	----
<i>Social</i>	<i>Strategic action</i>	<i>Communicative action</i>

Melalui kesepahaman antara subjek atau partisan dalam forum sebuah tindakan komunikatif mampu berjalan, tetapi saat terjadi pemaksaan dan kebohongan, maka tindakan komunikatif berubah menjadi tindakan strategis dan instrumental yang tidak akan berujung pada konsensus, melainkan penguasaan dan pemenuhan ambisi atau tujuan-tujuan pribadi (*self-interest*). Dalam konteks proses formulasi kebijakan publik, dimana masyarakat hanya ditempatkan pada posisi yang hanya bisa memberikan kritik atau masukan, maka tidak tercipta kesetaraan dan hanya akan tercipta proses komunikasi yang berorientasi instrumental atau strategis, lantas kebijakan publik yang lahir bukan merupakan produk konsensus, tetapi produk instrumental atau strategis yang berpihak pada *self interest* atau kepentingan segelintir pihak.

Untuk menjamin terselenggaranya tindakan komunikatif dalam forum-forum proses formulasi kebijakan publik, maka setiap partisipan, baik itu birokrasi, ahli ataupun masyarakat harus dijamin oleh peraturan perundangan mengenai hak serta otoritasnya dalam forum secara setara dan emansipatif. Mungkin inilah salah satu alasan mengapa di era reformasi ini, sebuah kebijakan publik masih cenderung korup.

Penggunaan tindakan strategis dalam sebuah forum atau formulasi kebijakan publik pada akhirnya akan menyebabkan konflik, sebab banyak kepentingan-kepentingan yang tidak terartikulasikan dan sengaja didelegasikan dengan tujuan-tujuan pemenuhan *self-interest*. Bahkan, dengan proses formulasi kebijakan melalui tindakan strategis, maka pengesahan sebuah kebijakan akan mengundang gejolak sosial dan konflik horizontal.

Dalam pandangan Habermas, kesepakatan akan terjadi saat berbagai pihak atau partisan dalam sebuah forum mempraktikkan *tindakan komunikatif* dan memiliki basis berpikir yang sama, disini F. Budi Hardiman memiliki contoh,

“...partai-partai yang bersaing di MPR/DPR kita, misalnya, dapat mencapai konsensus, hanya jika mereka berpijak pada basis yang lebih luas daripada tradisi partai-partai itu masing-masing, yakni pada basis tradisi dan budaya pengambilan keputusan dalam MPR/DPR. Dengan terbentuknya budaya politis demokratis di dalam proses pengambilan keputusan parlementer itu, konsensus akan makin mudah dicapai...”

Secara implisit, Habermas memberikan penekanan pada basis tradisi dari sebuah kelompok masyarakat, agar mampu mewujudkan sebuah konsensus antar pihak di dalam masyarakat tersebut. Dan jika dikontekstualisasikan ke kehidupan masyarakat Indonesia, maka akan ditemukan basis masyarakat Indonesia adalah gotong royong dan musyawarah mufakat, sebagaimana tercermin dari sejarah bangsa dan juga demokrasi yang berjalan di desa, sebagai tingkat paling mikro dari hierarki negara atau sebagai pondasi paling dasar dari sebuah negara.

Pada titik ini, kesepakatan akan terjadi dalam forum-forum proses formulasi kebijakan publik, apabila semua pihak yang terlibat memiliki jaminan adanya otoritas yang seimbang, menggunakan tindakan komunikatif, serta berpijak pada basis tradisi masyarakat luas, yakni pandangan gotong royong dan musyawarah mufakat, bukan individualistik dan *voting* ala demokrasi modern barat.

Lantas, bagaimana dengan pihak yang tidak menyepakati poin-poin kesepakatan yang telah ditetapkan oleh sebuah forum? Dalam hal ini, memang tidak mungkin secara kuantitas semua individu menyepakati secara mutlak, hanya saja disini digunakan pendekatan pemahaman secara kualitas, dimana pihak-pihak yang tidak menyepakati harus memiliki pemahaman secara utuh terhadap persoalannya, hingga pihak tersebut mampu menerima keputusan dan merasa diperlakukan secara adil. Dalam hal ini, salah satu pemikir neoklasik, Mary Parker Follett menyebutkan, “...*in a conference we have participation when we have related thinking, not merely voting, which only registers opinions already formed...*”.

Merujuk dari pemikiran Follett, keterlibatan seseorang dalam sebuah kesepakatan tidak melulu bersifat kuantitatif atau pilihan ya—tidak, melainkan sebuah pemahaman atau keterikatan pemahaman dengan pihak yang berbeda. Pada titik ini, forum yang diselenggarakan dalam proses formulasi kebijakan publik harus menggunakan prinsip musyawarah mufakat dengan penekanan pada sisi kualitas pemahaman

dari masing-masing pihak yang menjadi partisipan, agar seluruh pihak yang memiliki kepentingan berbeda mampu diperlakukan secara adil dan setara, serta mampu menerima sebuah produk kebijakan dengan pemahaman yang utuh dan penerimaan sadar atas perbedaan yang terjadi.

Terdapat satu faktor penting lain yang tidak boleh terlewat dan berfungsi untuk menjaga terselenggaranya forum formulasi kebijakan publik dengan karakter atau corak yang telah dibahas sebelumnya, yakni faktor kepemimpinan. Dalam konteks ini, seorang pemimpin dalam forum tidaklah memiliki otoritas lebih dari anggota forum, melainkan hanya menjadi seorang fasilitator yang memandu arah musyawarah. Tetapi, seorang fasilitator, harus memiliki keahlian untuk menciptakan suasana atau iklim diskusi yang terbuka dan setara, dimana masing-masing pihak mampu mengungkapkan argumen-argumennya juga berbagai kritiknya tanpa merasa canggung atau tidak nyaman.

Judith E. Innes dan David E. Booher menggambarkan,

“...the facilitator must manage discussion so that participants feel comfortable and safe in saying what is on their minds even if they think others will not like it... As for comprehensibility, a good facilitator asks for clarification or examples, tries experimental rephrasing of ambiguous statements and asks for elaboration as needed...”

Dengan kebutuhan tersebut, maka pemerintah perlu melakukan banyak pendampingan serta pelatihan terhadap berbagai pimpinan organisasi publik yang berpeluang memimpin forum dalam proses formulasi kebijakan publik. Sebab, tanpa adanya pelatihan, maka forum

yang terselenggara akan berpotensi menjadi forum-forum konvensional yang berkarakter monologal dan tidak partisipatif. Di titik ini, seluruh partisipan memiliki kewajiban untuk membangun iklim diskusi yang demokratis dan partisipatif, tidak hanya menjadi kewajiban dari seorang fasilitator.

G. Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah dan APBD

Salah satu unsur yang paling penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah adalah sistem atau cara pengelolaan keuangan daerah, hal ini penting dan mendasar untuk memperbaiki berbagai kelemahan dan kekurangan yang ada serta upaya untuk mengakomodasi berbagai tuntutan dan aspirasi yang berkembang di masyarakat.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang akan dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pasal 4 dan 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 58 Tahun 2005 mengatur bahwa, pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan

asas keadilan dan kepatutan sehingga Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu.

Devas, dkk (1989) mengemukakan bahwa pengelolaan keuangan daerah berarti mengurus dan mengatur keuangan daerah dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah sebagai berikut:

1. Tanggung jawab (*accountability*). Pemerintah Daerah harus mempertanggungjawabkan keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan sah, lembaga atau orang itu adalah Pemerintah Pusat, DPRD, Kepala Daerah dan masyarakat umum.
Mampu memenuhi kewajiban keuangan. Keuangan daerah harus ditata dan dikelola sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua kewajiban atau ikatan keuangan baik jangka pendek, jangka panjang maupun pinjaman jangka panjang pada waktu yang telah ditentukan.
2. Kejujuran. Hal-hal yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya harus diserahkan kepada pegawai yang benar-benar jujur dan dapat dipercaya.
3. Hasil guna (*effectiveness*) dan daya guna (*efficiency*). Merupakan tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan Pemerintah Daerah dengan biaya yang serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.
4. Pengendalian. Aparat pengelola keuangan daerah, DPRD dan petugas pengawas harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut dapat tercapai.

Mardiasmo (2002) mengemukakan bahwa salah satu aspek dari Pemerintah Daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah atau APBD merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah. Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi

sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas Pemerintah Daerah.

Dalam pengelolaan keuangan daerah sebagai perwujudan dari rencana kerja keuangan akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan selain berdasarkan pada ketentuan umum juga berdasarkan pada:

1. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
2. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
3. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara,
4. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara,
5. Undang-undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.
7. Peraturan daerah Kota Ambon Nomor - 1 Tahun 2009 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah
8. Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor - 1 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun Anggaran 2010

Aspek pengelolaan keuangan daerah, pada dasarnya menyangkut tiga hal yang saling terkait satu dengan yang lainnya, yaitu:

1. Aspek Penerimaan, yaitu mengenai seberapa besar kemampuan Pemerintah Daerah dapat menggali sumber-sumber pendapatan yang potensial dan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk meningkatkan pendapatan tersebut.
2. Aspek Pengeluaran, yaitu mengenai seberapa besar biaya-biaya dari suatu pelayanan publik dan faktor-faktor yang menyebabkan biaya-biaya tersebut meningkat.
3. Aspek Anggaran, yaitu mengenai hubungan antara pendapatan dan pengeluaran serta kecenderungan yang diproyeksikan untuk masa depan.

Pendapatan daerah dapat diklasifikasikan dalam dua katagori yaitu sumber-sumber pendapatan dari daerah sendiri dan sumber-sumber dari luar daerah. Sumber-sumber pendapatan dari daerah sendiri adalah sumber-sumber pendapatan yang dikumpulkan secara langsung dari masyarakat daerah yang bersangkutan, misalnya pajak dan retribusi yang langsung dipungut dan dimiliki daerah yang bersangkutan. Sumber-sumber pendapatan daerah sendiri dapat juga diperoleh dari hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Sumber-sumber pendapatan eksternal adalah sumber-sumber pendapatan yang berasal dari luar daerah seperti pemerintah di atasnya (provinsi) dan pemerintah pusat dan pinjaman serta lain-lain penerimaan yang sah.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004, sumber sumber penerimaan daerah dapat berasal dari berbagai sumber/jenis, namun demikian secara garis besarnya dapat dikelompokan ke dalam tiga sumber penerimaan yaitu:

- (1) Pendapatan Asli Daerah, yang terdiri dari:
 - a. Hasil pajak daerah;
 - b. Hasil retribusi daerah;
 - c. Hasil Perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;
 - d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah:
- (2) Dana perimbangan yang terdiri dari:
 - (a) Bagian daerah dari penerimaan PBB, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam;
 - (b) Dana Alokasi Umum;
 - (c) Dana Alokasi Khusus;
 - (d) Pinjaman daerah:
- (3) Lain-lain pendapatan daerah

Pengeluaran daerah adalah semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang mengurangi kekayaan Pemerintah Daerah. Dalam struktur anggaran daerah dengan pendekatan kinerja, pengeluaran daerah (belanja daerah) dirinci menurut organisasi, fungsi kelompok, dan jenis belanja.

1. Belanja daerah menurut organisasi adalah suatu kesatuan pengguna anggaran seperti Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan lembaga teknis daerah lainnya.
2. Fungsi belanja misalnya pendidikan, kesehatan, dan fungsi-fungsi lainnya.
3. Kelompok belanja misalnya belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, belanja modal, belanja transfer, dan belanja tidak terduga.
4. Jenis belanja misalnya belanja pegawai, belanja barang, belanja perjalanan dinas, belanja pemeliharaan dan belanja lain-lain.

Mardiasmo (2002), mengemukakan bahwa salah satu aspek dari Pemerintah Daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah merupakan instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas Pemerintah Daerah.

Anggaran daerah seharusnya dipergunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, alat bantu untuk pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang. Ukuran standar untuk evaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas disemua aktivitas berbagai unit kerja.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakekatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu DPRD dan Pemerintah Daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi daerah masing-masing serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Peran anggaran dalam penentuan arah dan kebijakan Pemerintah Daerah, tidak terlepas dari kemampuan anggaran tersebut dalam mencapai tujuan Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Oleh karena itu Pemerintah Daerah perlu memperhatikan bahwa pada hakekatnya anggaran daerah merupakan perwujudan amanat rakyat pada pihak eksekutif dan legislatif untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat dalam batas otonomi daerah yang dimilikinya.

Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia dan PAU-SE Universitas Gadjah Mada mengemukakan bahwa prinsip-prinsip penyusunan anggaran daerah adalah sebagai berikut.

1. Keadilan anggaran. Keadilan merupakan salah satu misi utama yang diemban oleh Pemerintah Daerah dalam melaksanakan berbagai kebijakan, khususnya dalam pengelolaan anggaran daerah. Pelayanan umum akan meningkat dan kesempatan kerja juga akan

makin bertambah apabila fungsi aloksi dan distribusi dalam pengelolaan anggaran telah dilakukan dengan benar, baik melalui alokasi belanja maupun mekanisme perpajakan serta retribusi yang lebih adil dan transparan. Hal tersebut mengharuskan Pemerintah Daerah untuk merasionalkan pengeluaran atau belanja secara adil untuk dapat dinikmati hasilnya secara proporsional oleh para wajib pajak, retribusi maupun masyarakat luas. Penetapan besaran pajak daerah dan retribusi daerah harus mampu menggambarkan nilai-nilai rasional yang transparan dalam menentukan tingkat pelayanan bagi masyarakat daerah.

2. Efisiensi dan efektivitas anggaran yang perlu diperhatikan dalam prinsip ini adalah bagaimana memanfaatkan uang sebaik mungkin agar dapat menghasilkan perbaikan pelayanan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Secara umum kelemahan yang sangat menonjol dari anggaran selama ini adalah keterbatasan daerah untuk mengembangkan instrumen teknis perencanaan anggaran yang berorientasi pada kinerja, bukan pendekatan *incremental* yang sangat lemah landasan pertimbangannya. Oleh karenanya dalam penyusunan anggaran harus memperhatikan tingkat efisiensi alokasi dan efektivitas kegiatan dalam pencapaian tujuan dan sasaran yang jelas. Berkenaan dengan itu maka penetapan standar kinerja proyek dan kegiatan serta harga satuannya akan merupakan faktor penentu dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas anggaran.

3. Anggaran berimbang dan defisit. Pada hakekatnya penerapan prinsip anggaran berimbang adalah untuk menghindari terjadinya hutang pengeluaran akibat rencana pengeluaran yang melampaui kapasitas penerimaannya. Apabila penerimaan yang telah ditetapkan dalam APBD tidak mampu membiayai keseluruhan pengeluaran, maka dapat dipenuhi melalui pinjaman daerah yang dilaksanakan secara taktis dan strategis sesuai dengan prinsip defisit anggaran. Penerapan prinsip ini agar alokasi belanja yang dianggarkan sesuai dengan kemampuan penerimaan daerah yang realistis, baik berasal dari PAD, dana perimbangan keuangan, maupun pinjaman daerah. Di sisi lain kelebihan target penerimaan tidak harus dibelanjakan, tetapi dicantumkan dalam perubahan anggaran dalam pasal cadangan atau pengeluaran tidak terduga, sepanjang tidak ada rencana kegiatan mendesak yang harus segera dilaksanakan.
4. Disiplin anggaran. Struktur anggaran harus disusun dan dilaksanakan secara konsisten. APBD adalah rencana pendapatan dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk satu tahun anggaran tertentu yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Pencatatan atas penggunaan anggaran daerah sesuai dengan prinsip akuntansi keuangan daerah Indonesia. Tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/ proyek yang belum atau tidak tersedia kredit anggarannya dalam APBD perubahan APBD. Bila terdapat kegiatan baru yang harus dilaksanakan dan belum tersedia kredit anggarannya,

maka perubahan APBD dapat disegerakan atau dipercepat dengan memanfaatkan pasal pengeluaran tak tersangka, bila masih memungkinkan. Anggaran yang tersedia pada setiap pos atau pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran, oleh karenanya tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan atau proyek melampaui batas kredit anggaran yang telah ditetapkan. Di samping itu, harus dihindari kemungkinan terjadinya duplikasi anggaran baik antar unit kerja, antara belanja rutin dan belanja pembangunan, serta harus diupayakan terjadinya integrasi kedua jenis belanja tersebut dalam satu indikator kinerja. Pengalokasian anggaran harus didasarkan atas skala prioritas yang telah ditetapkan, terutama untuk program yang ditujukan pada upaya peningkatan pelayanan masyarakat. Dengan demikian akan dapat dihindari pengalokasian anggaran pada proyek-proyek yang tidak efisien.

5. **Transparansi dan akuntabilitas anggaran.** Transparansi dan Akuntabilitas dalam penyusunan anggaran, penetapan anggaran, perubahan anggaran dan perhitungan anggaran merupakan wujud pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada masyarakat, maka dalam proses pengembangan wacana publik di daerah sebagai salah satu instrumen kontrol pengelolaan anggaran daerah, perlu diberikan keleluasaan masyarakat untuk mengakses informasi tentang kinerja dan akuntabilitas anggaran. Oleh karena itu, anggaran daerah harus mampu memberikan informasi yang lengkap, akurat dan tepat waktu,

untuk kepentingan masyarakat, Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat, dalam format yang akomodatif dalam kaitannya dengan pengawasan dan pengendalian anggaran daerah. Sejalan dengan hal tersebut, maka perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan proyek dan kegiatan harus dilaksanakan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan secara teknis maupun ekonomis kepada pihak legislatif, masyarakat, maupun pihak-pihak yang bersifat independen yang memerlukan.

Strategi dan prioritas APBD adalah suatu tindakan dan ukuran untuk menentukan keputusan perencanaan anggaran daerah yang berkaitan dengan pelaksanaan suatu kegiatan yang dipilih diantara alternatif kegiatan-kegiatan yang lain, untuk mencapai tujuan dan sasaran dari Pemerintah Daerah. Plafon anggaran adalah batasan anggaran tertinggi/maksimum yang dapat diberikan kepada unit kegiatan dalam rangka membiayai segala aktivitasnya. Plafon anggaran hanya ditujukan untuk perencanaan anggaran belanja investasi, bukan belanja rutin.

Belanja rutin adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan tidak menambah aset atau kekayaan bagi daerah. Anggaran biaya rutin dibiayai dari PAD dan sumber-sumber lainnya. Belanja investasi adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah, serta selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan pemeliharaannya.

Untuk menentukan strategi dan prioritas APBD, diperlukan beberapa kriteria atau variabel. Beberapa variabel yang digunakan untuk menentukan strategi dan prioritas APBD adalah sebagai berikut.

1. Kemampuan fungsi dan program tersebut dalam mencapai arah dan kebijakan APBD. Arah dan kebijakan umum APBD merupakan hasil kesepakatan antara legislatif dengan Pemerintah Daerah, yang berisi aspirasi-aspirasi masyarakat daerah. Dengan demikian, pelaksanaan fungsi-fungsi yang sesuai dengan arah dan kebijakan umum APBD, berarti melaksanakan segala hal yang menjadi aspirasi masyarakat.
2. Kemampuan program tersebut dalam mencapai tujuan dan sasaran yang diterapkan. Tujuan dan sasaran Pemerintah Daerah dikembangkan dalam pelaksanaan program/kegiatan oleh unit kerja. Program-program yang dilaksanakan tersebut seharusnya merupakan program-program yang mampu mendukung tujuan dan sasaran pembangunan daerah, sehingga tujuan dan sasaran pembangunan daerah dapat tercapai.
3. Kemampuan program tersebut dalam memenuhi kebutuhan riil masyarakat. Tuntutan masyarakat terhadap kebutuhan dan fasilitas publik semakin nyata dan kian hari kian banyak. Pemerintah seharusnya peka terhadap tuntutan tersebut. Namun demikian kepekaan tersebut harus diimbangi dengan pilihan yang tepat akan kebutuhan-kebutuhan yang mendesak, dan yang benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat.

4. Kemampuan program tersebut dalam pendanaan pembangunan. Keterbatasan dana pembangunan yang ada menghendaki pemilihan pada pembangunan kebutuhan masyarakat yang menjadi skala prioritas. Untuk itu maka pelaksanaan program pun harus sesuai dengan besarnya dana yang tersedia.

Indikasi keberhasilan otonomi daerah adalah adanya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadaan tersebut hanya akan tercapai apabila lembaga sektor publik dikelola dengan memperhatikan *value for money* (VFM).

Konsep VFM tersebut penting bagi pemerintah sebagai pelayan masyarakat, karena implementasi konsep tersebut memberikan manfaat:

1. efektivitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan tepat sasaran;
2. meningkatkan mutu pelayanan publik;
3. biaya pelayanan yang murah karena hilangnya inefisiensi dan penghematan dalam penggunaan *resources*;
4. alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik; dan
5. meningkatkan *public cost awareness* sebagai pelaksanaan pertanggungjawaban publik.

Dalam konteks otonomi daerah, VFM merupakan jembatan untuk menghantarkan Pemerintah Daerah mencapai *good governance*, yaitu Pemerintah Daerah yang transparan, ekonomis, efisien, efektif, responsif, dan akuntabel. VFM tersebut harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah.

Akuntabilitas publik merupakan kata kunci, karena pemerintah sebagai pengemban amanat masyarakat bertanggungjawab atas kinerja yang telah dilakukannya, hal tersebut karena pemerintah berkewajiban untuk mengelola dana masyarakat dalam rangka menjalankan pemerintahannya. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana masyarakat yang mendasarkan konsep VFM, maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja (*performance budget*). Anggaran kinerja tersebut adalah untuk mendukung terciptanya akuntabilitas publik Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi daerah dan desentralisasi.

Perubahan dalam sistem anggaran daerah yang dikehendaki adalah:

1. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
2. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*).
3. Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
4. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan.
5. Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait.
6. Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip VFM (Mardiasmo,2000: 9).

Pemberian otonomi yang luas dan desentralisasi kepada Kabupaten dan Kota memberikan jalan bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan pembaharuan dalam sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah Pemerintah

Daerah dituntut untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal tersebut meliputi tuntutan kepada Pemerintah Daerah untuk membuat laporan keuangan dan transparansi informasi anggaran kepada publik.

H. Kerangka Pikir Penelitian

Kebijakan perencanaan pembangunan daerah bukan lagi mengacu kepada sistem sentralisasi melainkan sudah menganut sistem desentralisasi seiring berlakunya otonomi daerah, yang memungkinkan birokrat, swasta dan masyarakat lebih berintegrasi dan bersinergi melalui peran partisipatif dalam mengambil keputusan dan formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerahnya.

Partisipasi menurut sifatnya dapat dibedakan menjadi partisipasi langsung maupun tidak langsung. Partisipasi langsung berarti semua pihak (birokrat, swasta dan masyarakat) hadir secara langsung dalam berpartisipasi, sedangkan partisipasi tidak langsung adalah melalui perwakilannya. Bentuk-bentuk partisipasi dapat dibedakan menjadi partisipasi dalam hal memberikan ide pikiran, tenaga, waktu, bantuan materi maupun biaya.

Formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah sebagai sebuah proses yang membutuhkan berbagai input untuk mencapai output yang dikehendaki, maka dalam prosesnya sangat penting menekankan pendekatan partisipatif para stakeholder baik birokrasi, swasta terlebih masyarakat.

Salah satu wahana bagi partisipasi para stakeholder baik birokrasi, swasta terlebih masyarakat dalam formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah adalah Musrenbang, yang sangat penting menjadi sarana dalam mengembangkan kehidupan demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat maupun pemberdayaan aparatur pemerintah.

Hasil-hasil Musrenbang baik tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, seharusnya tetap dikonsistensikan dengan pembahasan rancangan RKAD pada forum SKPD, penyusunan KUA, PPAS dan RAPBD sehingga output formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah benar-benar akuntabel dan berkualitas, program-program dan kegiatan dapat lebih terintegrasi antar sektor baik dalam Renja SKPD dan RKA SKPD dan Penetapan APBD.

Pada sistem keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, perubahan yang terjadi adalah dilakukannya reformasi anggaran (*budgeting reform*), sistem pembiayaan (*financing reform*), sistem akuntansi (*accounting reform*), sistem pemeriksaan laporan keuangan Pemerintah Daerah (*audit reform*) serta sistem manajemen keuangan daerah.

Tuntutan pembaharuan sistem keuangan tersebut adalah dikelolanya uang rakyat (*publik money*) secara transparan dengan didasarkan pada konsep *value for money* agar tercipta akuntabilitas publik (*publik accountability*). *Value for money* merupakan ekspresi pelaksanaan lembaga sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen dasar yaitu: ekonomi, efisien dan efektivitas, untuk itu maka pengelolaan keuangan daerah merupakan *issue* utama dalam pencapaian tujuan pemerintahan

yang bersih (*clean government*), dan manajemen pengelolaan keuangan daerah yang baik adalah yang mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel.

Perbaikan kinerja anggaran dan pengelolaan keuangan daerah menduduki posisi penting dalam strategi pemberdayaan Pemerintah Daerah terlebih lagi menyongsong pelaksanaan otonomi daerah dan mewujudkan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab. World Bank, (1988: 36) menyebutkan bahwa perencanaan pengeluaran yang berorientasi pada kinerja akan meningkatkan kinerja anggaran daerah.

Proses penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) sebagai wujud dari perencanaan *Bottom Up* sedapat mungkin melibatkan seluruh segmen masyarakat sebagai stakeholders dalam pembangunan. Implementasi perencanaan pembangunan partisipatif di daerah adalah Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Musrenbangda). Musrenbangda adalah forum multi-pihak terbuka yang secara bersama mengidentifikasi dan menentukan prioritas kebijakan pembangunan masyarakat.

Sejalan dengan semangat otonomi di Pemerintahan Daerah Kota Ambon, pola pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD ini dilaksanakan dalam bentuk forum musrenbang baik musrenbang desa sampai pada musrenbang tingkat kecamatan dan kabupaten/kota. Pelibatan masyarakat desa/kelurahan pada tingkat Musrenbang desa bertujuan untuk mencapai kesepakatan tentang prioritas program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang akan dibiayai oleh Anggaran

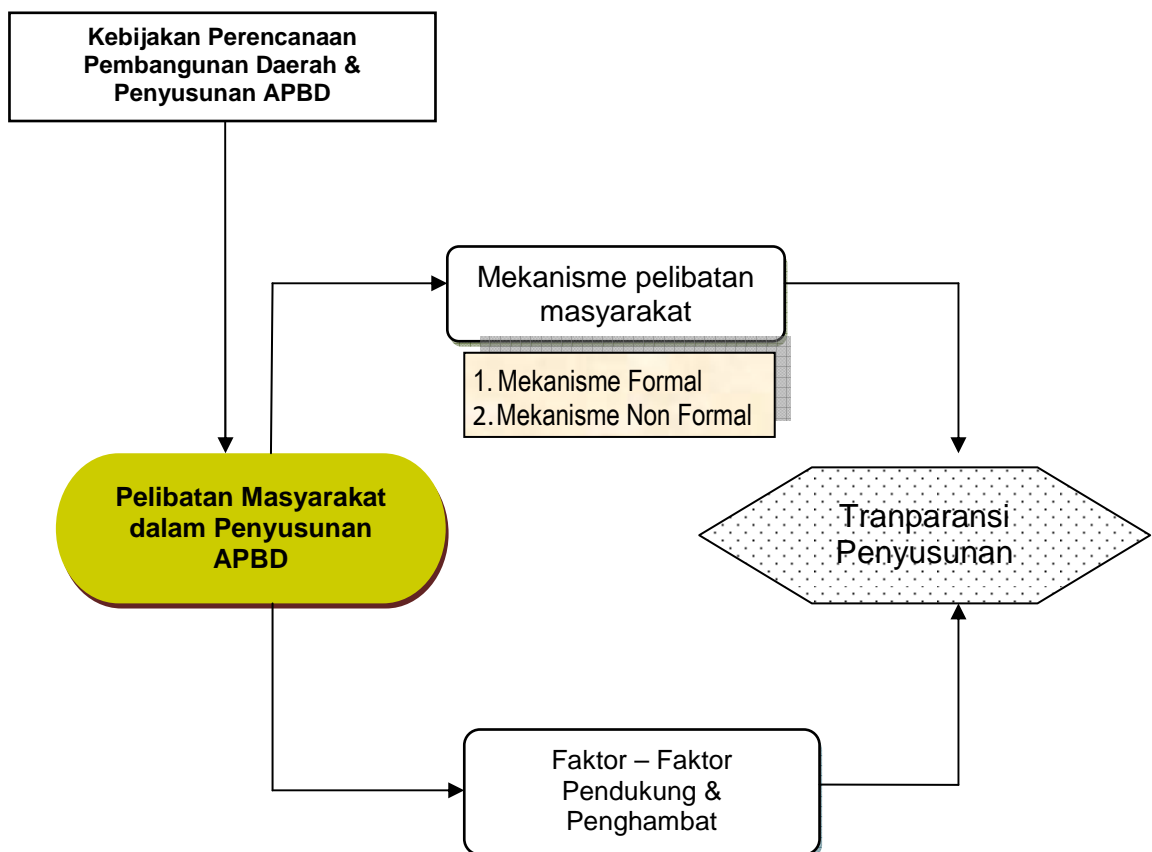
Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Dana Pembangunan Desa/Kelurahan serta memilih wakil-wakil pada tingkat Musrenbang Kecamatan.

Hasil Musrenbang desa/kelurahan dan Musrenbang kecamatan inilah yang menjadi masukan pada tingkat Musrenbang kota, kemudian dituangkan pada dokumen KUA-PPAS. Pelibatan masyarakat ini dapat pula memanfaatkan ruang publik yang tersedia pada lembaga DPRD/legislative yang dikenal dengan istilah Jaringan Asmara, masyarakat dapat menyampaikan aspirasi dalam bentuk Surat Masuk ke DPRD/legislative. Disamping itu apabila aspirasi yang disampaikan masyarakat itu mendapat perhatian DPRD/legislative, maka kelompok masyarakat yang menyampaikan aspirasinya dapat diberi kesempatan diundang pada saat rapat pembahasan RAPBD pada tingkat Komisi bersama SKPD terkait. Pembahasan ini masih mengulas masalah program yang akan disesuaikan dengan skala prioritas pemerintah kota.

Setelah jadi produk Musrenbang tingkat kota itu akan ditetapkan sesuai dengan kebutuhan prioritas berdasarkan visi dan misi serta Renstra Pemerintah Kota, yang kemudian digambarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) setiap tahun. RKPD ini sesungguhnya memuat rencana dari desa dan kecamatan, yang kemudian dikombain dengan kebijakan dari Pemkot yang sarannya untuk mensejahterahkan masyarakat di bawah. Disinilah keterlibatan masyarakat dalam arti memberikan fikiran-fikiran sebagai dasar penyusunan APBD. Pemikiran tadi kita tuangkan dalam Kebijakan Umum Anggaran (KUA) – Prioritas

Platform Anggaran Sementara (PPAS) yang memuat asumsi-asumsi rencana pembangunan 1 tahun ke depan.

Jadi pelibatan masyarakat ini dimaknai dalam pelaksanaan musrenbang dari tingkat desa/kelurahan sampai pada musrenbang tingkat kecamatan dan kota. Keaktifan untuk memanfaatkan Jaringan Aspirasi Masyarakat di lembaga DPRD/legislative serta penyampaian surat pengaduan pada instansi terkait merupakan gambaran batasan pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD khususnya di pemerintah Kota Ambon. Terkait dengan pembahasan dan penentuan jumlah anggaran tidak melibatkan masyarakat dalam penyusunan dan pembahasannya karena merupakan hak legislative DPRD bersama eksekutif/pemerintah kota.



Gambar 5. Kerangka Pikir Penelitian

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif digunakan karena peneliti bermaksud memperoleh gambaran yang mendalam tentang pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD Kota Ambon.

Dalam melakukan penelitian, peneliti tidak saja tereksresi secara eksplisit tetapi juga makna yang ada pada ekspresi itu. Begitu pula apa yang ada pada pemikiran atau pandangan responden. Dengan demikian peneliti dapat memperoleh penjelasan dan pengertian yang mendalam dan menyeluruh tentang fenomena social serta dapat memberikan deskripsi yang sifatnya *holistic* (utuh).

B. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Daerah (Pemda) Kota Ambon, dengan dasar pertimbangan bahwa, APBD Kota Ambon merupakan salah satu APBD terboros dari 11 kabupaten/kota yang 70% lebih APBD-nya habis untuk gaji PNS di Indonesia (Fitra, [http://www.infongawi.com/fitra-11-kabupaten-kota-terboros/Minggu, 16/12/2012 16:12](http://www.infongawi.com/fitra-11-kabupaten-kota-terboros/Minggu,16/12/2012%2016:12)).

C. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder.

1. Data Primer

Data primer berupa pendapat, informasi, persepsi dan penilaian diperoleh dari hasil wawancara dengan informan dan responden yang terkait pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon.

2. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang sudah tersedia atau sudah ada (seperti dokumen-dokumen, laporan-laporan dan catatan) yang diperoleh dari Instansi Terkait, DPRD serta dokumen lainnya yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian.

D. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Wawancara

Yaitu wawancara langsung, terstruktur dan mendalam dengan informan untuk memperoleh informasi tentang pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon. Wawancara dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara.

2. Dokumentasi

Yaitu melalui studi dokumen berupa catatan, dokumen, statistic wilayah dan penduduk, statistic keuangan dan ekonomi

sebagai pelengkap data primer yang tidak ditemukan di lapangan serta bahan laporan arsip-arsip APBD Kota Ambon.

3. Observasi

Penelitian dilakukan dengan jalan pengamatan langsung di lapangan dan wawancara dan studi dokumenter, kemudian mencatat fenomena yang terjadi terkait dengan proses transparansi kebijakan di lapangan anggaran pada Pemerintah Kota Ambon. Transparansi kebijakan yang dapat diamati antara lain komunikasi public oleh pemerintah Kota Ambon tentang APBD dan hak masyarakat terhadap akses informasi publik.

E. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses penyusunan data agar dapat ditafsirkan untuk selanjutnya ditarik kesimpulan. Data yang terkumpul dalam penelitian ini akan dianalisis dengan metode kualitatif, yaitu dengan menggambarkan keadaan subyek/obyek penelitian seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain, berdasarkan fakta-fakta sebagaimana adanya. Dalam kaitan dengan ini maka peneliti menggunakan model analisis interaktif dari Miles & Huberman (1988) dengan analisa terdiri atas tiga komponen yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan serta verifikasi (HB Sutopo, 2002 : 91). Tiga komponen tersebut terlibat dalam proses analisis dan saling berkaitan serta menentukan hasil akhir analisis.

1. Reduksi data merupakan prose seleksi, memfokuskan dan penyederhanaan data kasar selama berlangsungnya penelitian.
2. Sajian data merupakan rangkaian informasi untuk mempermudah pemahaman yang disusun secara sistematis berdasarkan reduksi yang dilakukan sebelumnya. Sajian data selain bisa dilakukan dalam bentuk narasi kalimat, juga dapat berupa berbagai bentuk matrik gambar/skema, jaringan kerja, kaitan kegiatan dan juga tabel pendukung narasinya.
3. Sementara itu kesimpulan merupakan proses akhir dalam analisis data guna memperoleh jawaban atas pertanyaan penelitian. Dalam hal ini perlu dilakukan verifikasi agar lebih kredibel dan dapat dipertanggungjawabkan.

BAB IV

GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Gambaran Sejarah

Kota Ambon mulai berkembang semenjak kedatangan Portugis di Tahun 1513, kemudian sekitar Tahun 1575, penguasa Portugis mengerahkan penduduk di sekitarnya untuk membangun benteng Kota Laha atau Ferangi yang diberi nama waktu itu *Nossa Senhora de Anunciada* di dataran Honipopu. Dalam perkembangannya sekelompok masyarakat pekerja yang membangun benteng tersebut mendirikan perkampungan yang disebut Soa, kelompok masyarakat itulah yang menjadi dasar dari pembentukan Kota Ambon kemudian (*Cita de Amboina* dalam bahasa Spanyol atau *Cidado do Amboino* dalam bahasa Portugis) karena di dalam perkembangan selanjutnya masyarakat tersebut sudah menjadi masyarakat geneologis teritorial yang teratur.

Pemukiman dan aktifitas masyarakat di sekitar Benteng makin meluas dengan kedatangan migrasi dari utara terutama dari Ternate, baik orang-orang Portugis maupun para pedagang nusantara sebagai akibat dari pengungsian orang-orang Portugis dari Kerajaan Ternate yang dipimpin oleh Sultan Baabullah. Peristiwa kekalahan Portugis tersebut membawa suatu konsekuensi logis dimana masyarakat di sekitar Benteng Kota Laha itu makin bertambah banyak dengan tempat tinggal yang sudah relatif luas sehingga persyaratan untuk berkembang menuju kepada sebuah kota lebih dipenuhi.

Selanjutnya, setelah Belanda berhasil menguasai kepulauan Maluku dan Ambon khususnya dari kekuasaan Portugis, benteng tersebut menjadi pusat pemerintahan beberapa Gubernur Jenderal Belanda dan diberi nama *Nieuw Victoria*, yang merupakan tempat dimana Pattimura dieksekusi. Pahlawan Nasional Slamet Rijadi juga gugur di benteng tersebut dalam pertempuran melawan pasukan Republik Maluku Selatan.

Sejarah hari lahirnya Kota Ambon telah ditetapkan pada tanggal 7 September 1575 sehingga telah berumur ratusan tahun. Penentuan hari jadi atau hari lahir Kota Ambon dilakukan oleh Walikotaamadya Kepala Daerah Tingkat II Ambon Almarhum Letnan Kolonel Laut Matheos H. Manuputty (Walikota yang ke- 9) melalui Surat Keputusan Walikotaamadya Kepala Daerah tingkat II Ambon tertanggal 10 Juli 1972 nomor 25/KPTS/1972 yang diubah pada tanggal 16 Agustus 1972.

Latar belakang penetapan tanggal 07 September sebagai hari jadi Kota Ambon tersebut didasarkan pada peninjauan fakta sejarah bahwa pada tanggal 07 September 1921, masyarakat kota Ambon diberikan hak yang sama dengan Pemerintah Kolonial Belanda sebagai hasil manifestasi perjuangan Rakyat Indonesia asal Maluku di bawah pimpinan Alexander Yacob Patty untuk menentukan jalannya Pemerintahan Kota melalui wakil-wakil dalam Gemeenteraad (Dewan Kota) berdasarkan keputusan Gubernur Jenderal tanggal 07 September 1921 nomor 07 (Staatblad 92 Nomor 524).

Ditinjau dari segi politik nasional, momentum tersebut merupakan saat penentuan dari Pemerintahan Kolonial Belanda atas segala perjuangan rakyat Indonesia di Kota Ambon yang sekaligus merupakan suatu momentum kekalahan politis dari bangsa penjajah. Ditinjau dari segi yuridis formal, tanggal 07 September merupakan hari mulainya kota memainkan peranannya di dalam pemerintahan seirama dengan politik penjajah dewasa itu. Momentum inilah yang menjadi wadah bagi rakyat Kota Ambon di dalam menentukan masa depan. Dilain pihak, kota Ambon sebagai daerah Otonom dewasa ini tidak dapat dilepaspisahkan daripada langka momentum sejarah.

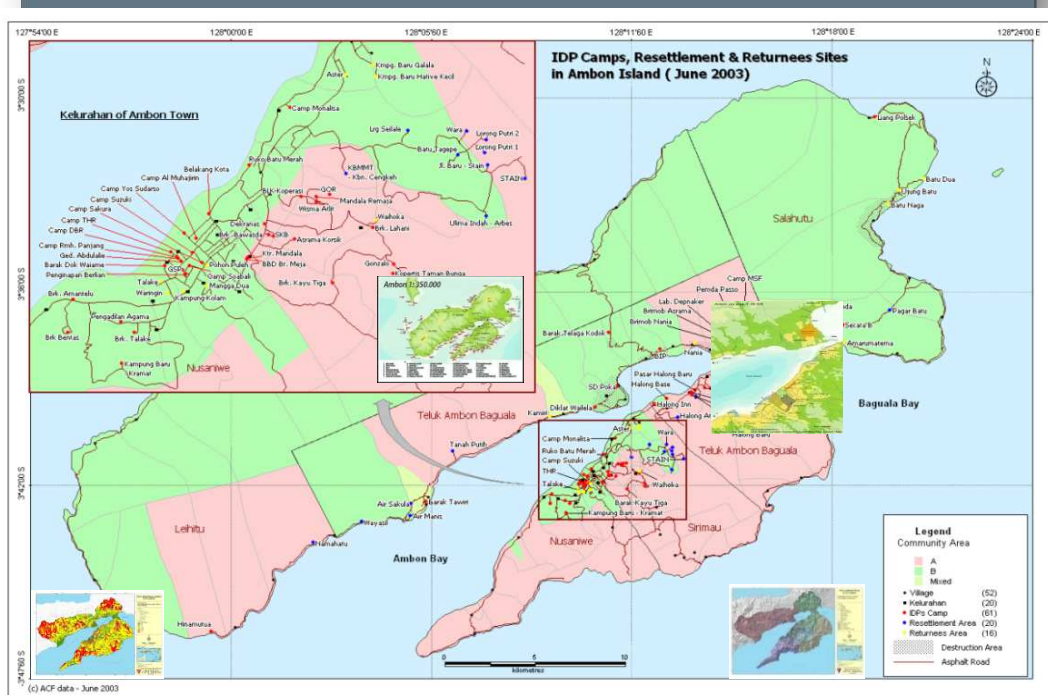
B. Keadaan Wilayah Geografis dan Administratif

Kota Ambon atau *Amboina* atau *Ambonese* atau *Amq* (kadang dieja sebagai *Ambong* atau *Ambuni*) adalah sebuah kota dan sekaligus ibu kota dari Provinsi Maluku, yang juga dikenal dengan nama *Ambon Manise*, yang berarti Kota Ambon Yang Indah/Manis/Cantik. Kota Ambon merupakan Kota terbesar di wilayah Kepulauan Maluku dan menjadi sentral bagi wilayah kepulauan Maluku. Saat ini, Kota Ambon menjadi pusat pelabuhan, pariwisata dan pendidikan di wilayah kepulauan Maluku.

Secara geografis, kota Ambon berbatasan dengan Laut Banda di sebelah selatan dan dengan kabupaten Maluku Tengah di sebelah Timur (Pulau-pulau Lease yang terdiri atas Pulau-pulau Haruku, Pulau Saparua, pulau Molana, Pulau Pombo dan Pulau Nusalaut), di sebelah Barat (petuanan negeri Hila, Leihitu, Maluku Tengah dan Kaitetu, Leihitu,

Maluku Tengah yang masuk dalam kecamatan Leihitu, Maluku Tengah) dan di sebelah Utara (Kecamatan Salahutu, Maluku Tengah).

Keadaan wilayah geografi dan administratif Kota Ambon disajikan pada Gambar berikut.



Sumber : BPS Kota Ambon, 2012

Gambar 6. Peta Wilayah Geografi dan Administrasi Kota Ambon, 2013

Letak Kota Ambon sebagian besar berada dalam wilayah Pulau Ambon, yang secara geografis berada pada posisi: 3° - 4° Lintang Selatan dan 128° - 129° Bujur Timur, yang secara umum Kota Ambon meliputi wilayah di sepanjang pesisir dalam Teluk Ambon dan pesisir luar Jazirah Leitimur dengan total panjang garis pantai 102,7 km. Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1979 luas wilayah Kota Ambon seluruhnya seluas 377 km² dan berdasarkan hasil survey tata guna tanah tahun 1980 luas wilayah daratan Kota Ambon tercatat seluas 359,45 km².

Kota Ambon yang terletak di Pulau Ambon adalah bagian dari Kepulauan Maluku yang merupakan pulau-pulau busur vulkanis, sehingga secara umum Kota Ambon memiliki wilayah yang sebagian besar terdiri dari daerah berbukit dan berlereng terjal. Dari kondisi tersebut sehingga 73% dari luas wilayahnya dapat dikategorikan berlereng terjal, dengan kemiringan di atas 20%, dan hanya 17% dari wilayah daratannya yang dapat diklasifikasikan datar atau landai dengan kemiringan kurang dari 20%.

Berdasarkan Peraturan Daerah (PERDA) Kota Ambon Nomor 2 Tahun 2006, wilayah administrasi Kota Ambon dimekarkan menjadi 5 kecamatan (yaitu Kecamatan Nusaniwe, Sirimau, T.A Baguala, Leitimur Selatan dan Kecamatan Teluk Ambon) dari sebelumnya 3 kecamatan, yang membawahi 20 kelurahan dan 30 desa/ negeri. Secara umum, dari 50 desa/ kelurahan yang ada, terbagi menjadi 35 desa/ kelurahan pesisir dan 15 desa/ kelurahan non pesisir.

Keadaan kecamatan dan sejumlah desa/ kelurahan serta luas setiap kecamatan dapat disajikan seperti tertera pada Tabel 3 berikut ini.

Tabel 3. Jumlah Kecamatan dan Desa/Kelurahan di Kota Ambon

No	Kecamatan	Ibukota	Jumlah Desa/Kelurahan		Luas Wilayah Daratan (km ²)	
			Desa	Kelurahan	Km ²	%
1	Nusaniwe	Amahusu	5	8	88,35	0,25
2	Sirimau	Karang Panjang	4	10	86,82	0,24
3	T.A. Baguala	Passo	6	1	40,11	0,26
4	Leitimur Selatan	Leahari	8	-	50,50	0,11
5	Teluk Ambon	Wayame	7	1	93,67	0,14
Kota Ambon			30	20	359,45	

Sumber : BPS Kota Ambon, 2012

Data tersebut menunjukkan bahwa, dari 30 desa yang ada, paling banyak terdapat di Kecamatan Leitimur Selatan, dan dari 20 kelurahan yang ada paling banyak di Kecamatan Sirimau. Secara keseluruhan, jumlah desa/kelurahan paling banyak di Kecamatan Sirimau dan Nusaniwe, sedangkan paling kecil jumlahnya adalah di Kecamatan T.A Baguala.

Kecamatan Teluk Ambon mempunyai wilayah daratan paling luas sedangkan yang paling kecil luas wilayahnya adalah Kecamatan T.A Baguala. Luas wilayah daratan tersebut tidak mengalami perubahan (penambahan ataupun pengurangan) sejak dimekarkan Tahun 2005/ 2006 sampai sekarang.

Keadaan topografi Kota Ambon secara umum dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- 1) Topografi relative datar dengan ketinggian 0-100 meter dan kemiringan 0-10% terdapat di kawasan sepanjang pantai dengan radius antara 0-300 meter dari garis pantai.
- 2) Topografi landai sampai miring dengan ketinggian 0-100 meter dan kemiringan 10-20% terdapat pada kawasan yang lebih jauh dari garis pantai (100 meter kearah daratan).
- 3) Topografi bergelombang dan berbukit terjal dengan ketinggian 0-100 meter dan kemiringan 20-30% terdapat pada kawasan perbukitan.
- 4) Topografi terjal dengan ketinggian > 100 meter dan kemiringan > 30% terdapat pada kawasan pegunungan.

Dengan melihat kondisi topografi tersebut, dapat dikatakan bahwa daerah yang paling potensial untuk dikembangkan sebagai kawasan budidaya dengan dominasi fungsi perkotaan adalah 17 % dari luas wilayah Kota Ambon yang berada pada daerah datar di sepanjang pantai yang luasnya pada setiap kawasan berbeda. Kondisi topografi ini mempengaruhi pola perkembangan dan pembangunan kota sehingga cenderung bergerak secara linier mengikuti sepanjang pesisir pantai Teluk Ambon.

Iklm di Kota Ambon adalah iklim laut tropis dan iklim musim, karena letak pulau Ambon di kelilingi oleh laut. Oleh karena itu iklim di sini sangat dipengaruhi oleh lautan dan berlangsung bersamaan dengan iklim musim, yaitu musim Barat atau Utara dan musim Timur atau

Tenggara. Pergantian musim selalu diselingi oleh musim Pancaroba yang merupakan transisi dari kedua musim tersebut. Musim Barat umumnya berlangsung dari bulan Desember sampai dengan bulan Maret, sedangkan pada bulan April merupakan masa transisi ke musim Timur dan musim Timur berlangsung dari bulan Mei sampai dengan bulan Oktober, disusul oleh masa pancaroba pada bulan November yang merupakan transisi ke musim Barat.

C. Kondisi Sosial Demografi Penduduk, Budaya dan Ekonomi

Secara demografis dan etnisitas, Kota Ambon merupakan potret kota yang plural, yang didiami beragam etnis seperti etnis Alifuru (asli Maluku), Jawa, Bali, BBM (Buton-Bugis-Makassar), Papua, Melayu, Minahasa, Minang, Flobamora (Suku-suku Flores, Sumba, Alor dan Timor), termasuk orang-orang keturunan asing seperti Komunitas peranakan Tionghoa, komunitas Arab-Ambon, komunitas Spanyol-Ambon, komunitas Portugis-Ambon dan komunitas Belanda-Ambon.

Secara umum, sebagian besar penduduk di Kota Ambon adalah orang Ambon yang merupakan keturunan langsung suku Alifuru (penduduk asli Maluku) yang merupakan rumpun ras Papua - Melanesoid (Melanesia) yang berkulit gelap. Etnis Arab dan Buton telah menetap di Kota Ambon hingga 5 generasi, demikian pula etnis Tionghoa yang pada mulanya datang untuk berdagang. Etnis lainnya seperti suku Minahasa, Jawa, Minang juga telah lama datang ke Ambon.

Di zaman dahulu kala, Kota Ambon termasyur hingga keseluruh dunia dan kota tersebut menjadi tempat tujuan bagi berbagai negara-negara Eropa yang sedang melakukan pencarian atas 3G yakni *Gold, Glory & Gospel*. *Gold* berarti kekayaan, *Glory* berarti kejayaan dan *Gospel* berarti misi penginjilan. Maka dari itu, tidak mengherankan bila sekarang banyak penduduk Ambon yang memiliki raut wajah yang mirip seperti orang Eropa (terutama orang Belanda dan Portugal) dan Arab, sebagai akibat dari perkawinan campur para pendahulu mereka dimasa lalu.

Seiring masuknya berbagai etnis menetap di Kota Ambon dan perkembangan penduduk dari waktu ke waktu, maka Kota Ambon dengan luas wilayah daratan 359,45 km² memiliki jumlah penduduk sebesar 387.475 jiwa pada Tahun 2012, seperti disajikan berikut.

Tabel 4. Jumlah Penduduk Kota Ambon menurut Kecamatan, 2012

No	Kecamatan	LuasDaratan		Penduduk		KepadatanPenduduk (Jiwa per km ²)
		Km ²	(%)	Jumlah	(%)	
1	Nusaniwe	88,35	25%	108.493	28%	1.228
2	Sirimau	86,81	24%	158.865	41%	1.830
3	Teluk Ambon	93,68	26%	46.497	12%	496
4	T.A. Baguala	40,11	11%	61.996	16%	1.546
5	Leitimur Selatan	50,5	14%	11.624	3%	230
	Kota Ambon					
	2011	359,45	100%	387.475	100%	1.078
	2010	359,45	100%	348.143	100%	969
	2009	359,45	100%	350.604	100%	975
	2008	359,45	100%	302.095	100%	840
	2007	359,45	100%	271.972	100%	757

Sumber : 1. DinasKependudukan&CatatanSipil Kota Ambon tahun 2012
2. BPS Kota Ambon (Ambon DalamAngka 2011)

Data pada Tabel 4 tersebut menunjukkan bahwa, jumlah penduduk di Kota Ambon cenderung meningkat dari tahun ke tahun khususnya Tahun 2007 hingga Tahun 2011. Kecamatan Teluk Ambon mempunyai wilayah paling luas namun justru jauh lebih kecil jumlah penduduknya. Sedangkan Kecamatan Sirimau yang lebih rendah luas wilayahnya dari Kecamatan Teluk Ambon dan Kecamatan Nusaniwe justru mempunyai jumlah penduduk paling banyak.

Selanjutnya dilihat dari tingkat kepadatan penduduk, Kecamatan T.A Baguala yang mempunyai luas wilayah paling kecil namun mempunyai tingkat kepadatan penduduk paling besar kedua setelah Kecamatan Sirimau. Dalam kaitan itu, Kecamatan Leitimur Selatan yang mempunyai jumlah penduduk paling kecil juga memiliki tingkat kepadatan penduduk paling rendah. Secara keseluruhan, tingkat kepadatan penduduk hingga Tahun 2011 di Kota Ambon adalah rata-rata 1.078 jiwa/ km².

Berdasarkan keadaan penduduk tersebut, maka Kota Ambon dapat digolongkan sebagai kelas kota sedang, karena berdasarkan kriteria BPS mengenai kelas kota, kota sedang adalah kota yang memiliki jumlah penduduk antara 100.000 sampai 500.000 jiwa.

Selanjutnya, keadaan perkembangan jumlah penduduk pada setiap kecamatan dapat disajikan pada Tabel 5 berikut.

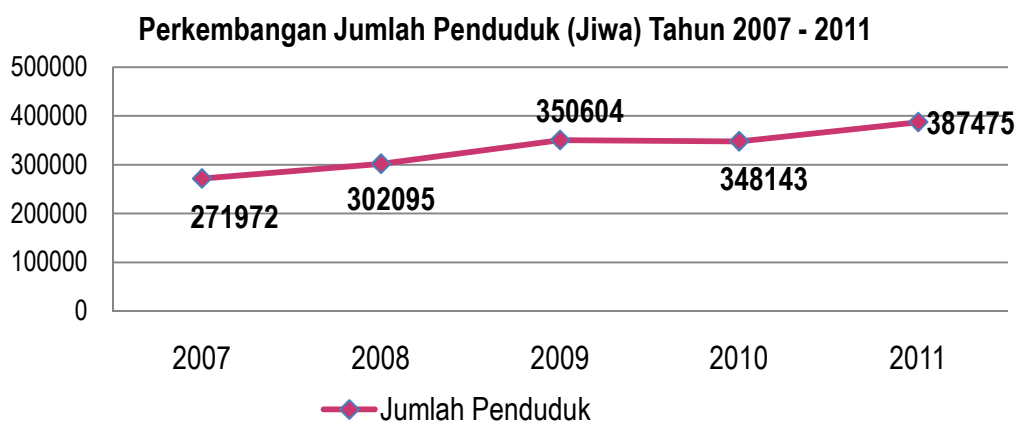
Tabel 5. Perkembangan Jumlah Penduduk Kota Ambon menurut Kecamatan

No	Kecamatan	Penduduk (Jiwa)				
		2007	2008	2009	2010	2011
1	Nusaniwe	82.760	95.366	102.078	97.669	108.493
2	Sirimau	105.010	108.724	145.984	142.968	158.865
3	Teluk Ambon Baguala	47.149	48.487	49.706	55.006	46.497
4	Teluk Ambon	27.990	38.858	43.195	42.803	61.996
5	Leitimur Selatan	9.063	10.660	9.641	9.697	11.624
Kota Ambon		271.972	302.095	350.604	348.143	387.475
Pertumbuhan (%)		3,35	11,08	16,06	-0,70	11,30

Sumber : 1. Dinas Kependudukan & Catatan Sipil Kota Ambon Tahun 2012

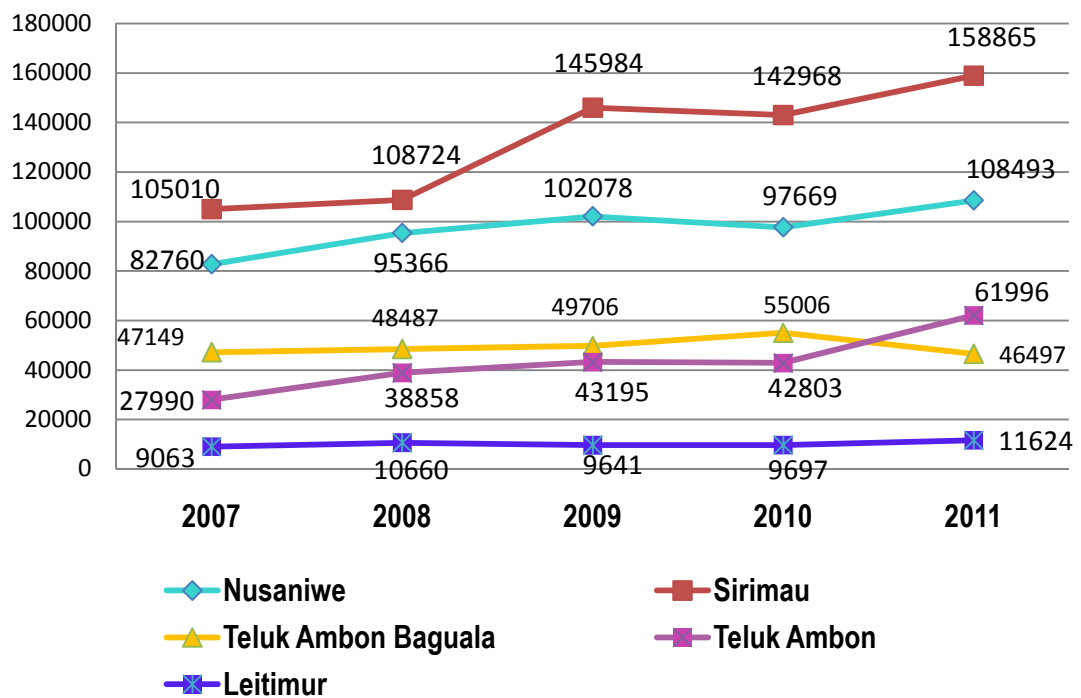
2. BPS Kota Ambon (Ambon Dalam Angka 2011)

Secara keseluruhan dari data tersebut menunjukkan bahwa, jumlah penduduk di Kota Ambon mengalami peningkatan dari tahun ke tahun khususnya selama Tahun 2007 sampai Tahun 2011 walaupun masih terkadang terjadi fluktuasi di Tahun 2010 seperti terlihat berikut.



Selanjutnya bahwa, walaupun jumlah penduduk cenderung meningkat dari tahun ke tahun, namun perkembangannya di setiap kecamatan cenderung berfluktuasi, seperti disajikan berikut ini.

Perkembangan Jumlah Penduduk Setiap Kecamatan



Data pada Tabel 5 menunjukkan bahwa Kota Ambon mempunyai laju pertumbuhan penduduk yang tinggi pada Tahun 2011 yang mencapai angka 11,30% dengan angka rata-rata pertumbuhan penduduk dari tahun 2007 – 2011 sebesar 8,22%. Hal ini menunjukkan kapasitas Kota Ambon sebagai Ibukota Provinsi dan Pusat Kegiatan Nasional (PKN) di Wilayah Timur Indonesia yang didukung dengan sektor utama kota sebagai pusat jasa dan perdagangan tentunya berpengaruh besar terhadap laju

pertumbuhan dan kepadatan penduduk yang cenderung didominasi faktor urbanisasi penduduk.

Laju pertumbuhan penduduk di Kota Ambon yang tercatat 5,65 persen, merupakan yang paling tinggi diantara semua kabupaten/kota di Maluku dalam kurun 10 tahun terakhir. Pertumbuhan penduduk di Ambon tercatat paling tinggi di Maluku. Jika dibagi berdasarkan wilayah administrasi kecamatan maka di Tahun 2011 konsentrasi kepadatan penduduk tertinggi masih berada di Kecamatan Sirimau dengan jumlah penduduk 158.865 jiwa atau 41 % dari jumlah penduduk Kota Ambon dan memiliki kepadatan penduduk 1.830 jiwa/km² yang merupakan kepadatan penduduk tertinggi diantara 5 kecamatan di Kota Ambon. Hal ini dapat dimaklumi mengingat dominan kawasan pusat kota dengan berbagai aktivitas jasa perdagangan berada pada Kecamatan Sirimau sehingga permukiman kepadatan tinggi secara alamiah berkembang mengikuti aktivitas perkotaan tersebut.

Sebaliknya, konsentrasi penduduk terendah berada di Kecamatan Leitimur Selatan dengan jumlah penduduk 11.624 jiwa atau hanya 3 % dari jumlah penduduk Kota Ambon dan juga memiliki kepadatan penduduk terendah yaitu 230 jiwa/km². Hal ini dapat dimaklumi mengingat dominasi fungsi utama di Kecamatan ini yaitu Pedesaan dengan aktivitas utama masyarakat adalah pertanian. Selain itu seluruh desadi Kecamatan Leitimur Selatan juga merupakan Desa Adat atau disebut "Negeri" dalam

tataran adat masyarakat Maluku sehingga karakteristik masyarakat tradisional masih kental terlihat di Kecamatan tersebut.

Tabel 6. Penduduk menurut Jenis Kelamin di Kota Ambon

No.	Tahun	Jenis Kelamin				Total	%
		Laki-Laki		Perempuan			
		Jumlah	%	Jumlah	%		
1	1990	141 033	51,12	134 855	48,88	275 888	100,00
2	1991	141 408	50,99	135 926	49,01	277 334	100,00
3	1992	142 375	50,94	137 128	49,06	279 503	100,00
4	1993	143 107	50,79	138 637	49,21	281 744	100,00
5	1994	143 886	50,69	139 941	49,31	283 827	100,00
6	1995	145 493	50,79	140 982	49,21	286 475	100,00
7	1996	154 048	49,90	154 696	50,10	308 744	100,00
8	1997	155 151	49,90	155 770	50,10	310 921	100,00
9	1998	157 723	50,16	157 694	50,15	314 417	100,00
10	1999	135 851	51,10	129 979	48,90	265 830	100,00
11	2000	95 447	49,96	95 610	50,04	191 057	100,00
12	2001	104 709	50,23	104 594	49,97	209 303	100,00
13	2002	111 164	50,31	109 824	49,69	220 988	100,00
14	2003	117 367	50,33	115 952	49,70	233 319	100,00
15	2004	122 729	50,10	122 161	49,90	244 890	100,00
16	2005	129 583	50,27	128 191	49,73	257 774	100,00
17	2006	132 322	50,32	130 645	49,68	262 967	100,00
18	2007	132 152	50,22	130 994	49,78	263 146	100,00
19	2008	136 140	50,06	135 832	49,94	271 972	100,00
20	2009	141 387	50,26	139 906	49,74	281 293	100,00
21	2010	142 791	50,14	142 018	49,86	284 809	100,00
22	2011	165 926	50,09	165 328	49,91	331 254	100,00

Sumber : 1. Dinas Kependudukan & Catatan Sipil Kota Ambon tahun 2012
2. BPS Kota Ambon (Ambon Dalam Angka 2011)

Data tersebut menunjukkan bahwa, jumlah penduduk laki – laki dan perempuan tidak jauh berbeda dari tahun ke tahun, namun umumnya selalu jumlah penduduk laki – laki agak lebih banyak dari perempuan. Jumlah penduduk laki-laki pada Tahun 1990 – 1996 dan Tahun 2000 lebih rendah dari jumlah penduduk perempuan, sedangkan pada Tahun 1997 – 1999 dan Tahun 2001 sampai Tahun 2011 jumlah penduduk laki – laki umumnya agak lebih banyak dari perempuan.

Selanjutnya disajikan perbandingan jumlah penduduk menurut luas wilayah, rasio jenis kelamin dan kepadatan penduduk sebagaimana tertera pada Tabel berikut.

Tabel 7. Perbandingan Luas Wilayah Daratan, Jumlah Penduduk, Rasio Jenis Kelamin dan Kepadatan Penduduk di Kota Ambon 2006 - 2010

Kecamatan	LuasDaratan		JumlahPenduduk			Rasio Jenis Kelamin	Kepadatan Penduduk Tiap km ²
	Km ²	%	Laki- Laki	Perempuan	Total		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Nusaniwe	88,35	25	44 385	45 481	89 866	97,59	1 017,16
Sirimau	86,81	24	69 984	70 080	140 064	99,86	1 613,45
Teluk Ambon	93,68	26	19 641	18 810	38 451	104,42	410,45
T. A. Baguala	40,11	11	27 239	26 233	53 472	103,83	1 333,13
Leitimur Selatan	50,50	14	4 677	4 724	9 401	99,01	186,16
Kota Ambon							
2010	359,45	100,00	165 926	165 328	331 254	100,36	921,56
2009	359,45	100,00	143 869	140 940	284 809	102,08	792,35
2008	359,45	100,00	141 387	139 906	281 293	101,06	782,57
2007	359,45	100,00	136 140	135 832	271 972	100,23	756,63
2006	359,45	100,00	132 152	139 906	263 146	94,46	732,08

Sumber : BPS Kota Ambon (Ambon DalamAngka 2012)

Data tersebut menunjukkan bahwa, jumlah penduduk laki – laki dan perempuan paling banyak di Kecamatan Sirimau, kemudian disusul Kecamatan Nusaniwe, sedangkan yang terendah di Kecamatan Leitimur Selatan. Namun demikian, jumlah penduduk laki – laki dan perempuan Tahun 2011 relatif hampir sama.

D. Keadaan Ekonomi, Keuangan dan APBD

Kota Ambon tergolong sebagai salah satu kota utama dan kota besar di region pembangunan IndonesiaTimur. Walaupun sempat

diguncang kerusuhan sosial bermotifkan SARA antara Tahun 1996-2002, namun sekarang ini Ambon Manise sudah berbenah diri dan membangun kembali kehidupan perekonomiannya dan menjadi kota yang lebih maju dan dilirik sebagai kota internasional di Indonesia Timur.

Pada tahun 2009, laju Pertumbuhan Ekonomi Kota Ambon sebesar 5,58 persen dan meningkat menjadi 5,60 pada Tahun 2011. Pendapatan per kapita baik berdasarkan harga konstan maupun harga berlaku juga mengalami peningkatan selama beberapa tahun terakhir. Pendapatan perkapita atas dasar harga berlaku Tahun 2009 sebesar Rp 5.168.861, meningkat menjadi Rp. 5.223.950 pada Tahun 2010, dan diperkirakan akan meningkat lagi pada tahun 2011 menjadi Rp 5.279.625.

Dari perkembangan ekonomi tersebut, jumlah jiwa dan keluarga miskin di Kota Ambon mengalami penurunan. Jika pada Tahun 2007 jumlah jiwa miskin di Kota Ambon 45.862 jiwa, maka pada Tahun 2010 turun menjadi 45.071 jiwa. Selanjutnya jumlah keluarga miskin pada Tahun 2007 sebanyak 10.943 keluarga atau sebesar 17,77 persen, turun menjadi 15,72 persen atau sebanyak 10.523 keluarga pada Tahun 2010.

Di sektor pertanian dan perikanan berbagai upaya yang dilakukan lewat langkah-langkah yang signifikan mampu mempercepat tingkat kesejahteraan masyarakat. Produksi pertanian tanaman pangan dan peternakan terus mengalami peningkatan, demikian pula halnya produksi perikanan pada tahun 2009 meningkat sebesar 9,99 persen dengan diikuti peningkatan nilai produksi sebesar 8,92 persen tahun 2008. Peningkatan

yang telah dicapai dalam berbagai bidang pembangunan menunjukkan kota ini semakin berkembang, masyarakat pun semakin maju dari tahun ke tahun.

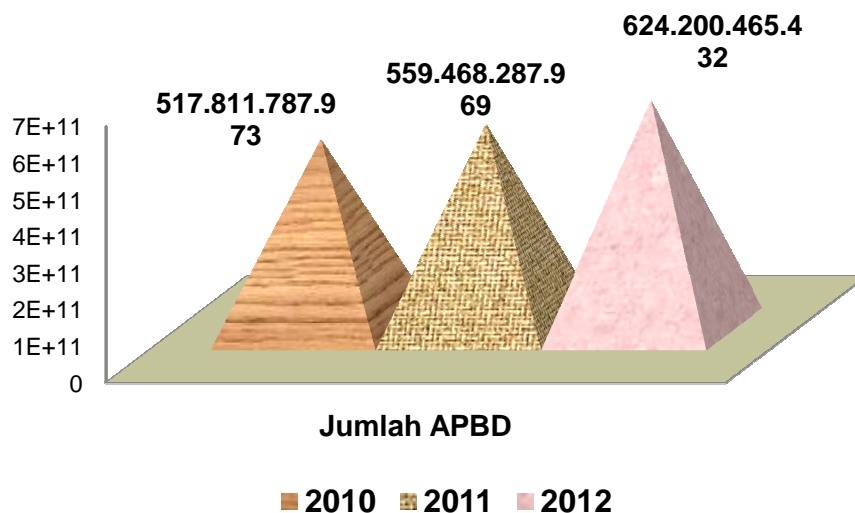
Perkembangan dan pertumbuhan ekonomi di Kota Ambon tercermin dari perkembangan jumlah APBD, PAD, DAU, Bagi hasil dan DAK seperti disajikan berikut ini.

Tabel 8. Keadaan Keuangan Pemerintah Kota Ambon

No.	Anggaran	2007	2008	2009
	(1)	(2)	(3)	(4)
1	APBD (MiliarRp)			
	Jumlahsesudahperubahan	356	422	480
	Jumlahrealisasi	368	437	499
2	PAD (MiliarRp)	18	21	28
3	DAU (MiliarRp)	291	319	361
4	Bagihasil (MiliarRp)	24	31	40
5	DAK (MiliarRp)	27	38	46
	Pendapatan lain yang sah (MiliarRp)	8	28	21

Sumber : BPS Kota Ambon (Ambon DalamAngka 2012

Data tersebut menunjukkan bahwa jumlah APBD Kota Ambon mengalami peningkatan dari tahun ke tahun khususnya Tahun 2007 – 2009. Demikian pula jumlah PAD, alokasi DAU, bagi hasil dan DAK juga mengalami peningkatan. Peningkatan APBD juga terjadi pada Tahun 2010 -2012 seperti tertera berikut.



Data tersebut menunjukkan bahwa, jumlah APBD Kota Ambon sebesar Rp. 517.811.787.973 pada Tahun 2010, meningkat menjadi Rp.559.468.287.269 pada Tahun 2011, kemudian meningkat menjadi Rp.624.200.465.432 pada Tahun 2012.

Realisasi pendapatan daerah Kota Ambon Tahun 2012 berdasarkan data sementara Februari 2013 tercatat sebesar Rp.757.511.271.527,- atau 100,87 persen dari yang ditargetkan sebesar Rp. 750.967.718.231. Bila dibandingkan dengan Tahun 2011 yang realisasi pendapatannya sebesar Rp. 696.633.127.225.- maka terjadi pertumbuhan pendapatan pada Tahun 2012 sebesar 8,04 persen.

Realisasi pendapatan daerah Tahun 2012 bersumber dari pendapatan asli daerah sebesar Rp. 57.942.444.406,- atau 88,51 persen dari yang ditargetkan. Sedangkan pendapatan dana perimbangan sebesar Rp. 570.114.591.990,- atau 101,32 persen dari target, serta lain – lain

pendapatan daerah yang sah sebesar Rp. 129.454.235.131,- atau 105,40 persen dari yang ditargetkan.

Pada sisi lain bila dikaji dari struktur pendapatan daerah maka dana perimbangan/pendapatan transfer masih memberikan kontribusi terbesar yaitu Rp. 570.111.591.990,- atau 75,26 persen dari total realisasi pendapatan tahun 2012. Dari sisi belanja daerah ditargetkan pada tahun 2012 adalah sebesar Rp. 772.167.059.677,- dari realisasi (berdasarkan data sementara Februari 2013) adalah Rp. 757.511.271.527,- atau 98,13 persen. Realisasi belanja daerah meliputi belanja tidak langsung Rp.641.770.770.271,- atau 119,06 persen dari target belanja langsung Rp.223.826.965.397,- atau 96,0 persen.

Realisasi belanja Kota Ambon untuk Tahun 2012 mengalami peningkatan sebesar 12,97 persen dari realisasi belanja Tahun 2011 yang sebesar Rp.659.484.851.081,- bila dikaji dari struktur belanja , maka belanja tidak langsung masih merupakan komponen belanja utama dimana pada tahun 2012 menyerap 85 persen belanja daerah.

Dari sisi pembiayaan yang merupakan bagian dari struktur APBD untuk menampung transaksi keuangan guna menutupi defisit atau dimanfaatkan bila terjadi surplus anggaran, ditargetkan untuk Tahun 2012 pembiayaan penerimaan daerah adalah sebesar Rp.34.164.732.077,- dan terealisasi sebesar Rp.34.164.732.077,14 atau 100 persen yang terdiri dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya sebesar

Rp.22.931.982.077,14 dan penerimaan pinjaman daerah sebesar Rp.11.232.750.000.

Sementara pembiayaan pengeluaran daerah terealisasi sebesar Rp.12.862.430.631,- atau 99,21 persen dari target, yang terdiri dari penyertaan modal (Investasi) pemerintah daerah sebesar Rp.1.000.000.000, pembayaran pokok utang sebesar Rp.11.232.000.000,- serta pembayaran utang pada pihak ketiga sebesar Rp.630.430.631.

Walikota Ambon, Richard Louhenapessy, dalam pidatonya saat menghadiri Sidang Paripurna DPRD Kota Ambon dalam rangka penyampaian Nota Keuangan Rancangan Perubahan APBD Tahun 2012 yang berlangsung di ruang sidang utama Gedung DPRD Kota Ambon, Senin 15 Oktober mengungkapkan bahwa :

Kota Ambon mengalami defisit anggaran sebesar Rp.21.199.341.446, namun defisit itu masih bisa ditutupi dengan komponen pembiayaan penerimaan berupa sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya sebesar Rp. 22.931.982.077, - dan penerimaan pinjaman daerah sebesar Rp.11.232.750.000,- dikurangi pembiayaan pengeluaran untuk pembayaran pokok utang pinjaman serta uang pihak ketiga dan penyertaan modal Pemerintah Kota Ambon pada Bank Maluku sebesar Rp. 12.965.390.631,- sehingga APBD daerah Kota Ambon 2012 secara struktur berada pada posisi anggaran berimbang.

Rancangan Perubahan APBD Tahun 2012 pada hakekatnya juga mempertimbangkan kondisi aktual yaitu, terjadinya pergeseran asumsi Ekonomi makro sebagaimana dituangkan dalam KUA dan PPAS Perubahan APBD 2012 terutama pada pertumbuhan ekonomi, serta produk domestik regional bruto atas dasar harga konstan, dimana pertumbuhan ekonomi diproyeksikan semula sebesar 6,26 % dan meningkat mencapai 6,39%.

“Laju pertumbuhan ekonomi dipicu oleh pertumbuhan sektor bangunan yang diproyeksikan akan mencapai 17,33% diikuti oleh sektor industri pengelolaan yang diproyeksikan akan

mencapai 8,32% serta sektor Pertambangan dan penggalian diperkirakan sebesar 8,15%,” ujar Louhenapessy. Hal ini pertanda bahwa pertumbuhan ekonomi yang positif pada gilirannya akan mampu membuka akses bagi penyediaan lapangan kerja baru untuk menyerap tenaga kerja serta mengurangi angka kemiskinan sehingga diharapkan pada tahun 2012 ini jumlah penduduk miskin dapat ditekan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Ambon pada bulan Oktober tahun ini, mencapai Rp. 31.319.574.478 miliar dari target pencapaian sebesar Rp 43, 4 miliar/tahun. “Kalau PAD satu tahun itu dirancang Rp. 43,4 M dan sampai di posisi bulan oktober itu sudah mencapai Rp. 31.3 miliar lebih dan diharapkan sampai akhir tahun anggaran, rencana yang sudah ditetapkan dalam APBD itu sudah harus tercapai,” kata Kepala Dinas Pendapatan (Dispenda) Kota Ambon, Jopie Silanno, kepada Siwalima di ruang kerjanya, Rabu (17/10).

Penetapan target PAD yang harus dicapai tersebut dapat berubah sewaktu-waktu sesuai dengan kondisi. Penetapan target pencapaian PAD ini juga masih sementara dikaji, karena pada waktunya nanti penyusunan APBD 2013 baru kelihatan, karena menyangkut PAD bukan saja Dispenda yang terkait di dalamnya, tetapi juga melibatkan beberapa SKPD unit penerima, sehingga secara total belum dapat diprediksi.

Untuk PAD yang dicapai hingga bulan Oktober lebih banyak diterima dari sektor jasa seperti restoran, hotel, maupun tempat hiburan, hal ini dikarenakan di Kota Ambon tidak ada pertambangan dan lain sebagainya. Penerimaan PAD ini selain di setor kepada kita, mereka juga setor ke kas daerah seperti pada perusahaan-perusahaan yang memiliki pendapatan yang besar, dan biasanya itu pendapatannya di atas Rp. 75-Rp. 100 juta, jadi kadang kala penyetorannya itu langsung ke kas daerah dan bukti setorannya itu yang kita terima,” ungkapnya.

Untuk pencapaian target PAD tersebut, tambah dia, pihaknya gencar melakukan penagihan terhadap wajib pajak pada setiap bulan berjalan. Namun tak bias dipungkiri juga bahwa situasi kondisi keamanan turut mempengaruhi PAD Kota Ambon. Berbagai upaya yang dilakukan antara lain yakni setiap jam 11 pagi, seluruh pegawai Dispenda itu turun lapangan yang mana ada wajib pajak yang dalam bulan berjalan yang belum melaksanakan kewajiban itu langsung kita eksekusi dilapangan.

E. Keadaan Birokrasi Pemerintahan dan Kelembagaan Daerah

Di lingkup Pemerintahan KotaAmbon, terdapat 28 unit kerja/instansi atau satuan kerja perangkat daerah (SKPD), seperti disajikan berikut.

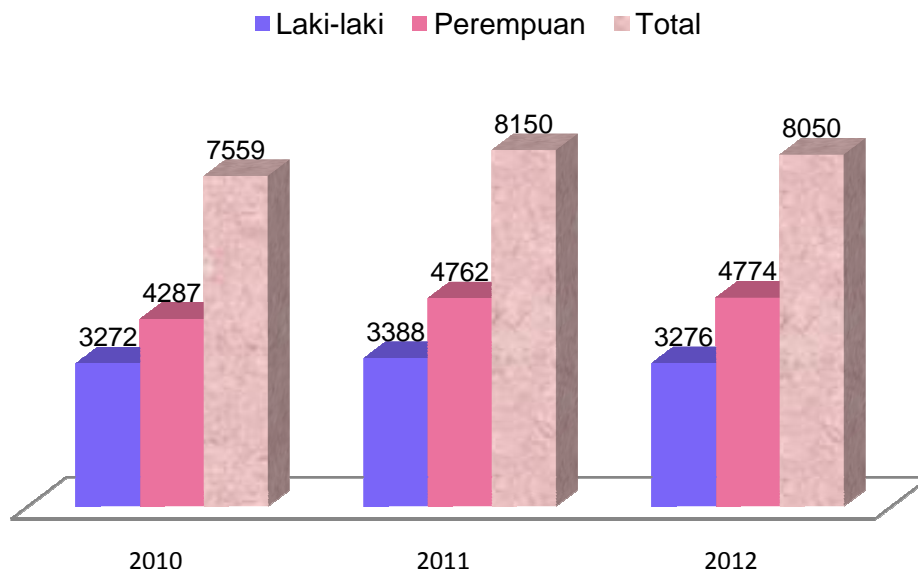
Tabel 9. Keadaan Birokrasi Kelembagaan SKPD di Lingkup Pemerintah Kota Ambon, Tahun 2012

No.	SKPD	No.	SKPD
1	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	22	Sekretariat DPRD
2	Dinas Tata Kota	23	Bagian Tata Pemerintahan
3	Dinas Kebersihan dan Pertamanan	24	Bagian Hukum
4	Dinas Tenaga Kerja	25	Bagian Humas dan Protokoler
5	Dinas Kebudayaan Pariwisata Pemuda dan Olahraga	26	Bagian Kesejahteraan Rakyat
6	Dinas Perhubungan	27	Bagian Kerjasama dan Promosi Pengembangan Ekonomi
7	Dinas Pekerjaan Umum	28	Bagian Organisasi dan Manajemen
8	Dinas Perkebunan dan Kehutanan	29	Bagian Umum dan Perlengkapan
9	Dinas Kelautan dan Perikanan	30	Bagian Tata Usaha Pimpinan dan Ekspedisi
10	Dinas Koporasi UKM	31	Sekretariat KORPRI
11	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	32	Kantor Satuan Polisi Pamong Praja
12	Dinas Pendidikan	33	Kantor Satuan Pemadam Kebakaran
13	Dinas Kesehatan	34	Kantor Pengendalian dampak Lingkungan
14	Dinas Sosial	35	Kantor Perpustakaan dan Kearsipan
15	Dinas pendapatan dan Pengelolaan Aset Ekonomi Daerah	36	Kantor Pelayanan Publik
16	Inspektorat	37	Kantor Pengelola Data Elektronik
17	Badan Perencanaan Pembangunan	38	Kecamatan Sirimau
18	Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana	39	Kecamatan Teluk Ambon
19	Badan Kepegawaian	40	Kecamatan Teluk Ambon Baguala
20	Badan Pengelolaan Keuangan	41	Kecamatan Nusaniwe
21	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	42	Kecamatan Leitimur Selatan

Sumber : Bagian Organisasi Sekretariat KotaAmbon, 2013

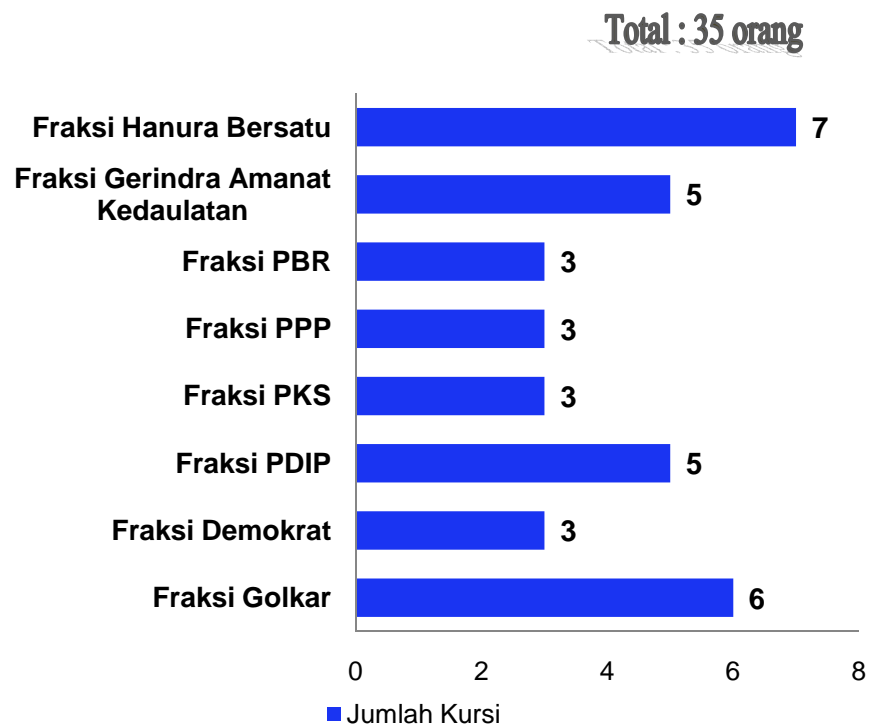
Keseluruhan unit kerja/instansi atau SKPD tersebut yang dipercaya untuk menjalankan birokrasi pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik di KotaAmbon sesuai tugas dan fungsinya masing-masing. Selain itu juga bertanggung jawab dalam formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerahnya sesuai lingkup kerjanya.

Jumlah PNS di Lingkup Pemkot Ambon



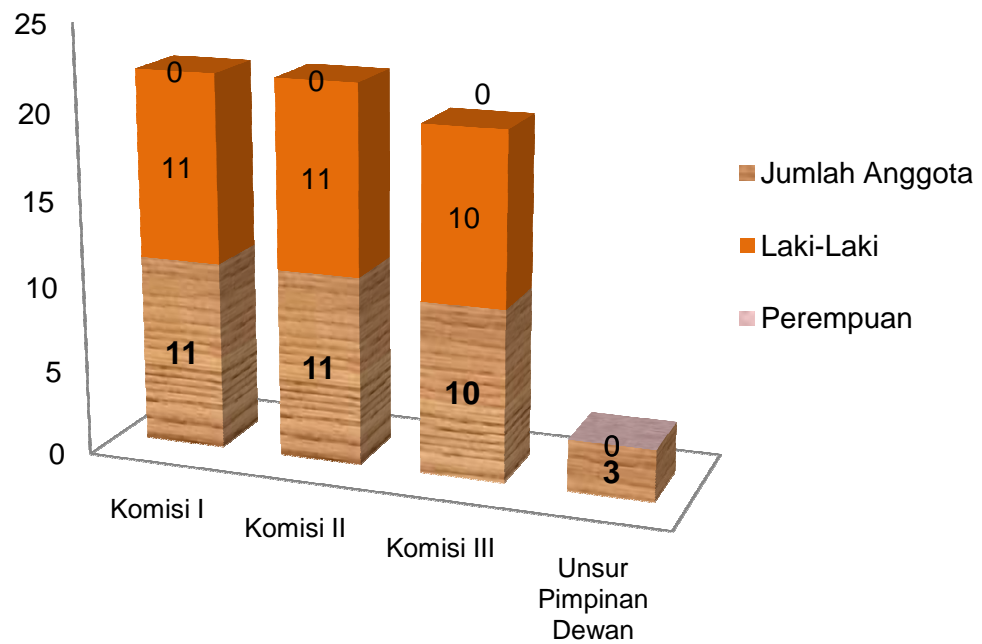
Data pada histogram tersebut menunjukkan bahwa, jumlah PNS di lingkup Pemerintah Kota Ambon mengalami peningkatan dari 7.559 orang pada Tahun 2010 menjadi 8.150 orang pada Tahun 2011 namun kemudian berkurang 100 orang menjadi 8.050 orang pada Tahun 2012. Berkurangnya jumlah PNS tersebut sebab sejumlah diantara mereka pindah ke daerah lain terutama daerah pemekaran baru.

Selain Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan aparatur yang ada di lingkungan birokrasi pemerintahan Kota Ambon, juga terdapat sejumlah legislator di DPRD Kota Ambon hasil Pemilihan Legislatif Tahun 2009, yang dalam struktur organisasi DPRD Kota Ambon terdapat 35 orang anggota, yang merupakan wakil dari 8 fraksi, seperti disajikan berikut.



Gambar 9. Jumlah Fraksi dalam Struktur Organisasi DPRD Kota Ambon

Data tersebut menunjukkan bahwa, dari 35 orang anggota DPRD terbagi dalam 8 fraksi yang ada. Dalam menjalankan tugasnya, DPRD Kota Ambon telah menghasilkan 6 peraturan daerah pada Tahun 2012, 30 keputusan dewan dan 25 keputusan pimpinan dewan. Dari ketiga puluh lima anggota dewan yang terbagi dalam 8 fraksi tersebut, selanjutnya terbagi kedalam 3 komisi dan 1 unsur pimpinan dewan, sebagaimana disajikan berikut ini.



Gambar 10. Jumlah Komisi DPRD Kota Ambon

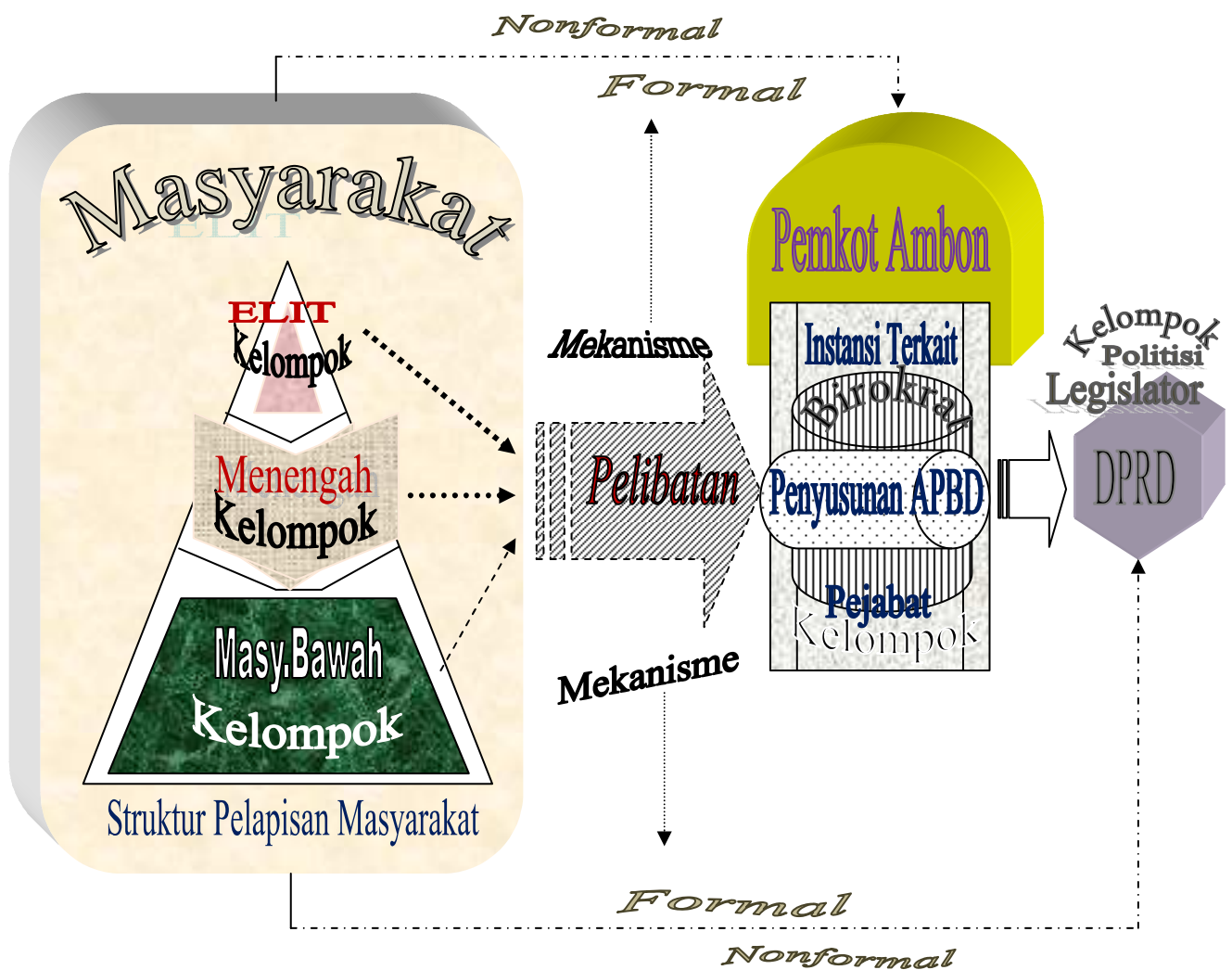
Komisi I membidangi masalah pemerintahan, Komisi II membidangi masalah keuangan, Komisi III membidangi masalah infrastruktur. Keberadaan ketiga Komisi (I, II, dan III) tersebut, memainkan peranan penting baik sebagai representasi dari wakil rakyat maupun sebagai mitra kerja Pemerintah Kota Ambon (Walikota dan jajaran kelembagaan/instansinya).

BAB V

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Mekanisme dan Bentuk Pelibatan Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Ambon

Pelibatan masyarakat di Kota Ambon baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah pada dasarnya dapat dilakukan melalui pendekatan formal maupun informal, seperti disajikan berikut.



Sumber : interpretasi hasil penelitian , 2013

Gambar 11. Skema Pelibatan Masyarakat dalam Penyusunan APBD di Kota

Skema tersebut menunjukkan bahwa di dalam masyarakat, terdapat struktur pelapisan (stratifikasi) yang terdiri dari kelompok elit (*Elite level*), kelompok kelas menengah (*middle class community*) serta kelompok masyarakat bawah (*grassroot communities*). Ketiga kelompok tersebut memainkan peranan penting/vital dan strategis dalam berbagai proses pembangunan di daerahnya.

Sehubungan dengan hal tersebut, dilakukan wawancara dengan sejumlah kelompok masyarakat di Kota Ambon sebagaimana diuraikan berikut.

1. Tanggapan Kelompok Masyarakat

a. Kelompok Elit

Di Kota Ambon, terdapat sejumlah golongan elit masyarakat yang mempunyai pengaruh dan kepemimpinan, dipandang lebih tinggi kedudukannya dan dihormati, dituakan dan berkedudukan sebagai tokoh masyarakat. Kelompok elit masyarakat tersebut tersebar di berbagai komunitas, seperti komunitas agama (tokoh agama), pendidikan (guru, dosen), komunitas budaya (tokoh adat budayawan), komunitas ekonomi (pengusaha), komunitas lingkungan (tokoh pemerhati masalah lingkungan, aktivis lingkungan), komunitas hukum (seperti praktisi hukum, pengacara), komunitas politik dan komunitas sosial lainnya seperti aktivitas LSM.

Kelompok Elit Masyarakat tersebut mempunyai peranan yang besar dalam berbagai kehidupan sosial budaya, ekonomi, lingkungan,

hukum, politik dan keamanan, sehingga sangat penting keterlibatannya atau pelibatannya dalam berbagai kegiatan penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kota Ambon.

Hs, salah seorang tokoh masyarakat di Kota Ambon mengungkapkan bahwa :

Sebenarnya, kalau kita bicara penyusunan APBD, pihak yang selama ini selalu merasa paling berhak adalah pihak Pemerintah atau para pejabat di atas dan anggota – anggota Dewan (DPRD) itu. Kalau mau bicara pelibatan masyarakat, saya rasa masih sangat jauh lah. Artinya, antara masyarakat dengan orang – orang atau pejabat yang menyusun APBD itu tidak pernah ada komunikasi. Ya, paling-paling seperti saya seorang warga masyarakat hanya kadang dengar – dengar tapi saya dan warga tidak pernah ada pemberitahuan, bahkan banyak warga yang tidak tahu apa itu APBD. Saya sendiri juga kurang begitu tahu tentang penyusunan APBD.

Sekarang ini misalnya ada Musrenbang, saya dan warga berkesempatan mengajukan keluhan dan usulan kepada setiap instansi terkait atau Pemerintah Kota, tapi selama ini saya rasa manfaatnya sangat kurang, karena saya tidak pernah melihat realisasinya. (hasil wawancara Oktober 2012)

Hal senada diungkapkan Mt, salah seorang tokoh masyarakat di Kota Ambon mengungkapkan bahwa :

Saya selaku tokoh masyarakat tidak tahu menahu tentang penyusunan APBD. Saya dan warga kami tidak pernah ada yang dipanggil atau diajak atukah diberitahukan mengenai APBD. Saya sendiri juga masih bingung mengenai APBD. (hasil wawancara Oktober 2012)

Zn, salah seorang tokoh masyarakat di Kota Ambon mengungkapkan bahwa :

Saya dekat dan berteman baik dengan beberapa anggota dewan, termasuk beberapa pejabat teras di Pemerintah Kota. Hampir setiap tahun selalu berkomunikasi dengan mereka baik secara langsung maupun melalui telepon. Saya mengajukan beberapa usulan kegiatan untuk dianggarkan

dalam APBD. Jadi kalau ada keluhan – keluhan atau usulan – usulan dari warga kami, saya tidak kesulitan mengatasinya karena saya punya jaringan di DPRD dan Pemkot. Misalnya, warga di lingkungan saya menginginkan dibangun jalan lingkungan atau saluran drainase atau jembatan, atau lainnya, maka saya tidak kesulitan mengkomunikasikannya dengan teman di DPRD dan Pemkot (hasil wawancara Oktober 2012)

b. Kelompok Masyarakat Menengah

Di Kota Ambon, terdapat kelompok masyarakat menengah baik secara sosial budaya maupun ekonomi, yang komposisinya lebih besar dari kelompok elit (walaupun tidak ada data pasti mengenai jumlahnya). Kelompok Menengah masyarakat berperan dalam berbagai kehidupan sosial budaya, ekonomi, lingkungan, hukum, politik dan keamanan, sehingga sangat penting keterlibatannya atau pelibatannya dalam berbagai kegiatan penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kota Ambon.

Sehubungan dengan hal tersebut, sejumlah warga masyarakat yang tergolong kelas menengah di Kota Ambon memberikan tanggapan yang beragam, ada beberapa orang yang menyatakan pernah dimintai pendapat atau usulan atau mengajukan usulan kepada pejabat instansi terkait dan anggota dewan (DPRD) untuk dimasukkan dalam penyusunan APBD. Namun demikian, kebanyakan warga masyarakat kelas menengah menyatakan mereka belum pernah dilibatkan dalam penyusunan APBD baik secara langsung maupun secara tidak langsung, dan mereka juga tidak tahu menahu tentang APBD, kurang paham isi dari APBD dan cara penyusunannya, serta

tidak pernah bertemu dengan pejabat dari instansi terkait maupun anggota dewan.

Bd, salah seorang warga masyarakat dari kelompok Kelas Menengah di Kota Ambon mengungkapkan bahwa :

Saya ini kontraktor atau pelaku usaha, dan saya kenal dengan beberapa pejabat di lingkungan Pemkot Ambon dan juga beberapa anggota dewan. Setiap tahun berkomunikasi dengan mereka, bahkan terkadang saya melakukan tawar-menawar agar saya bisa mendapatkan pekerjaan seperti pekerjaan jalan, drainase dan lainnya (hasil wawancara November 2013).

Dari kutipan wawancara di atas menunjukkan bahwa sebagian masyarakat menengah terutama para pelaku usaha tidak terlalu memperhatikan atau aktif berpartisipasi dalam proses penyusunan APBD, hal ini alasannya dikarenakan waktu mereka yang lebih sibuk mengurus kegiatan usahanya. Bagi mereka yang terpenting adalah mereka bisa mendapatkan manfaat penghasilan dari proyek-proyek pemerintah yang ditetapkan dalam APBD melalui pendekatan atau relasi mereka dengan pihak legislatif maupun eksekutif.

Hal senada diungkapkan Rh, seorang warga masyarakat dari kelompok Kelas Menengah di Kota Ambon bahwa

Saya sudah sering berhubungan dengan beberapa pejabat di lingkungan Pemkot Ambon dan juga beberapa anggota dewan untuk membicarakan program dan anggaran pembangunan daerah. Saya selalu mencari informasi mengenai penyusunan APBD dan kemudian saya mencari cara untuk mengajukan usulan tertentu agar saya bisa mendapatkan pekerjaan pengadaan barang dan jasa. Sebelum APBD disusun, saya mendatangi beberapa pejabat terkait untuk menampung usulan saya, dan tentu saya juga membuat komitmen bahkan terkadang saya menyerahkan sejumlah dana awal atau *fee* agar usulan saya dimuat dalam APBD, dan saya

bisa dapat pekerjaan. Kalau tidak begitu, mana kita bisa hidup. Mungkin karena sudah saling kenal baik dengan beberapa pejabat dan anggota dewan, sehingga terkadang juga saya ditelpon oleh pejabat tertentu untuk menanyakan usulan saya ataukah memberitahukan saya bahwa ada kegiatan pekerjaan yang dapat saya laksanakan di dalam APBD perubahan (hasil wawancara November 2012).

Hal berbeda diungkapkan Ac, salah seorang warga masyarakat dari kelompok Kelas Menengah di Kota Ambon bahwa :

Penyusunan APBD sebenarnya urusannya Pemerintah atau para pejabat di atas dan anggota – anggota Dewan (DPRD) itu. Kalau kita masyarakat hanya bisa memberikan usulan tapi itu pun kita tidak tahu cara menyampaikan usulan kemana, prosedurnya bagaimana. Saya sendiri tidak pernah tahu mengenai proses disusunnya APBD, saya juga tidak pernah diajak terlibat ataupun dimintai pendapat dan sebagainya. Jadi saya kira penyusunan APBD itu urusan pejabat dan anggota DPRD di sana.

Kalau menyangkut Musrenbang, saya cuma pernah menghadiri sekali dan saya tidak tertarik karena saya melihat hampir tidak ada realisasinya. Musrenbang cenderung hanya menjadi acara kumpul – kumpul antara warga dengan pejabat dari instansi terkait, dan aparat atau pejabat instansi terkait terkesan hanya pura – pura mencatat semua usulan dari warga padahal sangat jarang ada usulan dari masyarakat dilanjutkan kedalam penyusunan APBD (hasil wawancara November 2012)

Hal ini dilakukan karena menurut mereka tidak ada gunanya mengajukan usulan yang berbeda, sebab perencanaan pembangunan yang diputuskan dalam APBD Kota relatif kecil mengakomodasi usulan dari bawah. Sehingga banyak usulan kegiatan yang diajukan pada tahun sebelumnya tidak terealisasi.

Hal senada diungkapkan Yo, salah seorang warga masyarakat dari kelompok Kelas Menengah di Kota Ambon mengungkapkan bahwa :

Saya selaku anggota masyarakat belum pernah terlibat atau dilibatkan dalam penyusunan APBD. Saya tidak tahu cara penyusunannya, dan saya juga tidak tahu metode yang digunakan untuk menyusun berbagai program dan kegiatan yang dibiayai oleh APBD, bahkan saya tidak tahu dasar penetapan anggaran dalam APBD. Mudah-mudahan saya salah, saya menduga penyusunan APBD itu lebih banyak akal – akalan oknum pejabat dan oknum di DPRD. Kita ini masyarakat tidak pernah diberitahu mengenai penyusunan APBD dan program – program serta kegiatan dalam APBD (hasil wawancara November 2012)

c. Kelompok Masyarakat Bawah

Di Kota Ambon, terdapat sejumlah penduduk khususnya penduduk dewasa baik laki-laki maupun perempuan dengan beragam status sosial ekonomi. Sejumlah penduduk mempunyai jenis pekerjaan atau profesi yang beragam seperti pedagang, petani, nelayan, buruh harian, dengan tingkat pendidikan yang beragam pula.

Sejumlah penduduk tersebut selain mempunyai karakteristik yang beragam, juga menghadapi beragam permasalahan dalam kehidupan sosial budaya, ekonomi, lingkungan, hukum dan politik, sehingga memerlukan kebijakan dan program serta kegiatan untuk melibatkan mereka dalam berbagai proses pembangunan di daerahnya, sehingga sangat penting keterlibatannya atau pelibatangannya dalam penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kota Ambon.

Sehubungan dengan hal tersebut, sejumlah warga masyarakat di Kota Ambon memberikan tanggapan yang umumnya mengakui bahwa mereka tidak pernah dilibatkan dalam penyusunan APBD,

mereka tidak pernah diberitahu ataupun dimintai usulan mengenai suatu program dan kegiatan yang akan dimasukkan dalam penyusunan APBD. Namun demikian, beberapa warga masyarakat menyatakan dekat dengan pejabat instansi terkait dan anggota dewan (DPRD) dan tidak kesulitan mengajukan permintaan atau usulan untuk dimuat dalam APBD jika menganggap ada suatu masalah yang memerlukan bantuan Pemerintah Kota dan APBD.

Tn, salah seorang warga masyarakat di Kota Ambon mengungkapkan bahwa :

Saya ini warga biasa, tidak tahu menahu tentang APBD, dan saya juga tidak ada urusan dengan usulan – usulan ke Pemerintah Kota, saya tidak kenal dengan pejabat ataupun anggota dewan. Jadi kalau mau bicara pelibatan, saya kira itu urusan pejabat di atas sana (hasil wawancara Oktober 2012).

Permasalahan lain adalah kurangnya pemahaman masyarakat tentang Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang dimulai dari pengusulan perencanaan program pembangunan oleh masyarakat melalui Musrenbang. Hal ini menunjukkan bahwa proses musbangdes belum diketahui dan dimengerti oleh sebagian besar masyarakat sehingga harus ada sosialisasi dan pemberitahuan secara rinci dari pihak pemerintah desa/kelurahan mengenai bagaimana proses musbangdes, apa yang akan dibahas dalam musbangdes, untuk kepentingan apa dan sebagainya. Sosialisasi merupakan kegiatan awal yang perlu dilakukan dalam upaya memberikan informasi, pemahaman serta pelibatan masyarakat dalam perencanaan

pembangunan. Dengan dilaksanakannya sosialisasi diharapkan dapat melibatkan sebanyak mungkin masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan. Hasil yang diharapkan dari kegiatan ini adalah masyarakat mengetahui, memahami, peduli untuk terlibat dalam rangkaian tahapan perencanaan partisipatif mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan.

Hal senada diungkapkan Sy, salah seorang warga masyarakat di Kota Ambon mengungkapkan bahwa :

Sejak saya lahir sampai sekarang dan mungkin hingga tua, saya tidak pernah tahu mengenai penyusunan APBD. Saya dan sejumlah warga memang masih selalu punya banyak masalah di lingkungan kami maupun kehidupan kami serta pembangunan di tempat kami, tapi kami belum pernah dilibatkan atau diajak oleh pejabat terkait dan anggota dewan untuk membicarakan masalah kami, lagian apa peduli mereka terhadap masyarakat jelata seperti kami (hasil wawancara November 2012).

Ada kecenderungan bahwa usulan yang diajukan dalam musrenbang kecamatan merupakan rumusan elite desa/kelurahan, sehingga partisipasi masyarakat yang sesungguhnya masih jauh dari harapan. Pihak kelurahanlah yang merumuskan daftar kegiatan prioritas tersebut. Berdasarkan fenomena tersebut, pemerintah desa masih mendominasi perumusan kegiatan prioritas yang akan diusulkan dalam musrenbang selanjutnya.

Begitu pun dalam musrenbang kecamatan, berdasarkan hasil pengamatan Ada kecenderungan bahwa usulan yang diajukan dalam musrenbang kabupaten merupakan rumusan elite kecamatan

berdasarkan daftar usulan dari masing-masing desa dan dinas/instansi.

Id, salah seorang warga masyarakat di Kota Ambon mengungkapkan bahwa :

Saya ingat setiap mau menjelang Pemilihan Kepala Daerah atau Walikota, saya dan warga lain diberikan janji-janji, seperti janji perbaikan jalan, janji perbaikan lingkungan, janji diberikan modal usaha dan lainnya tapi setelah terpilih eh pejabat yang terpilih sudah lupa janjinya bahkan sudah tidak pernah kelihatan batang hidungnya. Saya pernah datang di salah satu Kantor Walikota dengan maksud untuk menagih janji tapi tidak dilayani malahan diusir. Saya juga pernah menagih usulan yang saya dan warga usulkan pada Musrenbang ke Bappeda dan PU mengenai perbaikan saluran di lingkungan kami karena sering banjir kalau musim hujan, tapi mereka cuma janji, dan alasannya tidak ada dalam APBD, dan nanti dimasukkan ke APBD tahun berikutnya. Jadi, menurut saya, orang – orang diatas itu lebih banyak memikirkan dirinya dan kepentingannya, kami warga biasa disepelekan. Orang – orang diatas itu banyak pembohong, tukang tipu dan penjilat (hasil wawancara November 2012).

Secara keseluruhan dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, pelibatan masyarakat baik pada kelompok elit masyarakat, kelompok masyarakat menengah maupun kelompok masyarakat bawah, relatif masih sangat kurang dalam penyusunan APBD. Beberapa warga masyarakat dari kelompok elit masyarakat, kelompok masyarakat menengah maupun kelompok masyarakat bawah dapat terlibat jika memiliki hubungan kedekatan dengan elit politik dan pejabat di lingkungan Pemerintah Kota Ambon.

2. Tanggapan Kelompok Politisi – Legislator di DPRD Kota Ambon

Di Kota Ambon, terdapat sejumlah politisi baik yang berkecimpung pada sejumlah partai politik maupun yang duduk sebagai anggota dewan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Ambon. Para politisi tersebut berperan sebagai penyambung lidah atau penampung aspirasi masyarakat di daerahnya.

Para politisi atau legislator tersebut khususnya yang duduk di kursi legislatif, mewakili masyarakat pemilihnya sehingga setiap anggota DPRD mempunyai konstituen masing – masing. Demikian juga politisi di Partai Politik berperan sebagai wadah bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasi dan hak – hak politiknya.

Sehubungan dengan hal tersebut, Mardin Walli, Sekretaris Fraksi PKS di DPRD Kota Ambon mengungkapkan bahwa :

Saya melakukan penjangkauan aspirasi sesuai kapasitas saya selaku anggota DPRD. Sebenarnya ada dua cara yang saya lakukan, yaitu cara formal dan pendekatan personal. Cara formal itu melalui struktur partai pada level bawah yang saya lakukan pada saat reses. Saya menggunakan waktu reses untuk bertemu dengan masyarakat konstituen saya di daerah pemilihan (Dapil) saya. Jadi secara formal, saya melakukan kunjungan reses kemudian melakukan rapat resmi dengan masyarakat untuk mendengarkan aspirasi mereka. Cara yang kedua, yaitu pendekatan personal itu saya lakukan ketika menghadiri kegiatan-kegiatan masyarakat, ataukah misalnya bertemu dengan salah satu komponen masyarakat di tingkat RT/RW di kelurahan dan kecamatan tertentu, dan mereka menyampaikan aspirasi-aspirasinya dan saya mencatat dan mendengarkan. Mereka berharap aspirasinya diperjuangkan. Pada saat penyampaian aspirasi itu, saya hanya menampung dan tidak langsung menjanjikan. Jadi seluruh aspirasi masyarakat dicatat, ditampung kemudian diverifikasi. Tentu tidak semua usulan dan keluhan dalam aspirasi masyarakat mesti ditindaklanjuti. Usulan atau aspirasi tertentu yang

dianggap penting saya akan memprosesnya bersama teman – teman di DPRD dan Pemerintah Kota. Ada usulan masyarakat saya sampaikan langsung kepada Instansi terkait untuk mendapatkan perhatian, selain itu juga ada aspirasi yang harus disampaikan langsung oleh masyarakat dengan melalui surat resmi kepada Walikota Ambon dan tembusan dinas terkait.

Surat resmi masyarakat yang masuk di DPRD, akan ditindaklanjuti dengan cara mengundang langsung Instansi/ Dinas terkait untuk membicarakannya, bahkan kita juga mengundang perwakilan dari masyarakat yang bersangkutan, sehingga saya dan teman di DPRD memfasilitasi, masyarakat dapat menyampaikan secara langsung aspirasinya dihadapan kami dan pejabat dari Dinas terkait. Masyarakat dapat mendengarkan langsung penjelasan beserta pertimbangan-pertimbangan akomodirnya dari pejabat dinas terkait dan juga kami dari legislatif. Masyarakat diberitahukan mengenai kapan, apakah tahun berjalan, tahun depan atautkah tahun berikutnya sesuai dengan daftar tunggu atau skala prioritas. Jadi dengan adanya pertemuan resmi itu maka masyarakat dapat mengetahui dengan persis dan memperoleh informasi yang jelas mengenai status aspirasinya.

Terkait dengan pembahasan anggaran, memang APBD itu tidak melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses penyusunan dan pembahasannya. Namun demikian, pelibatan mereka itu pada saat pembahasan Surat masuk lewat Komisi – komisi di DPRD sesuai dengan surat aspirasi yang mereka masukkan. Dengan demikian, pada saat pembahasan APBD itu sudah ketahua program ini dulu yang dibahas. Itu yang saya dan teman-teman di DPRD lakukan.

Pada prinsipnya, DPRD akan mengadakan rapat resmi melalui alat kelengkapan dewan untuk membahas aspirasi masyarakat untuk dapat masuk dalam APBD berdasarkan surat masuk dari masyarakat, kemudian masyarakat bisa kita undang bersama dinas terkait sebagai eksekutornya, dan dengan demikian masyarakat akan mengetahui tentang finalisasi anggarannya.

Lalu menyangkut format pembahasan APBD di dewan itu murni dilakukan di DPRD dan tidak melibatkan siapa-siapa. Kalau di Pemerintah Kota, pembahasan APBD itu dimulai dari Musrenbang tingkat desa atau kelurahan yang dihadiri oleh RT/RW dan tokoh-tokoh masyarakat. Hasilnya dibawah ke tingkat kecamatan sampai ke tingkat kota, Hasil Musrenbang Kota itu jadinya RAPBD, dan itu yang kemudian dibahas bersama DPRD oleh Tim APD Pemerintah Kota baik lewat Komisi maupun Badan Anggaran DPRD.

Hasil APBD tersebut kemudian disosialisasikan dan disampaikan melalui reses. Saya dan teman-teman

menjelaskan program-program apa yang dapat diakomodir, ada yang belum karena kita berbagi dengan daerah lain atau menunggu anggaran berikutnya.

Biasanya hasil APBD ini tidak mendapat tanggapan langsung oleh masyarakat pada tingkat bawah dan tidak melalui forum resmi, tapi biasanya pemerhati dari masyarakat menengah dan biasanya melalui media. (hasil wawancara November 2012).

Oharela, Sekretaris Fraksi Hanura di DPRD Kota Ambon

mengungkapkan bahwa :

Dalam reses, setiap anggota DPRD termasuk saya, melakukan kunjungan ke daerah pemilihan masing – masing untuk memperoleh dan mendengar aspirasi masyarakat. Segala hasil reses itu dibuat dalam laporan tertulis dan dilaporkan kepada masing-masing Fraksi, yang kemudian dibahas dalam rapat fraksi, yang selanjutnya dibawah ke rapat komisi – komisi lewat anggota fraksi yang ada di komisi untuk bisa mengawal aspirasi dari masyarakat.

Biasanya kalau program masyarakat itu mendapat pembahasan komisi dengan mitra kerja, maka kita meminta masyarakat untuk membuat surat yang disampaikan kepada komisi dan dinas terkait. Keterlibatan masyarakat itu diawali dalam Musrenbang, dan selain itu melalui surat masuk dan penyampaian langsung saat reses. Jadi, masyarakat tidak terlibat secara langsung dalam penyusunan APBD tapi dilakukan oleh DPRD sebagai perwakilan masyarakat bersama Pemerintah Kota (hasil wawancara November 2012).

Para legislator biasanya mempergunakan masa reses untuk mendengar dan memperoleh aspirasi secara langsung dari masyarakat. Aspirasi dari masyarakat ini menjadi bahan laporan hasil reses dari masing-masing anggota legislator pada masing-masing fraksi yang kemudian dibahas pada di dalam rapat untuk mengkombain berbagai aspirasi dan kebutuhan masyarakat itu sesuai dengan prioritas. Yang diharapkan usulan masyarakat ini benar-benar mencerminkan kebutuhan masyarakat dan sesuai dengan

prioritas pembangunan daerah. Tentunya melalui proses yang panjang program-program apa yang terakomodir untuk diusulkan dan ditetapkan dalam anggaran dan program-program apa yang harus menunggu anggaran berikutnya.

H. Toisuta, Sekretaris Fraksi Golkar di DPRD Kota Ambon mengungkapkan bahwa :

Sebetulnya begini, partisipasi masyarakat itu dalam bentuk Musrenbang desa dan kecamatan. Disitu masyarakat menyatakan tuntutan kekurangan dan kebutuhannya. Jadi dalam pembahasan APBD, tidak lagi kita bahas dengan masyarakat. Bentuk partisipasi lainnya di DPRD itu ada yang namanya Jaring ASMARA (Aspirasi Masyarakat), biasanya dalam bentuk Surat Masuk dan juga pada masa reses yang dilakukan per Dapil. Bisa saja terjadi masalah dalam pembangunan dalam setahun dan dapat dipanggil masyarakat ataupun SKPD terkait yang menangani masalah itu untuk mempertanggungjawabkan masalah yang ada dalam rapat komisi.

APBD itu dokumen publik, maka sosialisasinya melalui media massa pada saat pembahasannya. Kita hanya mengundang media untuk mengkover kegiatan karena kita pikir media lah yang akan mensosialisasikan seluruh kegiatan tadi. Bisa saja masyarakat menyetujui atau tidak menyetujui, dan tanggapan itu melalui media juga atau lewat surat masuk pada dewan. (hasil wawancara November 2012).

Rovik Akbar Afifudin, Sekretaris Fraksi PPP di DPRD Kota Ambon mengungkapkan bahwa :

Dalam penyusunan dan pembahasan APBD, masyarakat tidak terlibat langsung secara fisik. Hak budgeting sesuai UU No.27 Tahun 2007 itu adalah DPRD sebagai representasi rakyat atau masyarakat. Jadi masyarakat tidak terlibat langsung dalam proses penyusunan dan pembahasan APBD tapi mereka kemudian dapat mengikutinya dalam proses pembahasannya lewat media massa dan juga melalui wakil-wakilnya. Jadi secara tidak langsung berproses dari bawah. Kalau DPRD ada reses atau turun melakukan kunjungan dan juga lewat Musrenbang.

Namun demikian, kita selaku anggota DPRD selalu turun ke masyarakat untuk mendengarkan aspirasi masyarakat pada saat reses yang hasilnya dapat kami perjuangkan pada pembahasan APBD nanti. Sebagai tanggung jawab moral, saya dan teman-teman memberikan penjelasan kepada masyarakat Dapil program apa saja yang bisa dimasukkan sesuai kemampuan anggaran. (hasil wawancara Oktober 2012).

Secara keseluruhan dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, para politisi atau Legislator di DPRD Kota Ambon menggunakan mekanisme pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD melalui dua cara, yaitu melalui jalur formal (seperti melalui Surat Masuk ke DPRD) dan non formal/Informal (melalui reses atau kunjungan ke masyarakat untuk menampung aspirasi).

3. Tanggapan Kelompok Birokrat di Lingkup Pemkot Ambon

Di lingkup Pemerintah Kota Ambon, terdapat banyak birokrat yang tersebar di berbagai instansi (Sekretariat, Kantor, Dinas, Badan), dan juga Sekretariat DPRD Kota Ambon. Para birokrat tersebut jumlahnya jauh lebih banyak dan berperan sebagai eksekutor perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di berbagai bidang di daerahnya.

Sehubungan dengan hal tersebut, sejumlah aparatur dan pejabat di beberapa instansi memberikan tanggapan yang berbeda, ada yang menyatakan terkadang menerima penyampaian secara langsung di luar jalur formal dari warga masyarakat mengenai suatu masalah atau usulan, namun kebanyakan menyatakan bahwa menerima aspirasi dari masyarakat melalui Musrenbang

Desa/Kelurahan, Musrenbang Kecamatan dan Musrenbang Kota yang menjadi dasar untuk penyusunan dan pembahasan APBD.

H.M. Sopacua, Sekretaris DPRD Kota Ambon mengungkapkan bahwa :

Pembahasan anggaran dalam KUA – PPAS itu dilakukan oleh Banggar DPRD bersama Tim Anggaran Pemerintah Daerah, dan yang dibahas pada tingkat komisi itu adalah terkait dengan usulan kegiatan, dengan program kegiatannya yang ada pada RAPBD Pemerintah Kota. Pada tingkat Banggar, sudah membahas mengenai angka-angka atau nilai yang diajukan oleh Tim APD Pemerintah Kota Ambon. (hasil wawancara Oktober 2012).

Pembahasan pada tingkat komisi DPRD dilakukan bersama mitra yaitu SKPD Pemerintah Kota membahas usulan-usulan program kegiatan dari masing-masing SKPD terkait yang tertuang dalam KUA-PPAS. Selanjutnya setelah pembahasan ini disetujui bersama maka KUA-PPAS ini dibawa dalam rapat Badan Anggaran DPRD bersama Tim APD Pemerintah Kota dalam bentuk Dokumen RAPBD untuk dibahas dan disepakati.

A.G. Latuheru, Sekretaris Kota Ambon mengungkapkan bahwa :

Penyusunan APBD berasal dari usulan kebutuhan desa/masyarakat dan apa yang diusulkan merupakan kebutuhan bersama, bukan atas kepentingan orang per orang. Kemudian hasilnya itu, akan di bawah ke tingkat kecamatan yang selanjutnya di bawah lagi ke Musrenbang Tingkat Kota. Setelah jadi produk Musrenbang tingkat kota itu akan ditetapkan sesuai dengan kebutuhan prioritas berdasarkan visi dan misi serta Renstra Pemerintah Kota, yang kemudian digambarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) setiap tahun. RKPD ini sesungguhnya memuat rencana dari desa dan kecamatan,

yang kemudian dikombain dengan kebijakan dari Pemkot yang sasarannya untuk mensejahterahkan masyarakat di bawah. Disinilah keterlibatan masyarakat dalam arti memberikan pikiran-pikiran sebagai dasar penyusunan APBD.

Pemikiran tadi kita tuangkan dalam Kebijakan Umum Anggaran (KUA) – Prioritas Platform Anggaran Sementara (PPAS) yang memuat asumsi-asumsi rencana pembangunan 1 tahun ke depan. Dari KUA – PPAS tersebut bila sudah disetujui oleh DPRD maka itu yang disebut RAPBD, kemudian realisasinya dibuat per masing – masing SKPD yang disusun berdasarkan urusan pilihan dan urusan wajib, dan setelah itu diusulkan lagi ke DPRD untuk dibahas dan mendapat persetujuan sebagai APBD. APBD ini bersifat terbuka, setelah ditetapkan maka ini adalah dokumen publik, maka APBD dapat diakses oleh masyarakat. (hasil wawancara 30 November 2012).

APBD sesungguhnya mencerminkan kebutuhan masyarakat daerah yang berasal dari usulan-usulan kebutuhan masyarakat melalui musrembang desa/kelurahan, ke musrembang kecamatan sampai pada musrembang tingkat kota. Hasil musrembang kota ini dikombain dengan kebutuhan lain merupakan polise pemerintah kota yang tujuannya untuk mensejahterakan masyarakat berdasarkan kebutuhan prioritas yang sesuai dengan visi misi dan Renstra pemerintah kota yang selanjutnya tertuang dalam Kebijakan Umum Anggaran (KUA) – Prioritas Platform Anggaran Sementara (PPAS) yang memuat asumsi-asumsi rencana pembangunan satu tahun ke depan. Dokumen ini yang disebut RAPBD untuk di usulkan ke DPRD unruk dibahas. Biasanya setelah sampai ke DPRD ada berbenturan dengan kepentingan-kepentingan yang berdasarkan daerah basis konstituennya apa yang mereka usulkan. Ini yang kadang-kadang berbenturan dengan apa yang diusulkan oleh pemerintah kota.

Memang ada benturan tapi selalu ada win-win solution karena mereka pun (DPRD) adalah pekerja politik yang membawa aspirasi rakyat yang mereka wakili. Partisipasi masyarakat tercermin dalam keterlibatannya memberikan pemikiran-pemikiran dan usulan-usulan kebutuhan sebagai dasar penyusunan APBD.

Chris Tukloy, Kepala Bidang Ekosisbud Bappekot Ambon mengungkapkan bahwa :

Pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD itu prinsipnya adalah apa yang diusulkan oleh masyarakat lewat Musrenbang kemudian dipadukan dengan kebutuhan Pemerintah sesuai Renstra. Musrenbang dimulai dari tingkat desa/ kelurahan kemudian hasilnya dinaikkan ke kecamatan berupa usulan kerja kecamatan yang diajukan ke Pemerintah Kota, yang ditampung dalam rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) dalam Musrenbang Kota apakah sesuai dengan lokasi, program kegiatan, dan pendanaannya, dengan mengundang kembali masyarakat dan SKPD terkait. Pelibatan masyarakat ini adanya pada pra Musrenbang dan Musrenbang Tingkat Kota. (hasil wawancara 18 November 2012).

Oldrin Parinussa, Kepala Sub Bidang Perencanaan Anggaran Kota Ambon mengungkapkan bahwa :

Proses penyusunan APBD dibahas dan disepakati bersama Tim APD Kota Ambon, Setelah itu, hasilnya yang diusulkan ke DPRD untuk dibahas bersama guna disepakati dan ditetapkan. Yang dibahas oleh Tim APD adalah hasil dari Musrenbang yang dimuat dalam KUA – PPAS disesuaikan dengan nama kegiatannya, anggarannya berapa, setelah itu disepakati oleh Tim APD, barulah diusulkan ke DPRD untuk dibahas dan disepakati berupa APBD. Jadi, keterlibatan masyarakat itu melalui Musrenbang tadi yang hasilnya kemudian dituangkan dalam RAPBD. (hasil wawancara November 2012).

Secara keseluruhan dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, para birokrat atau Eksekutif di Lingkup Pemerintah Kota

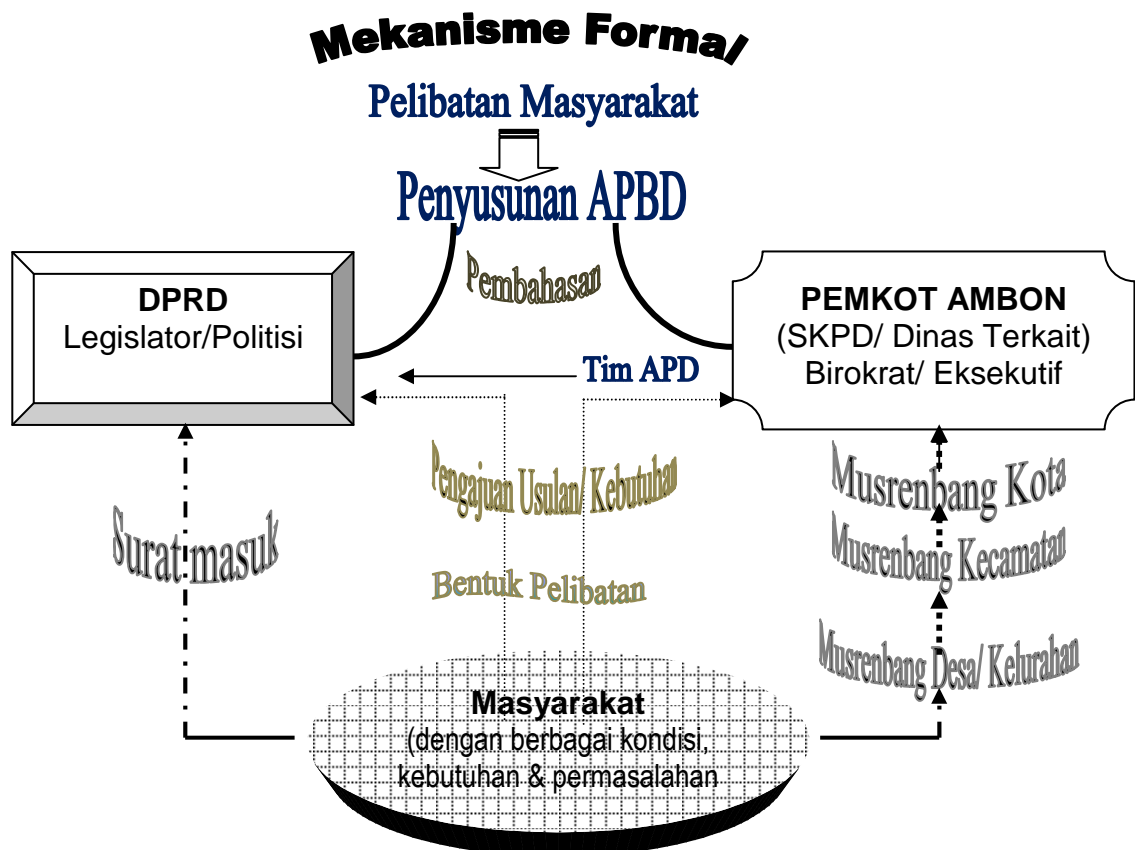
Ambon menggunakan mekanisme pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD melalui jalur Musrenbang mulai dari Musrenbang Tingkat Desa / Kelurahan naik lagi ke Musrenbang Kecamatan hingga Musrenbang Kota.

Analisis Mekanisme dan Bentuk Pelibatan Masyarakat

Berdasarkan hasil penelitian melalui berbagai wawancara, dapat digambarkan mekanisme formal dan non formal pelibatan masyarakat di Kota Ambon dalam penyusunan APBD.

1. Mekanisme Formal

Mekanisme formal pelibatan masyarakat di Kota Ambon dalam penyusunan APBD disajikan berikut.



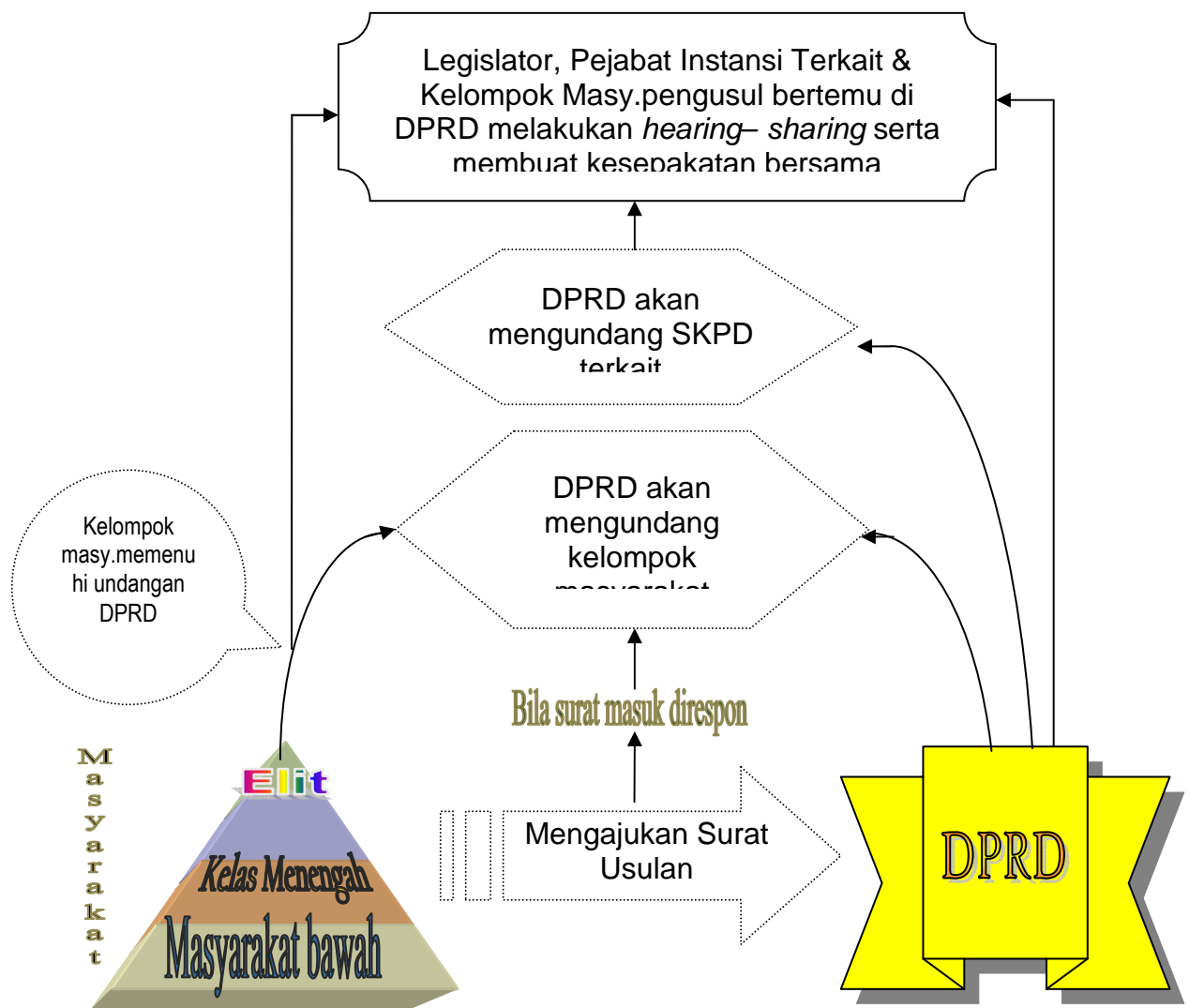
Sumber : interpretasi hasil penelitian , 2013

Gambar 12. Skema Mekanisme Formal Pelibatan Masyarakat Secara Tidak Langsung dalam Penyusunan APBD di Kota Ambon

Skema tersebut menunjukkan bahwa, pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD bukan merupakan pelibatan langsung, melainkan melalui mekanisme formal yaitu melalui surat masuk ke DPRD dan melalui Musrenbang.

a. Pelibatan masyarakat oleh DPRD melalui Mekanisme Formal

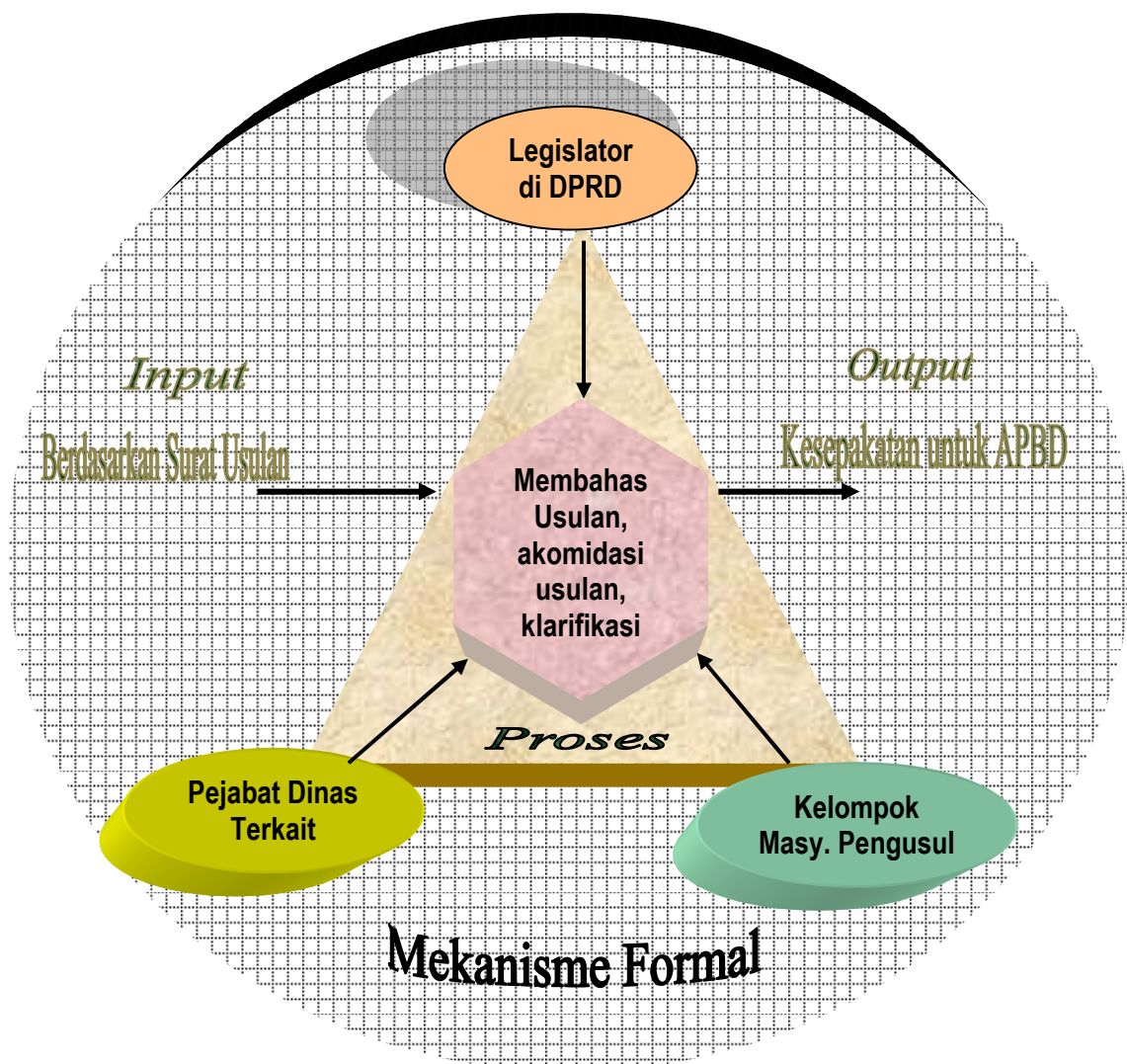
Pelibatan masyarakat secara tidak langsung dalam penyusunan APBD dapat disajikan berikut.



Sumber : interpretasi hasil penelitian, 2013

Gambar 13. Skema Mekanisme Formal Pelibatan Masyarakat Secara Tidak Langsung Oleh DPRD dalam Penyusunan APBD di Kota Ambon

Skema tersebut menunjukkan bahwa, surat usulan yang dikirim dan masuk di DPRD Kota Ambon, menyebabkan legislator di DPRD mengundang kelompok masyarakat pengusul atau pengirim surat usulan dan juga mengundang pejabat dari instansi terkait. Setelah mereka hadir memenuhi undangan tersebut maka mereka akan bertemu di DPRD melakukan *hearing*, seperti di gambarkan berikut.



Sumber : interpretasi hasil penelitian, 2013

Gambar 14. Diagram Hubungan Para Aktor Dalam Pembahasan Surat Masuk Di DPRD Dalam Rangka Penyusunan APBD di Kota Ambon

Diagram tersebut menunjukkan bahwa, pelibatan masyarakat secara langsung melalui mekanisme formal bermula dari adanya input berupa Surat Usulan dari kelompok masyarakat tertentu, kemudian berproses di DPRD dalam bentuk rapat resmi (*hearing*) yang melibatkan tiga pihak yakni kelompok masyarakat pengusul, pejabat dari instansi/dinas terkait serta legislator dari fraksi tertentu di DPRD.

Dalam proses *hearing* tersebut, kelompok masyarakat pengusul menjelaskan isi dan tujuan dari usulannya serta kebutuhan dan kepentingannya dihadapan pejabat instansi terkait dan legislator, dan kemudian pejabat dari instansi terkait memberikan tanggapan dan penjelasan (klarifikasi) mengenai diakomodirnya usulan, waktu pelaksanaan serta besaran anggaran yang diperlukan. Dalam konteks tersebut, legislator menjembatani hubungan komunikasi antara pihak kelompok masyarakat dan pihak dari instansi terkait.

Melalui peran legislator, kemudian para pihak membuat kesepakatan (sebagai output *hearing*) untuk waktu pelaksanaan program masyarakat dan kegiatan, besaran anggaran serta ketentuan-ketentuan lainnya. Setelah kesepakatan dibuat, maka masing-masing pihak melakukan tandatangan menandai persetujuan akan dilaksanakannya program masyarakat.

Hal tersebut mengindikasikan bahwa, masyarakat di Kota Ambon mempunyai akses untuk melibatkan diri melalui mekanisme formal dalam proses penyusunan APBD secara tidak langsung dengan cara mengajukan surat usulan kepada DPRD, dan dengan surat

usulan tersebut menjadi dasar dan kekuatan bagi kelompok masyarakat untuk menyampaikan aspirasi secara tertulis dan lisan.

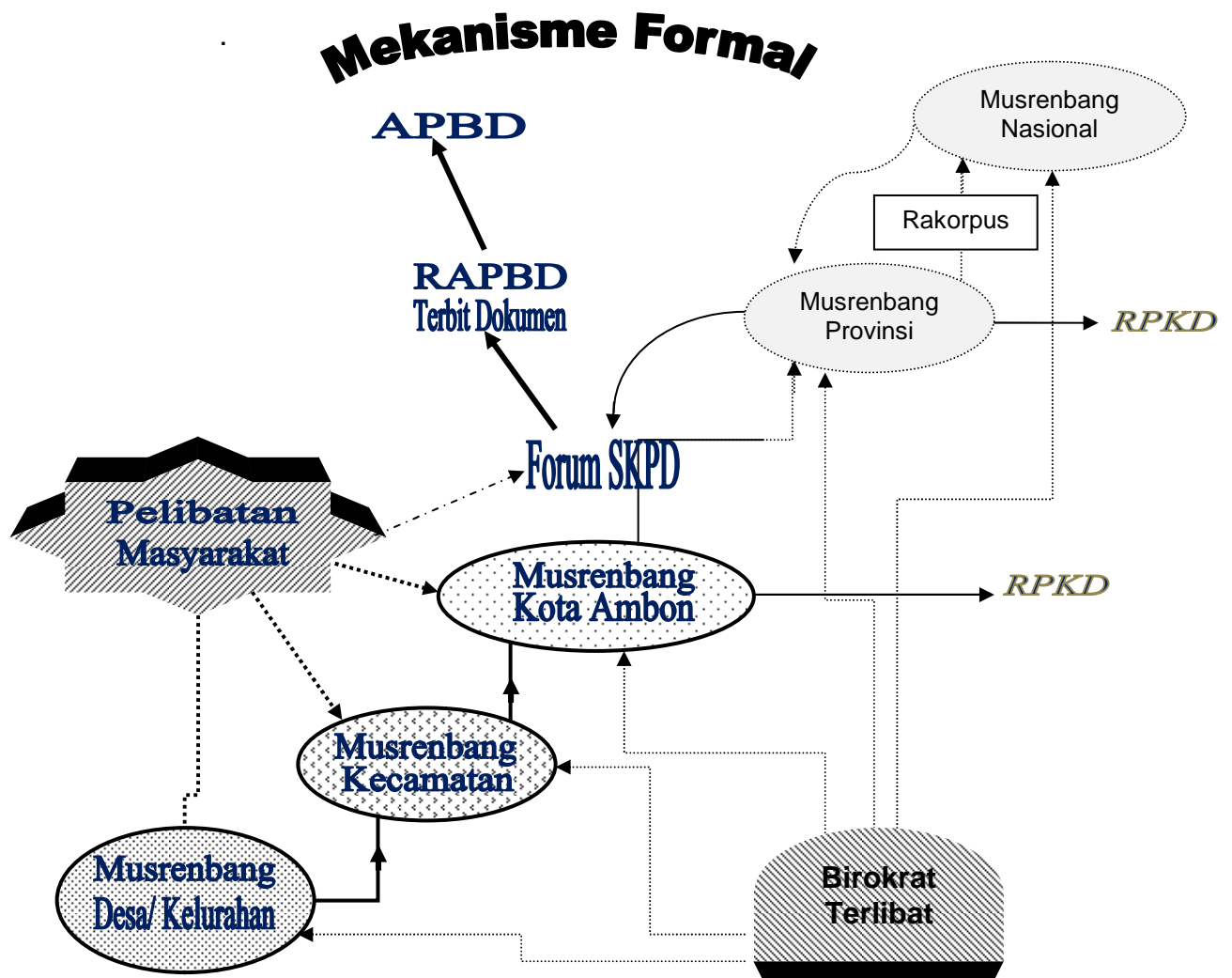
Dalam konteks tersebut, legislator di DPRD Kota Ambon mempunyai kekuatan pengaruh dan fungsi fasilitator untuk mendudukkan antara pejabat dari instansi atau dinas terkait dan kelompok masyarakat (stakeholder pengusul atau pembuat program) untuk mengakomodir kebutuhan atau kepentingan kelompok masyarakat yang bersangkutan.

Permasalahan yang terkadang terjadi bahwa, kesepakatan yang telah dibuat diantara para pihak (eksekutif, stakeholder dan legislator) tersebut menciptakan ketidakpastian akan pelaksanaan program masyarakat yang telah diusulkan. Setelah waktu berjalan, satu tahun, dua tahun, tiga tahun, belum ada tanda – tanda program yang pernah diusulkan dan disepakati tersebut akan direalisasikan, yang membuat kelompok pengusul harus bolak balik ke DPRD dan kantor instansi terkait untuk menagih janji.

Alasan klasik yang diterima oleh kelompok pengusul dari oknum legislator dan oknum pejabat dinas terkait adalah belum ada anggaran tersedia, atau anggaran terbatas. Kemudian kelompok pengusul masih hanya bersabar menerima janji – janji dari oknum legislator dan oknum pejabat dinas terkait, hingga pada saatnya kepercayaan pun memudar dan kelompok pengusul pasrah dan putus asa serta berusaha melupakan kebutuhan dan programnya.

2. Pelibatan masyarakat oleh Pejabat Instansi Terkait melalui Mekanisme Formal berdasarkan Musrenbang

Pelibatan masyarakat melalui mekanisme formal oleh pejabat instansi terkait dalam penyusunan APBD adalah melalui Musrenbang. Kedudukan Musrenbang atau Musrenbangda tersebut sebagai mekanisme perencanaan, memiliki tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam setiap formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah, seperti tertera berikut.



Sumber : interpretasi hasil penelitian, 2013

Gambar 15. Skema Pelibatan Masyarakat Dalam Musrenbang Dalam Rangka Penyusunan APBD di Kota Ambon

Skema tersebut menunjukkan bahwa, dalam pelibatan masyarakat melalui Musrenbang, dibagi dalam beberapa tingkatan, yakni : Musrenbang Desa/Kelurahan, Musrenbang Tingkat Kecamatan, Musrenbang Tingkat Kotan/Kota, Musrenbang Tingkat Provinsi, Musrenbang Tingkat Nasional, kemudian hasil dari Musrenbang Nasional menjadi dasar bagi Pemerintah Kota Ambon menetapkan RAPBD, dan setelah RAPBD itu dibahas di DPRD maka akan menjadi produk APBD.

Mencermati lebih jauh, Musrenbang Desa/Kelurahan menjadi langkah awal bagi pelibatan masyarakat di desa-desa atau kelurahan untuk menyalurkan aspirasi-aspirasinya, menjadi sarana bagi masyarakat desa untuk mengemukakan keluhan-keluhan masalah atau hambatan yang dihadapi dalam aktivitas sehari-hari, menjadi momentum untuk mengemukakan ide pemikiran dan solusi ke depan bagi kemajuan pembangunan di desa atau kelurahannya. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa Musrenbang Desa/Kelurahan menjadi basis bagi formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah dan penyusunan APBD, sebab mayoritas penduduk ada di desa.

Berbagai usulan atau masukan yang diformulasikan pada Musrenbang Desa/Kelurahan, kemudian di bawa ke Musrenbang Kecamatan untuk dibicarakan bersama oleh para perwakilan dari sejumlah desa dan kelurahan. Selanjutnya, hasil Musrenbang Desa/Kelurahan dan Kecamatan di bawa ke Musrenbang Tingkat

Kabupaten/Kota yang melibatkan sejumlah perwakilan dari sejumlah desa/kelurahan dan kecamatan.

Hasil Musrenbang Desa/Kelurahan, Musrenbang Kecamatan dan Musrenbang Kabupaten/Kota selanjutnya di bawah ke Musrenbang Provinsi yang melibatkan sejumlah perwakilan dari Kotan dan kota dalam satu provinsi. Hasil Musrenbang Provinsi kemudian di bawah ke Musrenbang Tingkat Nasional yang melibatkan sejumlah provinsi dari seluruh Indonesia.

Keseluruhan proses (siklus) Musrenbang tersebut tujuan akhirnya adalah menghasilkan formulasi kebijakan pembangunan daerah yang representatif, akuntabel, transparan dan berkualitas sesuai aspirasi masyarakat dari bawah sehingga antara para aktor baik aktor birokrat, masyarakat maupun pelaku usaha (swasta) saling percaya dan mendukung satu sama lain.

Proses (siklus) Musrenbang tersebut pada esensinya menghendaki keterlibatan birokrat, masyarakat dan swasta duduk bersama mengambil peran partisipatif, melakukan musyawarah untuk mufakat melalui diskusi secara demokratis atau terbuka guna memperoleh umpan timbal balik (feedback)

Keseluruhan proses (siklus) Musrenbang tersebut tujuan akhirnya adalah menghasilkan formulasi kebijakan pembangunan daerah yang representatif, akuntabel, transparan dan berkualitas

melalui kesepakatan pada rancangan RKPD. Formulasi kebijakan menjadi dasar bagi penyusunan Dokumen KUA, PPAS dan APBD.

Jadi jelaslah bahwa, mekanisme formal pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD oleh instansi terkait adalah melalui Musrenbang. Masyarakat desa/kelurahan, kecamatan ataupun masyarakat Kota Ambon menyalurkan aspirasi-aspirasinya kepada pejabat instansi/dinas terkait melalui Musrenbang, dan hasil dari Musrenbang tersebut kemudian menjadi dasar bagi setiap SKPD untuk merumuskan program dan kegiatan dalam Rancangan APBD, kemudian Tim APD mengajukan kepada DPRD untuk dibahas untuk menghasilkan produk APBD.

Permasalahannya bahwa, penyelenggaraan Musrenbang seringkali hanya menjadi wahana untuk memobilisasi pihak-pihak tertentu menghadiri atau mengikuti pertemuan namun tidak terjadi proses diskusi lebih intens dan transparan sebagaimana yang diharapkan. Orang-orang yang notabene mewakili masyarakat terkadang hanya hadir dalam pertemuan untuk melaporkan beberapa permasalahan fisik di daerahnya namun kurang mampu mengemukakan gagasan pemikiran yang ideal, progresif dan strategis. Bahkan, tidak sedikit peserta yang hanya diam dan tidak mengajukan usulan apapun.

Orang-orang yang notabene mewakili swasta terkadang hanya hadir dalam pertemuan dengan maksud mengajukan usulan sebanyak-

banyaknya yang terkesan bernuangsa proyek, atau dengan harapan dapat memperoleh pekerjaan fisik. Di sisi lain, kurang tanggap mengajukan gagasan tentang masalah-masalah yang dapat menghambat kelangsungan usahanya dan masyarakat.

Permasalahan di pihak birokrat bahwa, suatu instansi seringkali hanya mengutus seorang atau lebih staf yang kurang memiliki kompetensi pada penyelenggaraan Musrenbang, bukan pula pengambil kebijakan atau keputusan di unit kerja organisasinya sehingga kehadirannya pada Musrenbang terkesan hanya melakukan tugas mencatat setiap usulan yang masuk namun tidak mampu memberikan pencerahan lebih luas.

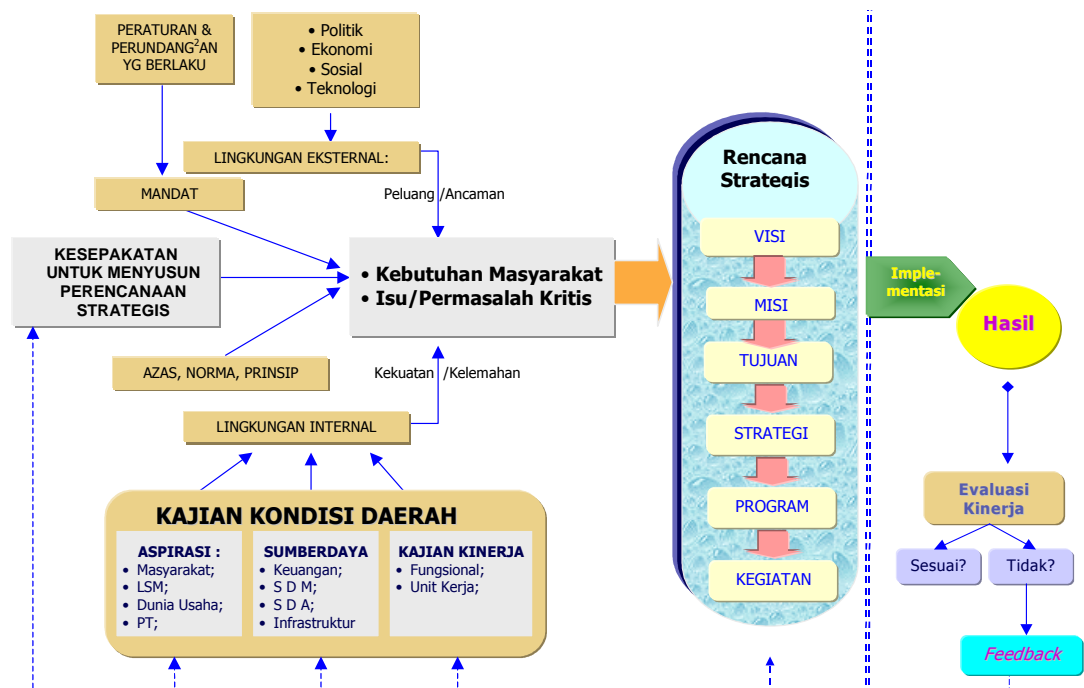
Tidak sedikit oknum pimpinan instansi atau *decision maker* pada sebuah instansi malas menghadiri Musrenbang, dan lebih terbiasa mempercayakan kepada bawahannya. Akibatnya, ketika pada Musrenbang memerlukan kehadiran pimpinan instansi untuk menjelaskan berbagai persoalan di wilayah kerjanya agar wakil masyarakat dan swasta serta instansi lainnya dapat memperoleh suatu pencerahan atau gambaran komprehensif beserta langkah-langkah strategis ke depan, maka hal itu sulit terwujud.

Problematika lainnya bahwa, penyelenggaraan Musrenbang yang menghabiskan biaya tidak kecil, adakalanya hanya menghasilkan sejumlah tumpukan daftar usulan dan catatan yang berulang-ulang dan tumpang tindih (*overlapping*), namun tidak memberikan manfaat

yang berarti bagi para pihak (birokrasi, masyarakat/ swasta) dalam mengembangkan kemampuan berdemokrasi, berwacana, beranalisa kritis.

Sebaliknya, penyelenggaraan forum Musrenbang seringkali hanya menyerupai tempat mengadukan masalah tanpa solusi yang jelas, sebab belum tentu beragam masalah yang ditampung dapat dimasukkan dalam formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah, sehingga tidak mengherankan jika semakin banyak pihak yang malas atau rendah motivasinya mengikuti Musrenbang karena merasa kecewa atau dianggap hanya buang-buang waktu dan tenaga.

Terlepas dari fenomena permasalahan tersebut, Syahroni (2002:3) mengajukan model siklus perencanaan pembangunan berikut.



Gambar 16. Model Siklus Perencanaan Pembangunan

Model tersebut di atas menggambarkan bahwa formulasi kebijakan rencana strategis (yang di dalamnya memuat visi dan misi, tujuan, strategi, program dan kegiatan) harus berlandaskan kebutuhan masyarakat dan masalah kritis yang hendak di atasi baik dalam jangka pendek, menengah maupun jangka panjang. Kebutuhan masyarakat dan permasalahannya dapat diidentifikasi dari faktor lingkungan internal dan eksternal, tersedia regulasi, memenuhi asas dan norma. Dengan kata lain bahwa, kajian formulasi kebijakan perencanaan pembangunan memerlukan pendekatan analisa SWOT (*Strenght* = kekuatan, *Weakness* = kelemahan, *Opportunities* = peluang, *Threats* = ancaman).

Partisipasi masyarakat dan dunia usaha dalam perumusan perencanaan dilaksanakan melalui forum Musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Musrenbang merupakan wahana utama konsultasi publik yang digunakan pemerintah dalam penyusunan rencana pembangunan nasional dan daerah di Indonesia.

Musrenbang tahunan merupakan forum konsultasi para pemangku kepentingan untuk perencanaan pembangunan tahunan, yang dilakukan secara berjenjang melalui mekanisme "*bottom-up planning*", dimulai dari Musrenbang Desa/Kelurahan, Musrenbang Kecamatan, Forum SKPD dan Musrenbang Kotan/Kota dan untuk jenjang berikutnya hasil Musrenbang Kotan/Kota juga digunakan sebagai masukan untuk Musrenbang Provinsi, Rakorpus (Rapat Koordinasi Pusat) dan Musrenbang Nasional.

Upaya melaksanakan pembangunan daerahnya sekaligus menjalankan pendekatan *bottom up planning*, maka setiap tahun Pemkot Ambon menyelenggarakan Musrenbang baik tingkat desa/kelurahan, kecamatan maupun Kotan, termasuk Forum SKPD. Selain itu, juga aktif mengikuti Musrenbang Tingkat Kotan/Kota, Musrenbang Provinsi, Rakorpus (Rapat Koordinasi Pusat) dan Musrenbang Nasional.

Musrenbang yang diselenggarakan ataupun diikuti oleh Pemkot Ambon dan stakeholdernya merupakan forum yang strategis dari segi proses perencanaan, karena berfungsi mempertemukan pemikiran dan kepentingan pembangunan antara kebutuhan dari bawah/masyarakat desa/kelurahan/kecamatan (*bottom-up*), kebutuhan dan kebijakan dari pusat dan provinsi (*top-down*) serta kebutuhan sektoral di Kotan Ambon.

Musrenbang Kota Ambon berfungsi untuk mengidentifikasi program dan kegiatan yang akan di danai dari luar APBD, misalnya melalui pendanaan dari dunia usaha, donor, LSM dan lain-lain. Dengan demikian berbagai program dan kegiatan pembangunan dari bermacam sumber dana ini (APBD dan Non APBD) diharapkan akan mampu merespon aspirasi dan kebutuhan objektif masyarakat dan efektif dalam meningkatkan keberhasilan pembangunan daerah.

Proses musrenbang yang diselenggarakan oleh Pemkot Ambon bertujuan untuk mendata aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang dirumuskan melalui pembahasan di tingkat desa/kelurahan, dilanjutkan di tingkat kecamatan, dikumpulkan berdasarkan urusan

wajib dan pilihan pemerintahan daerah dan selanjutnya diolah dan dilakukan prioritas program/kegiatan di tingkat Kota oleh Bappeda bersama para pemangku kepentingan disesuaikan pendanaan dan kewenangan daerah.

Permasalahan yang terjadi bahwa, pembahasan rancangan RKPD seringkali lebih dominan hanya melibatkan pihak-pihak tertentu dari kalangan birokrat, namun masih relatif kurang melibatkan masyarakat dan swasta, kecuali hanya beberapa elit tertentu yang berkepentingan. Akibatnya, dokumen RPKD yang dihasilkan mempengaruhi atau menimbulkan implikasi pada proses penyusunan KUA, PPAS dan APBD yang juga tidak jarang menimbulkan permasalahan dan konflik kepentingan.

Disadari bahwa, kualitas penyelenggaraan Musrenbang yang baik belum menjadi jaminan menghasilkan APBD yang responsif dan sesuai kebutuhan masyarakat, karena setelah tersusunnya dokumen RKPD yang sudah menampung rumusan kesepakatan hasil Musrenbang akan melewati penganggaran yang sarat dengan berbagai kepentingan politis terutama kepala daerah dan DPRD, yaitu pada tahap perumusan KUA, PPAS dan penyusunan RAPBD.

Tahapan tersebut merupakan tahapan yang kritis dan seringkali menafikan kesepakatan-kesepakatan yang telah dirumuskan pada tahapan musrenbang, sehingga KUA dan PPAS menjadi tidak konsisten terhadap RKPD, yang berarti dipandang dari aspek legalitas belum memenuhi ketentuan peraturan perundangan.Keadaan tersebut

memberikan dampak negative berupa apatisme masyarakat akibat aspirasi dan kebutuhannya tidak didukung anggaran dalam APBD.

Elit politik di DPRD dan elit politik di lembaga eksekutif, tidak jarang melakukan intervensi terlalu jauh untuk mempengaruhi hasil Musrenbang, sehingga permasalahan-permasalahan yang semula diusulkan oleh masyarakat dan swasta sebagian tidak tersentuh sama sekali dalam formulasi kebijakan dan sebagian lagi diubah substansinya. Hal tersebut dapat menimbulkan kemarahan di kalangan masyarakat jika mengetahui keluhan masalah atau usulannya diabaikan.

Dokumen RKPD, KUA, PPAS dan APBD yang selayaknya memuat arahan kebijakan pembangunan daerah pada tahun rencana, perkiraan tentang kondisi dan prospek ekonomi makro daerah, prioritas pembangunan daerah, prioritas program dan kegiatan serta pagu indikatif pendanaan program dari APBD, pada kenyataannya menjadi absurd atau dogmatis serta overlapping karena sudah direayasa sedemikian rupa untuk memenuhi kepentingan golongan atau kelompok tertentu.

Fenomena permasalahan dalam formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah di Kotan Ambon juga masih dicirikan oleh praktik mobilisasi peserta Musrenbang dan proyekisme. Artinya, keterlibatan para peserta baik yang notabene mewakili masyarakat dan swasta maupun yang notabene mewakili birokrasi, cenderung hanya mengumpulkan peserta sebanyak-banyaknya untuk mengisi daftar hadir (absensi) agar ada bukti pelaporan pertanggung

jawaban mengenai anggaran penyelenggaraan Musrenbang, namun manfaat nyata dan aplikasi dari hasil Musrenbang kurang dirasakan oleh masyarakat.

Perilaku atau sikap yang inkonsisten di kalangan birokrat juga masih cukup kental. Banyak birokrat yang kaya pengalaman birokrasi namun miskin perilaku birokrasi. Artinya, masukan-masukan, usulan-usulan, gagasan pemikiran maupun kesepakatan-kesepakatan yang dihasilkan dari penyelenggaraan forum Musrenbang, seringkali mudah berubah baik redaksi maupun substansi, atau sengaja diubah, diganti ataupun ditiadakan ketika sudah memasuki tahap formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah.

Proses formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah seringkali diwarnai kegiatan lobi dan transaksi antara oknum birokrat, oknum politisi, oknum pengusaha termasuk oknum LSM yang menginginkan suatu proyek. Transaksi politik dan bisnis (ekonomi) menjadi hal yang lazim ketika mendekati atau memasuki proses pembahasan rancangan RKAD, penyusunan KUA, PPAS dan APBD. Transaksi-transaksi yang bernuansa politis, komersialis dan bagi-bagi proyek (proyekisme) menjadi kesibukan tersendiri bagi para oknum yang berkepentingan dengan suatu pekerjaan atau proyek atau mempertebal kantongnya.

Pembahasan rancangan RKAD yang semula diharapkan konsisten dengan hasil kesepakatan Musrenbang, pada realitasnya menjadi inkonsisten akibat masih dominannya perilaku primordial, over

proteksi terhadap kepentingan pribadi atau kelompok, serta intervensi politik.

Permasalahan mendasarnya adalah bahwa, birokrat, dunia usaha (swasta) dan masyarakat tidak pernah benar-benar duduk bersama dalam formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah. Adalah benar bahwa, ada segelintir orang dari kalangan swasta dan masyarakat yang diundang untuk menghadiri Musrenbang bersama beberapa pejabat dari beberapa instansi, namun ketika memasuki tahap pembahasan rancangan RKAD maupun penyusunan KUA, PPAS dan APBD pada forum SKPD sudah tidak jelas pelibatan mereka.

Diketahui bahwa, tidaklah mungkin melibatkan semua komponen masyarakat dan dunia usaha/swasta, namun paling tidak ada standar, mekanisme atau kriteria yang jelas mengenai siapa, mengapa, kapan, dan di mana serta bagaimana melibatkan masyarakat, swasta dan birokrat untuk sama-sama berpartisipasi dalam proses formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah.

Kendala atau hambatan yang dihadapi oleh masyarakat, swasta dan birokrasi untuk berpartisipasi dalam formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah, perlu dirumuskan dalam suatu standar kebijakan. Artinya, proses partisipatif tersebut masih perlu didukung oleh regulasi. Hal ini penting mengingat wujud partisipasi masyarakat dan dunia usaha dalam proses pengambilan kebijakan menjadi syarat pengelolaan pemerintahan yang baik khususnya partisipasi pada perumusan perencanaan

Partisipasi masyarakat dan dunia usaha/swasta menjadi penting sebab yang merasakan langsung manfaat maupun dampak dari hasil-hasil pembangunan adalah masyarakat dan swasta. Partisipasi trio-unsur (birokrat, swasta dan masyarakat) dalam perencanaan menjadi penting jika ingin lebih mendekatkan kegiatan pemerintahan dan pembangunan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut juga selaras dengan tujuan pelaksanaan otonomi daerah yakni pengembangan kehidupan demokrasi, pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas serta meningkatkan peran serta masyarakat.

Esensinya, perencanaan sebagai domain pemerintah, namun sulit diharapkan menjadi optimal tanpa keterlibatan stakeholder (anggota masyarakat, kelompok-kelompok kepentingan masyarakat, perusahaan atau pengusaha swasta dan pemerintah) (Syahroni, 2002:3)

Partisipasi berperan penting dalam usaha yang sistematis pada perencanaan pembangunan daerah dari berbagai pelaku, baik umum maupun pemerintah, swasta maupun kelompok masyarakat lainnya pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan dan keterkaitan aspek-aspek fisik, sosial ekonomi dan aspek-aspek lingkungan lainnya terutama dengan cara merumuskan tujuan-tujuan dan kebijakan-kebijakan pembangunan daerah, serta menyusun konsep strategi-strategi bagi pemecahan masalah (problem solving).

Perencanaan “dari bawah” yang dapat mencerminkan dengan tepat kepentingan rakyat yang sesungguhnya dari rakyat yang terlibat dalam kegiatan kehidupan social mereka (Friedman, 1981).

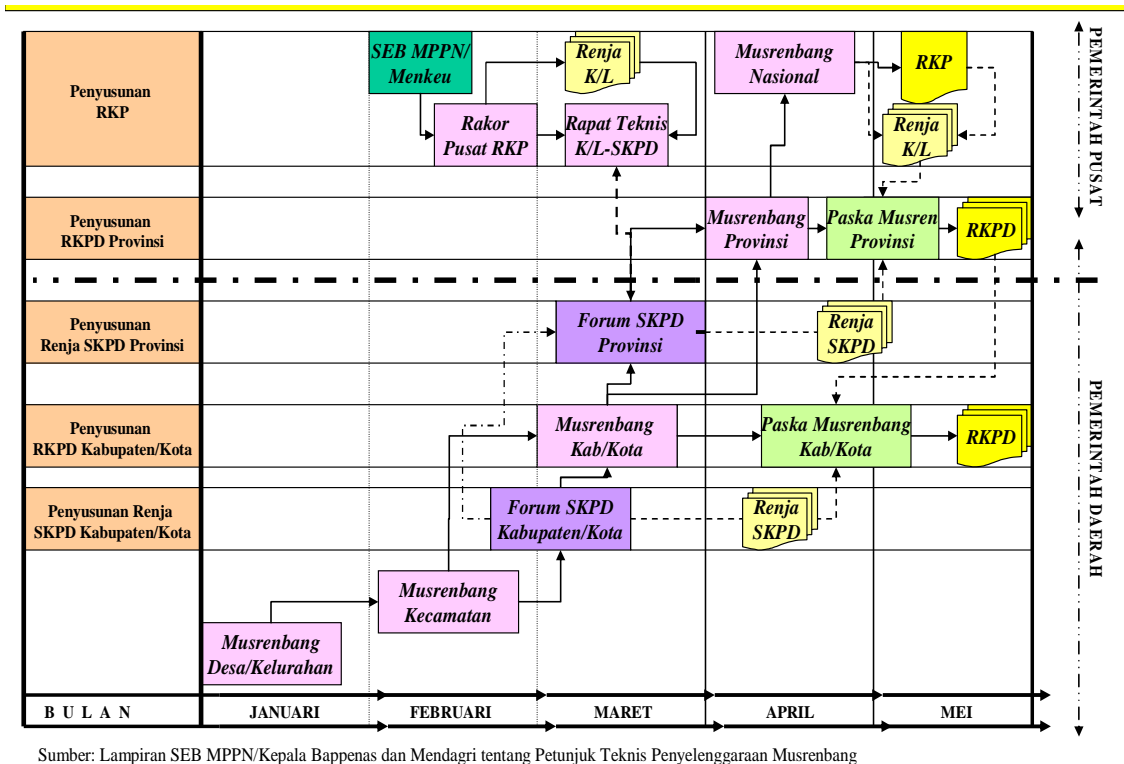
Musrenbang sebagai forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah diharapkan menjadi mekanisme sinkronisasi perencanaan pusat dan daerah secara maksimal. Dengan demikian tujuan dari penyelenggaraan forum musrenbang antara lain adalah :

- 5) Mengoptimalkan dan mengefektifkan proses koordinasi perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional
- 6) Mengefektifkan pemanfaatan sumber daya nasional dan daerah yang ada untuk mensinergikan upaya-upaya perubahan sosial yang diinginkan secara berkelanjutan
- 7) Mensinergikan pembangunan antar sektor, antar daerah untuk mencapai tujuan dan sasaran nasional dan 4) menjamin pelaksanaan pembangunan nasional yang lebih mantap dan berkesinambungan dapat terwujud.

Pelaksanaan kegiatan Musrenbang pada setiap tingkatan ada sasaran output yang akan dicapai dan secara umum outputnya untuk masing-masing tingkatan dalam musrenbang tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

5. Musrenbang tingkat kelurahan/desa menghasilkan daftar usulan kegiatan pembangunan skala desa/kelurahan yang sudah dikelompokkan berdasarkan sumber pendanaan, yaitu alokasi dana desa/kelurahan, swadaya dan melalui SKPD (APBD).
6. Musrenbang tingkat kecamatan menghasilkan daftar usulan kegiatan pembangunan skala kecamatan menurut fungsi/SKPD sebagai bahan forum SKPD.
7. Musrenbang Kotan/Kota menghasilkan daftar prioritas kegiatan pembangunan skala Kab/Kota yang sudah dipilah berdasarkan sumber pembiayaan dari APBD Kota/Kotan, Provinsi, APBN dan lainnya.
8. Musrenbang Provinsi menghasilkan daftar prioritas kegiatan pembangunan skala provinsi yang sudah dipilah berdasarkan sumber pembiayaan dari APBD Provinsi, APBN dan lainnya.

Adapun gambaran pelaksanaan Musrenbang tahunan dapat dilihat pada jadwal pelaksanaan musrenbang, sebagai berikut:



Sumber: Lampiran SEB MPPN/Kepala Bappenas dan Mendagri tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang

Gambar 17. Mekanisme Formulasi Kebijakan Perencanaan Pembangunan Daerah

Berdasarkan uraian tersebut, maka dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang aspiratif dan demokratis dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat sejalan dengan semangat otonomi daerah perlu dibangun dan dikembangkan sarana yang memwadahi keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pengambilan kebijakan, menyampaikan pikiran dan pendapatnya berdasarkan landasan kemitraan untuk secara bersama-sama menjadi pihak yang bertanggung jawab dalam mewujudkan keberhasilan

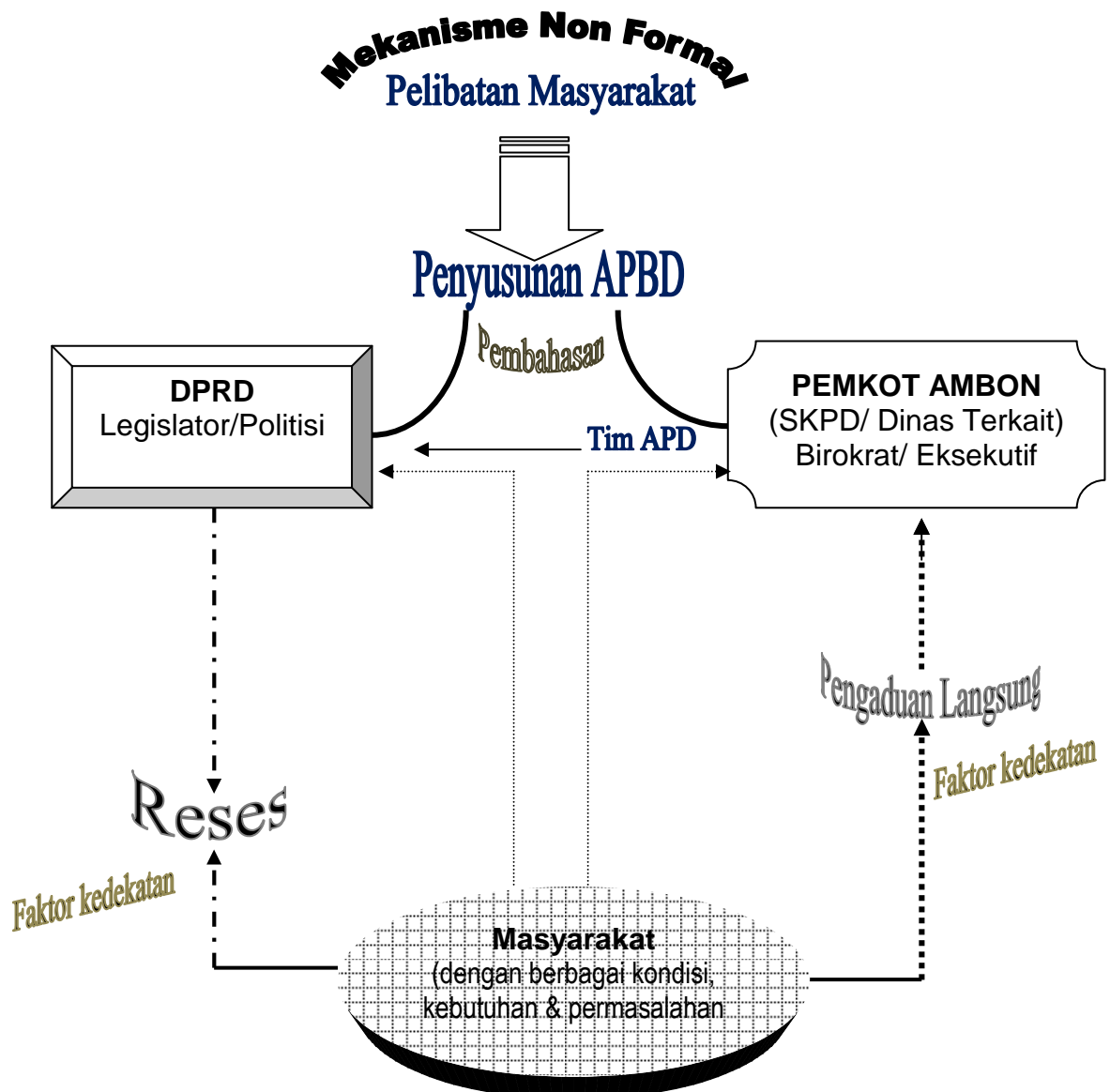
penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Secara keseluruhan dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, mekanisme formal pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon adalah melalui surat masuk ke DPRD dan melalui Musrenbang yang melibatkan masyarakat dan birokrat (aparatur dan pejabat) dari instansi/dinas/SKPD terkait di lingkup Pemerintah Kota Ambon.

Mekanisme formal pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon *melalui bentuk surat masuk ke DPRD* cenderung memosisikan legislator di DPRD bersikap pasif karena harus menunggu surat usulan dari masyarakat atau menunggu permintaan dari masyarakat untuk dilibatkan. Demikian halnya mekanisme formal pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD *melalui Musrenbang* masih cenderung mengandung potensi diabaikannya aspirasi – aspirasi masyarakat dalam formulasi kebijakan, masih memungkinkan penyusunan program dan kegiatan yang akan dibiayai dengan APBD dilakukan secara sepihak oleh SKPD terkait sebab masyarakat tidak terlibat dalam Forum SKPD dan pembahasan RAPBD di DPRD, sehingga *belum efektif*.

3. Mekanisme Non Formal

Mekanisme non formal pelibatan masyarakat di Kota Ambon dalam penyusunan APBD disajikan berikut.



Sumber : interpretasi hasil penelitian , 2013

Gambar 18. Skema Mekanisme Non Formal Pelibatan Masyarakat Dalam Musrenbang Dalam Rangka Penyusunan APBD di Kota Ambon

Pelibatan masyarakat dalam rangka penyusunan APBD di Kota Ambon adalah melalui reses dan pengaduan langsung. Yang pertama, warga masyarakat dapat mengajukan keluhan – keluhan masalah dan usulan kepada anggota DPRD yang pernah dipilihnya yang datang

berkunjung (reses) di wilayahnya, atau sebaliknya, anggota DPRD dari setiap Fraksi dapat melakukan *hearing* dengan konstituennya di daerah pemilihan (Dapil)-nya masing – masing untuk menampung aspirasi; Yang kedua, warga masyarakat dapat mendatangi kantor SKPD untuk mengajukan keluhan – keluhan masalah dan usulan dalam bentuk proposal kepada pejabat terkait.

Dalam kaitan itu, hubungan kedekatan antara warga tertentu dengan legislator (anggota DPRD) atau pejabat/birokrat di lingkup Pemerintah Kota Ambon juga seringkali menjadi sarana non formal bagi warga masyarakat untuk menyampaikan aspirasi – aspirasi, keluhan masalah lingkungan dan kebutuhan sosialnya ataupun kepentingan tertentu melalui hubungan informal. Tentu saja sarana ini tidak dapat dilakukan oleh semua masyarakat tapi hanya dilakukan oleh orang-orang tertentu saja yang memiliki kedekatan dengan anggota legislative pada daerah pemilihannya.

Masa reses anggota DPRD digunakan untuk mengunjungi konstituen di daerah pemilihannya, berdialog secara terbuka, dan warga masyarakat bebas mengemukakan apa saja keluhan, kebutuhan, kepentingan dan aspirasinya. Anggota DPRD melakukan pertemuan secara informal dengan konstituennya, mendengarkan, mencatat dan menampung aspirasi warga masyarakat (konstituen), sehingga memperoleh informasi yang berharga untuk ditindaklanjuti (*follow-up*) baik

kepada instansi/dinas terkait maupun tindakan yang akan diambil di DPRD dalam proses penyusunan dan pembahasan APBD.

Permasalahan yang tidak jarang terjadi bahwa penggunaan mekanisme non formal tersebut belum sepenuhnya digunakan secara optimal oleh legislator untuk merumuskan aspirasi dan memetakan masalah yang dihadapi oleh konstituennya. Ada kesan bahwa, legislator yang melakukan kunjungan di daerah pemilihannya masing – masing pada saat reses cenderung hanya untuk tujuan pencitraan agar kelak bisa terpilih kembali sebagai anggota DPRD dan untuk menghilangkan kesan agar tidak dianggap lupa diri.

Pertemuan secara informal antara legislator dengan warga masyarakat yang menjadi konstituen di daerah pemilihannya cenderung lebih banyak bersifat seremonial dan formalistik belaka, dan oknum anggota DPRD (legislator) yang bersangkutan tidak sepenuhnya mendengarkan secara jujur dan obyektif, mencatat dan menampung aspirasi warga masyarakat.

Dikalangan oknum anggota DPRD (legislator) ada yang terkesan hadir di tengah konstituen di Dapilnya hanya untuk menyenangkan warga masyarakat dengan membuat janji yang muluk-muluk namun minim tindak lanjut, sebab ketika sudah kembali di kegiatan formalnya, terkadang sudah lupa janjinya atau lebih sibuk dengan urusan dan kepentingan pribadinya. Ketika warga masyarakat menagih janjinya, oknum anggota DPRD (legislator) cukup lihai membuat alasan atau argumen.

Warga masyarakat juga mempunyai akses untuk melakukan pengaduan langsung kepada pejabat instansi terkait di setiap kantor, dinas, badan bilamana menghadapi suatu masalah di lingkungannya, ataukah membutuhkan suatu bantuan untuk mengatasi suatu permasalahan. Warga masyarakat dapat menemui pihak pejabat terkait untuk menyampaikan usulan-usulannya yang memungkinkan dapat diadopsi ke dalam penyusunan APBD.

Permasalahannya bahwa, adakalanya oknum pejabat di instansi terkait kurang berkenan menerima kehadiran warga masyarakat tertentu yang bermaksud untuk menyampaikan suatu keluhan atau masalah atau usulan, bahkan terkadang ada oknum pejabat di instansi terkait yang berusaha menghindar dengan membuat alasan bermacam-macam seperti sibuk, sedang ada rapat, ataukah pimpinan tidak ada di tempat atau keluar.

Secara keseluruhan dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, mekanisme non formal pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon adalah melalui reses, hubungan kedekatan dan pengaduan langsung kepada instansi/dinas/SKPD terkait di lingkup Pemerintah Kota Ambon adalah *kurang optimal/efektif*.

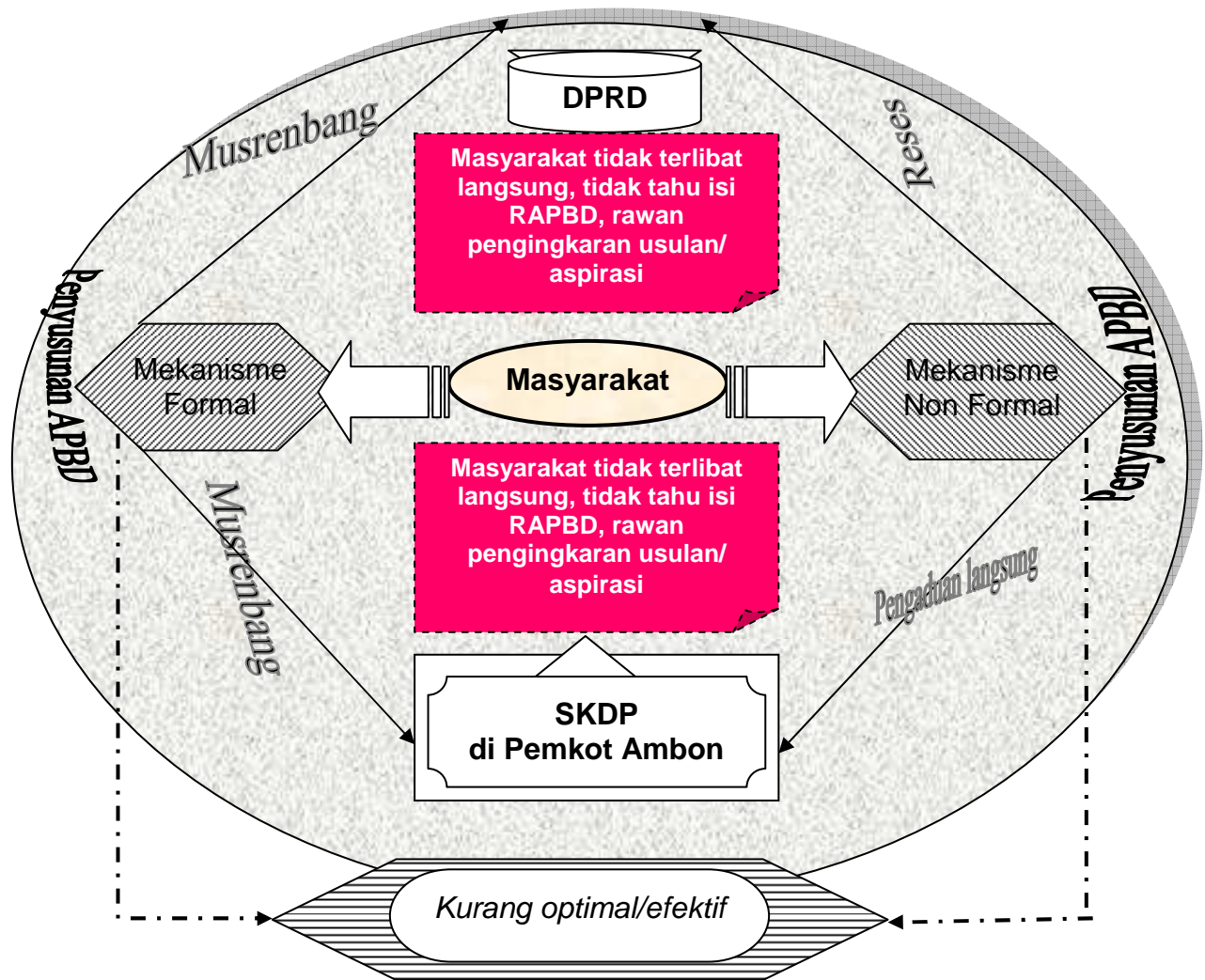
Berdasarkan keseluruhan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa, pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon dilakukan melalui mekanisme formal dan mekanisme non formal.

1. Mekanisme formal pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon terutama melalui

penyampaian aspirasi kepada para anggota legislator dalam bentuk *Surat Masuk* di DPRD dan melalui keikutsertaan mereka dalam kegiatan *Musrenbang* (Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kota), terutama pada musrenbang desa dan musrenbang kecamatan. Masyarakat di Kota Ambon dapat melibatkan diri dalam penyusunan APBD secara tidak langsung mengajukan usulan secara resmi kepada legislator dan pejabat di instansi terkait.

2. Mekanisme non formal pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon terutama melalui *pertemuan reses* anggota DPRD dan melalui *proposal pengaduan* langsung kepada instansi terkait di lingkup Pemkot Ambon. Biasanya proposal pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat itu diarahkan pada pengadaan sarana dan prasarana di lingkungan sosialnya. Masyarakat di Kota Ambon dapat melibatkan diri secara langsung dan informal mengajukan usulan-usulan yang berkaitan dengan kebutuhan-kebutuhan pembangunan kepada legislator/anggota DPRD dan pejabat di instansi terkait.

Secara keseluruhan, kedua mekanisme pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon tersebut *belum optimal/efektif*, sebab kedua mekanisme tersebut lebih cenderung kaku dan formalistik, dan tidak melibatkan masyarakat secara langsung untuk mengetahui seluruh isi program dan kegiatan yang dibiayai oleh APBD yang disusun.



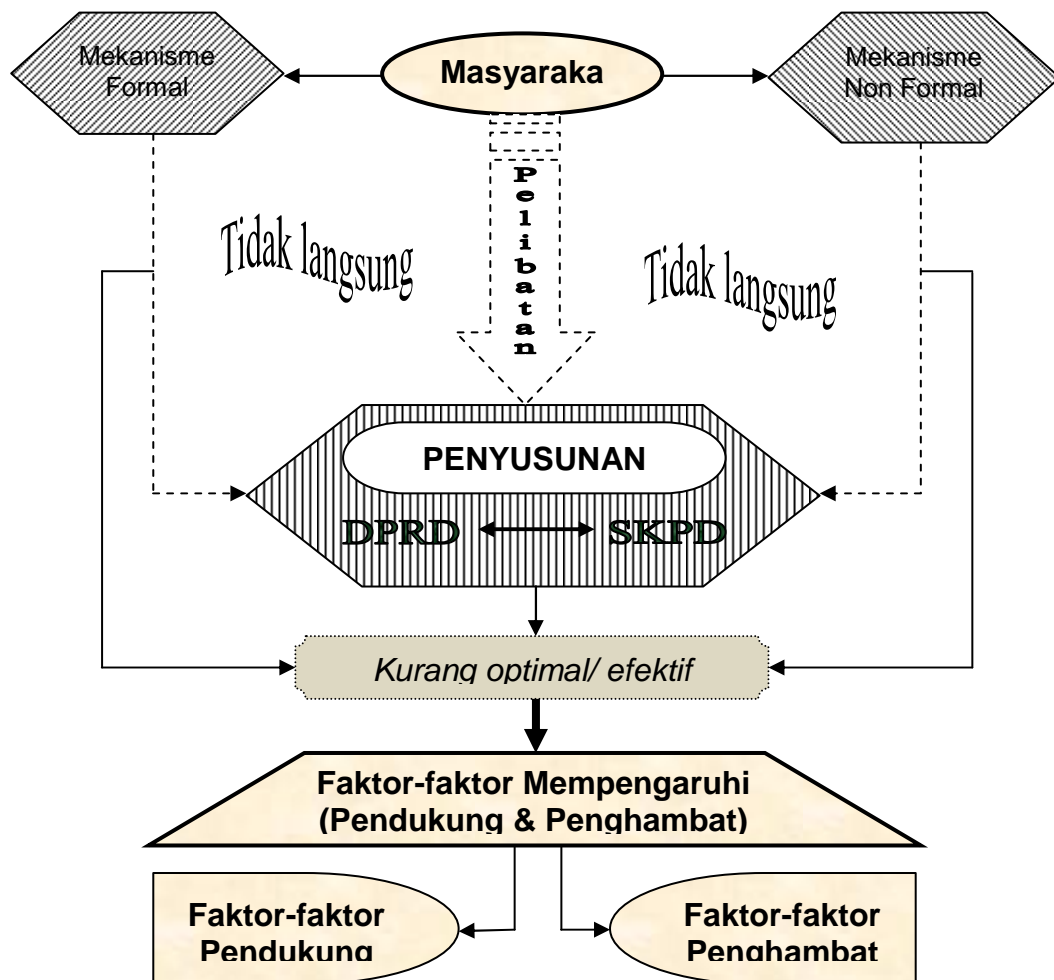
Sumber : interpretasi hasil penelitian , 2013

Gambar 19. Skema Hubungan Mekanisme Formal dan Non Formal Pelibatan Masyarakat Dalam Penyusunan APBD yang Tidak Efektif di Kota Ambon

B. Faktor – Faktor Yang Mendukung dan Menghambat Pelibatan Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Ambon

Pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon bersifat urgen, vital dan strategis sebab selain sudah menjadi suatu kebijakan juga sudah menjadi tuntutan. Namun dalam realitasnya,

mekanisme formal dan non formal pelibatan masyarakat belum optimal/efektif, disebabkan oleh adanya faktor-faktor yang mempengaruhinya, yang diskemakan berikut:



Sumber : interpretasi hasil penelitian , 2013

Gambar 20. Skema Hubungan Faktor Pendukung dan Penghambat Pelibatan Masyarakat dalam Penyusunan APBD di Kota Ambon

Berdasarkan skema tersebut, dapat dianalisis faktor – faktor yang mempengaruhi (mendukung dan menghambat) Pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon, sebagaimana diuraikan berikut.

1. Faktor Pendukung

Berdasarkan hasil penelitian, dapat diidentifikasi sejumlah faktor yang mendukung pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan APBD di Kota Ambon, sebagaimana diuraikan berikut.

a. Kemampuan Keuangan Daerah Dengan Peningkatan APBD

Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa, kemampuan keuangan daerah Pemerintah Kota Ambon tercermin dari realisasi pendapatan daerah Kota Ambon Tahun 2012 berdasarkan data sementara Februari 2013 tercatat sebesar Rp.757.511.271.527,- atau 100,87% dari yang ditargetkan sebesar Rp.750.967.718.231. Bila dibandingkan dengan Tahun 2011 yang realisasi pendapatannya sebesar Rp.696.633.127.225,- maka terjadi pertumbuhan pendapatan pada Tahun 2012 sebesar 8,04 %.

Sejumlah PAD tersebut menyebabkan peningkatan jumlah APBD Kota Ambon sebesar Rp.517.811.787.973 pada Tahun 2010, meningkat menjadi Rp.559.468.287.269 pada Tahun 2011, kemudian meningkat menjadi Rp.624.200.465.432 pada Tahun 2012.

Atas dasar itu maka dapat dikatakan bahwa, faktor kemampuan keuangan daerah dengan peningkatan APBD menjadi salah satu faktor pendukung bagi pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD.

b. Dukungan Kebijakan

Pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD pada eseninya bukan sekedar tuntutan dan bukan pula semata-mata karena adanya berbagai permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah dan APBD, melainkan karena adanya sejumlah kebijakan yang mengatur hal tersebut, seperti Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyusunan Rencana Pembangunan, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, Peraturan Pemerintah Nomor 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 (RPJMN/RPJMD), Permendagri No.13 Tahun 2006 tentang Penyusunan APBD,

Permendagri No.22/2011 tentang Pedoman Penyusunan APBD TA 2012 sebagai perubahan kedua atas Permendagri

No.13/2006 yang dijabarkan dalam Permendagri No.21/2011. Ada 5 hal yang menjadi isu utama dalam Permendagri No.21/2011, serta Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala BAPPENAS dan Menteri Dalam Negeri Nomor 0008/M.PPN/01/ 2007-050/264.A/SJ, tanggal 16 Januari 2008 perihal Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2008..

Atas dasar itu maka dapat dikatakan bahwa, faktor kebijakan menjadi salah satu faktor pendukung bagi pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD, yang memungkinkan warga masyarakat dari berbagai lapisan di Kota Ambon untuk mengemukakan usulan atau menyampaikan aspirasinya, menuntut hak dan memenuhi kebutuhan serta kepentingannya.

c. Eksistensi Kelembagaan dan Unsur SDM

Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa, dalam menyalurkan aspirasi – aspirasi, telah ada kelembagaan di lingkup Pemerintahan Kota Ambon berupa lembaga DPRD (45 anggota dewan sebagai legislator yang terdapat 8 fraksi dan 3 komisi) dan alat kelengkapannya, serta instansi/ SKPD (dinas, kantor, badan) yang dapat berperan untuk melibatkan masyarakat dalam penyusunan APBD.

Peran lembaga DPRD dan alat kelengkapannya serta instansi/SKPD (dinas, kantor, badan) dalam pelibatan masyarakat

dalam penyusunan APBD sudah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang disebutkan di atas, sehingga baik lembaga legislative maupun lembaga eksekutif di Kota Ambon tidak punya alasan untuk tidak memainkan peran kelembagaannya untuk melibatkan masyarakat dalam proses penyusunan APBD.

Atas dasar itu maka dapat dikatakan bahwa, eksistensi kelembagaan menjadi menjadi salah satu faktor pendukung bagi pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon.

d. Akses dan Fasilitas Surat Masuk ke DPRD

Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa, masyarakat di Kota Ambon dapat terlibat bersama pejabat instansi terkait dan legislator untuk membahas suatu masalah, kebutuhan dan kepentingannya bilamana terlebih dahulu berkirim surat kepada DPRD, dan bilamana surat masuk tersebut diterima oleh DPRD maka legislator di DPRD dapat mengundang kelompok masyarakat pembuat surat usulan dan pejabat dari instansi terkait untuk bertemu di DPRD melakukan *hearing*.

Kelompok masyarakat pembuat surat usulan dapat mengemukakan secara langsung keluhan – keluhan, masalah, kebutuhan dan kepentingannya dihadapan legislator dan pejabat eksekutif dari SKPD terkait. Sebaliknya, pejabat eksekutif dari SKPD terkait dapat memberikan pencerahan, pengarahan, memberikan tanggapan serta memberikan penyampaian secara

terbuka kepada kelompok masyarakat yang berkepentingan yang bersangkutan mengenai status usulan dan langkah – langkah tindakan lebih lanjut.

Dalam pertemuan segitiga antara legislator, pejabat eksekutif dari SKPD terkait serta kelompok masyarakat yang berkepentingan (stakeholder), legislator berperan sebagai fasilitator dan pemberi motivasi (motivator) untuk terwujudnya kesepakatan – konsensus mengenai solusi terhadap usulan masalah yang dikemukakan oleh kelompok masyarakat yang berkepentingan dan rencana tindak lanjutnya.

Atas dasar itu maka dapat dikatakan bahwa, adanya fasilitas surat masuk sebagai salah satu faktor pendukung bagi pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD, yang memungkinkan warga masyarakat dari berbagai lapisan di Kota Ambon untuk mengemukakan usulan atau menyampaikan aspirasinya, menuntut hak dan memenuhi kebutuhan serta kepentingannya.

e. Kebijakan dan Fasilitas Musrenbang

Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa, dalam mengaktualisasikan kebutuhan dan kepentingannya, masyarakat dari berbagai lapisan (kelompok elit, kelas menengah dan kelompok masyarakat bawah) di Kota Ambon dapat terlibat atau berpartisipasi ke dalam setiap pelaksanaan Musrenbang.

Musrenbang yang dimulai dari Musrenbang Tingkat Desa/Kelurahan, Musrenbang Kecamatan, Musrenbang Kota bahkan hingga Musrenbang Provinsi merupakan salah satu kebijakan dan fasilitas yang tersedia bagi masyarakat dari berbagai lapisan (kelompok elit, kelas menengah dan kelompok masyarakat bawah) di Kota Ambon untuk menyampaikan berbagai aspirasinya, mengadukan keluhan dan menemukan solusi atas masalahnya, memenuhi hak dan kebutuhan serta kepentingannya.

Atas dasar itu maka dapat dikatakan bahwa, fasilitas Musrenbang mulai dari Musrenbang Tingkat Desa/Kelurahan, Musrenbang Kecamatan, Musrenbang Kota bahkan hingga Musrenbang Provinsi menjadi salah satu faktor pendukung bagi pelibatan masyarakat dari berbagai lapisan di Kota Ambon dalam penyusunan APBD.

f. Mekanisme Formal dan Non Formal

Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa, dalam mengaktualisasikan kebutuhan dan kepentingannya, masyarakat dari berbagai lapisan (kelompok elit, kelas menengah dan kelompok masyarakat bawah) di Kota Ambon, tersedia mekanisme formal dan non formal yang memungkinkan masyarakat terlibat atau berpartisipasi ke dalam proses penyusunan APBD.

Mekanisme formal adalah masyarakat dapat mengirim surat usulan kepada DPRD atau instansi terkait maupun melalui

Musrenbang (mulai dari Musrenbang Tingkat Desa/ Kelurahan, Musrenbang Kecamatan, Musrenbang Kota hingga Musrenbang Provinsi). Mekanisme non formal adalah pada saat anggota DPRD dari setiap fraksi melakukan reses dan melalui pengaduan langsung kepada instansi terkait.

Atas dasar itu maka dapat dikatakan bahwa, mekanisme formal dan non formal yang memungkinkan masyarakat terlibat atau berpartisipasi ke dalam proses penyusunan APBD menjadi salah satu faktor pendukung bagi pelibatan masyarakat dari berbagai lapisan di Kota Ambon dalam penyusunan APBD.

g. Masalah Dalam Penyusunan APBD dan Pengelolaan Keuangan

Di Kota Ambon, penyusunan APBD masih menjadi sorotan publik, bukan hanya di daerah tersebut melainkan juga menjadi isu public secara nasional, seperti dilansir Riset Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) tanggal 16 Desember Tahun 2012 yang mencatat ada 11 kabupaten/kota termasuk Kota Ambon yang menghabiskan APBD lebih dari 70% lebih hanya untuk menggaji Pegawai Negeri Sipil (PNS). (<http://www.infongawi.com/fitra-11-kabupaten-kota-terboros/Minggu, 16/12/2012 16:12>).

Menurut laporan FITRA bahwa, 73% APBD Kota Ambon (berada di urutan ketiga secara nasional) diperuntukkan untuk belanja atau pembayaran gaji PNS di lingkup Pemerintah Kota

Ambon, yang menunjukkan inefisiensi dari sisi struktur anggaran dan biaya. Tunjangan yang besar bagi PNS tidak menjamin akan adanya perbaikan pelayanan publik. Dengan besarnya anggaran yang tersedot untuk pembiayaan PNS, maka tidak menutup kemungkinan pembangunan infrastruktur bagi desa akan tersendat. (Sumber : cpnsindonesia.com, editor : mit@infongawi.com).

Tunjangan besar tidak dibarengi dengan pelayanan yang baik. Dengan belanja pegawai yang sebesar, maka belanja modal akan tergerus oleh belanja pegawai sehingga pembangunan infrastruktur dan peningkatan ekonomi juga terus tergerus, dan sisa untuk belanja modal dan infrastruktur juga sosial semakin sempit.

Permasalahan lainnya seperti diungkapkan Walikota Ambon, Richard Louhenapsesy dalam pidato penyampaian nota keuangan rancangan APBD Tahun 2013 di Ruang Rapat Paripurna DPRD Kota Ambon pada Jumat tanggal 23 November Tahun 2012 bahwa, APBD Kota Ambon Tahun 2013 secara struktur berada pada posisi anggaran defisit sebesar Rp. 12.652.676.655. (http://www.siwalimanews.com/post/korupsi_dan_sikap_tegas_wali_kota_ambon#sthash.WSRwb7ID.dpuf)

Upaya pencapaian prioritas pembangunan, maka melalui kebijakan umum anggaran (KUA) dan prioritas plafon anggaran (PPA), rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah tahun 2013 direncanakan sebesar Rp. 826.070.325.067. Jumlah ini naik

10% dari APBD perubahan Tahun 2012 sebesar Rp.750.967.718.231, sedangkan belanja daerah direncanakan sebesar Rp. 833.829.402.972. Jumlah ini naik 7,99% dari APBD perubahan Tahun 2012 sebesar Rp. 773.124.304.221. Dengan demikian APBD Tahun 2013 mengalami defisit anggaran sebesar Rp. 7.652.676.655. (<http://www.siwalimanews.com/post/>).

PAD direncanakan sebesar Rp. 72.350.874.451 atau naik 10,52 % dari anggaran perubahan Tahun 2012 dan hanya memberikan kontribusi 8,76 % terhadap PAD. Sebab itu bagian dana perimbangan merupakan sumber penerimaan daerah dari alokasi APBN berupa dana bagi hasil pajak dan bukan pajak, DAU, DAK direncanakan Rp. 437.113.199.416 naik 13,23 % dari anggaran perubahan Tahun 2012 memberikan kontribusi bagi daerah 77,13 %.

Kecenderungan yang terjadi bahwa, dalam setiap pengelolaan APBD terdapat banyak penyelewengan anggaran yang dilakukan oleh aparat Pemerintah Kota Ambon. Dalam kaitan itu, Walikota Ambon menegaskan bahwa pejabat - pejabat di lingkup Pemerintah Kota Ambon, yang indikasi melakukan penyelewengan anggaran atau dugaan korupsi harus dihukum. Penegasan tersebut memberikan isyarat bahwa di tubuh Pemerintah Kota Ambon ada indikasi terjadinya dugaan korupsi. Sistem dan manajemen harus dirubah, dan ada manusia-manusia

yang tidak bertanggung jawab harus dihukum, sehingga terjadinya defisit anggaran pada APBD Tahun 2011, yakni adanya manajemen yang salah, dan juga ada manusia-manusia yang tidak bertanggung jawab. Hal yang sama juga menjadi penyebab terjadinya defisit anggaran pada APBD tahun lalu. (<http://www.siwalimanews.com/post/>).

Walikota Ambon menginstruksikan Inspektorat mengusut dugaan-dugaan penyimpangan anggaran yang terjadi. Walikota sebelumnya telah melaporkan dugaan korupsi bantuan dana bagi siswa miskin bagi siswa SMA di Kota Ambon senilai Rp 2,5 milyar yang dialokasikan dalam APBD II Tahun 2008-2009 ke Kejaksaan Negeri (Kejari) Ambon pada 19 November 2010. (<http://www.siwalimanews.com/post/>).

Kenyataan tersebut mengindikasikan bahwa penyusunan APBD di Kota Ambon menuntut pelibatan publik atau masyarakat di daerah tersebut, dan tidak menutup mata terhadap dugaan penyimpangan anggaran atau korupsi yang terjadi serta guna menciptakan *clean government* dan *good governance*.

Selama ini, *clean government* dan *good governance* yang didengung-dengungkan cenderung hanya sekedar wacana yang menghiasi sambutan atau pidato pada acara-acara seremonial belaka tanpa ada tindakan real di lapangan. Dari tahun ke tahun, banyak temuan pengawasan DPRD menyangkut proyek-proyek

APBD ataupun APBN yang bermasalah, yang terindikasi merugikan keuangan negara. Masalahnya bahwa, temuan-temuan tersebut dijadikan sarana untuk kepentingan pribadi dan kelompok serta dengan mudahnya diselesaikan di belakang meja.

Penerapan prinsip *clean and good governance* menuntut adanya manajemen keuangan pemerintah. Reformasi manajemen keuangan pemerintah (daerah) tersebut diperlukan untuk menghasilkan suatu manajemen keuangan pemerintah (daerah) yang efektif, transparan, dan akuntabel yang mendukung peningkatan peran serta masyarakat dan supremasi hukum di bidang keuangan negara dan meningkatkan kinerja pemerintah (daerah). Efektif berarti bahwa dalam proses administrasi dan manajemen, pencapaian tujuan bukanlah yang terpenting tidak peduli pengorbanan yang dilakukan.

Transparansi adalah memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.

Akuntabilitas merupakan kewajiban menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab atau menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif

suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk minta keterangan akan pertanggungjawaban

Kenyataannya, usaha mewujudkan Pemerintah Kota Ambon yang bersih dan pemerintah yang baik (*good and clean government*) sebagai salah satu instrumen yang paling dan sangat urgen untuk mendukung hal tersebut adalah anggaran yang tersedia yang anggaran tersebut tidak di korupsi. Untuk itu dalam rangka mewujudkan Pemerintah Kota Ambon yang baik dan bersih (*good and clean government*) dituntut untuk melakukan sistem penganggaran yang baik dan tepat guna, serta dalam pengelolaannya diharapkan bisa dilaksanakan secara efisien dan efektif dan dibawa pengawasan oleh instansi yang melakukan pengawasan terhadap anggaran tersebut, sehingga capaian dari realisasi anggaran yang telah dianggarkan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan Pemerintah Kota Ambon yang baik dan bersih (*good and clean government*). Akan tetapi pada kenyataannya pengelolaan anggaran tidak dilakukan secara efektif, tidak transparan dan akuntabel.

Ketidakefektifan, ketidak transparan serta ketidak akuntabilitasnya penyusunan APBD di Kota Ambon, menuntut pelibatan masyarakat secara luas dan berkesinambungan. Pelibatan masyarakat sangat bermanfaat untuk meminimalisir

praktek–praktek penyelewengan anggaran di lingkup Pemerintah Kota Ambon dan DPRD.

Atas dasar itu maka dapat dikatakan bahwa, adanya berbagai masalah dalam penyusunan APBD dan pengelolaan keuangan daerah menjadi salah satu faktor pendukung bagi pelibatan masyarakat dari berbagai lapisan di Kota Ambon dalam penyusunan APBD.

h. Potensi Jumlah SDM Penduduk

Kota Ambon yang memiliki luas wilayah daratan 359,45 km² mempunyai penduduk sebanyak 387.475 jiwa (terdiri dari 165 926 jiwa laki –laki dan 165 328 jiwa perempuan), dengan tingkat kepadatan rata-rata 1.078 jiwa/ km², serta laju pertumbuhan penduduk rata-rata 8,22% (data BPS Kota Ambon, 2012).

Sejumlah penduduk tersebut merupakan *social capital* yang sangat penting diberdayakan kemampuannya dalam mengambil peran dan berpartisipasi dalam setiap proses pembangunan mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan, termasuk dalam penyusunan APBD.

Sejumlah penduduk yang tersebar pada 5 kecamatan dan 50 desa dan kelurahan, yang terbagi dalam kelompok elit, kelas menengah dan kelompok masyarakat bawah, mempunyai hak untuk diberikan akses seluas – luasnya terlibat, melibatkan diri atau dilibatkan dalam proses penyusunan APBD. Mereka adalah bagian

integral dari *planner* dan *controller* yang tidak bisa diabaikan dalam proses penyusunan APBD.

Atas dasar itu maka dapat dikatakan bahwa, sejumlah penduduk yang tersebar pada 5 kecamatan dan 50 desa dan kelurahan, yang terbagi dalam kelompok elit, kelas menengah dan kelompok masyarakat bawah, sebagai potensi SDM menjadi salah satu faktor pendukung bagi pelibatan masyarakat dari berbagai lapisan di Kota Ambon dalam penyusunan APBD.

Secara keseluruhan dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, faktor-faktor yang mendukung pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan APBD di Kota Ambon meliputi kemampuan keuangan daerah dengan peningkatan APBD, dukungan kebijakan, eksistensi Kelembagaan dan Unsur SDM, akses dan fasilitas surat masuk ke DPRD, kebijakan dan fasilitas Musrenbang, mekanisme formal dan non formal, masalah dalam penyusunan APBD dan pengelolaan keuangan, potensi jumlah SDM penduduk.

2. Faktor Penghambat

Berdasarkan hasil penelitian, dapat diidentifikasi sejumlah faktor yang menghambat pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan APBD di Kota Ambon, sebagaimana diuraikan berikut.

- a. Kompetensi SDM Legislator dan Birokrat Yang Kurang Dari Harapan Masyarakat.

Kompetensi yang terdiri dari pengetahuan, keahlian dan pengalaman, cenderung masih bermasalah di pihak penyelenggara pemerintah daerah, pengelola keuangan daerah, legislator di DPRD, aparat dan pejabat di instansi terkait di lingkup Pemerintah Kota Ambon.

Pelibatan masyarakat secara langsung dalam proses penyusunan APBD cenderung dianggap sebagai penghalang terhadap berbagai kepentingan pribadi dan kelompok untuk melancarkan aksi – aksi *bargaining* atau transaksi terselubung untuk bagi – bagi proyek dan memperoleh keuntungan. Mereka khawatir jika masyarakat tahu seluruh isi APBD dan struktur pembiayaan maka motivasinya untuk melakukan pengaturan dan transaksi dapat terhambat.

Di kalangan legislator maupun birokrat, masih cenderung memelihara paradigma atau memandang pelibatan masyarakat secara langsung dalam proses penyusunan APBD sebagai penghambat dan ancaman, bukan dipandang sebagai suatu peluang dan keuntungan. Pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD kurang penting karena masyarakat dianggap tidak tahu menahu tentang urusan anggaran dan keuangan. Selain itu, pelibatan masyarakat dianggap memerlukan proses waktu yang lama atau panjang.

Di kalangan legislator maupun birokrat cenderung belum sepenuhnya memahami manfaat atau kegunaan dari pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD, belum sepenuhnya

memahami hak-hak dan kepentingan serta tanggungjawab masyarakat, sehingga seolah-olah urusan penyusunan APBD adalah urusan DPRD dan Pemerintah Kota, bukan urusan masyarakat. Asumsi yang menyesatkan tersebut telah lama terbangun di tubuh DPRD dan SKPD-SKPD terkait.

Atas dasar itu maka dapat dikatakan bahwa, kompetensi SDM legislator maupun birokrat di lingkup Pemerintahan Kota Ambon menjadi salah satu faktor penghambat bagi pelibatan masyarakat dari berbagai lapisan di Kota Ambon dalam penyusunan APBD.

b. Kompetensi SDM Masyarakat Yang Kurang Menggembirakan

Di kalangan masyarakat baik kalangan elit, kelas menengah terlebih di kalangan masyarakat bawah, cenderung memandangi penyusunan APBD bukan hak, kewenangan dan tanggung jawabnya, melainkan menganggap urusan pihak penyelenggara pemerintah daerah, pengelola keuangan daerah, legislator di DPRD, aparat dan pejabat di instansi terkait di lingkup Pemerintah Kota Ambon.

Pengetahuan masyarakat tentang APBD dan proses penyusunannya serta manfaatnya masih sangat kurang, sehingga cenderung bersikap pasif, dan motivasinya rendah untuk terlibat dalam proses penyusunan APBD. Di kalangan masyarakat, pada satu sisi tidak senang dengan adanya penyimpangan atau penyelewengan dana APBD, dan berkepentingan terhadap berbagai penyelesaian masalah di lingkungannya, namun disisi lain

tidak memiliki komitmen, motivasi dan tanggungjawab untuk terlibat dalam proses penyusunan APBD.

Atas dasar itu maka dapat dikatakan bahwa, kompetensi SDM masyarakat di Kota Ambon menjadi salah satu faktor penghambat bagi pelibatan masyarakat dari berbagai lapisan di Kota Ambon dalam penyusunan APBD.

c. Kurangnya Komitmen dan Konsistensi Legislator dan Birokrat

Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa, sejumlah penduduk yang tersebar pada 5 kecamatan dan 50 desa dan kelurahan, yang terbagi dalam kelompok elit, kelas menengah dan kelompok masyarakat bawah, masih cenderung dipandang sebagai obyek, bukan sebagai subyek.

Masyarakat di Kota Ambon umumnya dilibatkan secara tidak langsung baik melalui mekanisme formal maupun non formal dalam proses penyusunan APBD, sehingga masyarakat tidak mengetahui isi dari rancangan APBD, tidak mengetahui dengan jelas dan pasti mengenai akomodasi aspirasi-aspirasinya dalam formulasi kebijakan dan penyusunan APBD.

Adalah benar bahwa masyarakat dapat mengajukan surat kepada DPRD atau Pejabat instansi terkait, dan dapat pula terlibat dalam kegiatan Musrenbang mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, hingga Musrenbang tingkat Kota dan Provinsi, namun pelibatan tersebut cenderung hanya bersifat formalistik, proyekisme dan mobilisasi.

Masyarakat tidak dilibatkan dalam forum SKPD, tidak pula dilibatkan dalam proses penyusunan rancangan APBD serta pembahasan di DPRD sehingga mereka tidak mengetahui dengan jelas dan pasti mengenai status usulannya yang dikemukakan melalui Musrenbang maupun surat masuk.

Kenyataan tersebut mengindikasikan bahwa, legislator di DPRD Kota Ambon maupun pejabat instansi terkait di lingkup Pemerintah Kota Ambon belum sepenuhnya memiliki komitmen dan konsistensi untuk melibatkan masyarakat dalam proses penyusunan APBD.

Atas dasar itu maka dapat dikatakan bahwa, komitmen dan konsistensi menjadi salah satu faktor penghambat bagi pelibatan masyarakat dari berbagai lapisan di Kota Ambon dalam penyusunan APBD.

d. Kurangnya Koordinasi dan Kerjasama

Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa, hampir tidak ada mekanisme yang jelas mengenai tuntutan koordinasi dan kerjasama antara legislator, eksekutif/birokrat dan stakeholder serta masyarakat dalam proses penyusunan APBD.

Adalah benar bahwa ada koordinasi dan kerjasama antara legislator di DPRD dengan eksekutif/birokrat di setiap SKPD melalui Tim APD untuk melakukan perancangan dan penyusunan APBD, namun belum ada garis koordinasi secara formal mengenai hubungan masyarakat dengan legislator dan eksekutif/birokrat.

Adalah benar bahwa ada koordinasi dan kerjasama antara masyarakat dengan legislator di DPRD melalui surat masuk dan reses dan dengan eksekutif/birokrat di setiap SKPD melalui Musrenbang, namun koordinasi dan kerjasama tersebut sebatas menampung aspirasi, bukan melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses penyusunan APBD.

Atas dasar itu maka dapat dikatakan bahwa, koordinasi dan kerjasama menjadi salah satu faktor penghambat bagi pelibatan masyarakat dari berbagai lapisan di Kota Ambon dalam penyusunan APBD.

e. Ketidakterbukaan dan Sosialisasi

Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa, sejumlah penduduk yang tersebar pada 5 kecamatan dan 50 desa dan kelurahan, yang terbagi dalam kelompok elit, kelas menengah dan kelompok masyarakat bawah, cenderung tidak mengetahui tentang proses penyusunan dan isi APBD. Hasil musrenbang yang merupakan substansi aspirasi masyarakat bawah hanya sampai pada tingkat kecamatan, aspirasi ini menjadi terputus karena representasi keterwakilan masyarakat menjadi kecil dan pasif.

Masyarakat di Kota Ambon tidak mengetahui proses penyusunan dan isi APBD, mereka tidak memperoleh informasi atau penyampaian secara terbuka mengenai berbagai program dan kegiatan yang dibiayai oleh APBD. Setelah APBD itu disepakati bersama oleh Eksekutif (Tim APD) dan Legislatif (DPRD) barulah disampaikan kepada masyarakat melalui media massa.

Permasalahan lain yang menyebabkan tidak optimal/efektifnya pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon adalah kurangnya sosialisasi dan pembinaan. Di kalangan legislator dan birokrat, adakalanya dilakukan bimbingan teknis mengenai penyusunan APBD, namun di kalangan masyarakat hampir tidak ada kegiatan sosialisasi (penyuluhan, sosialisasi kebijakan) dan pembinaan. Masyarakat seharusnya diberikan bekal tentang peraturan perundang-undangan, teknis tentang cara-cara penyusunan perencanaan yang baik, disamping juga pengetahuan dan keterampilan berbicara terutama di dalam forum musrenbang.

Atas dasar itu maka dapat dikatakan bahwa, ketidakterbukaan dan sosialisasi menjadi salah satu faktor penghambat bagi pelibatan masyarakat dari berbagai lapisan di Kota Ambon dalam penyusunan APBD.

f. Kurangnya Kesadaran Berperan atau Berpartisipasi

Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa, banyak warga masyarakat di Kota Ambon yang menganggap proses penyusunan APBD sebagai urusan Pemerintah Kota dan legislator di DPRD; mereka belum memiliki kesadaran mengenai hak-haknya untuk terlibat atau dilibatkan dalam proses penyusunan APBD. Akibatnya, mereka acuh dan tidak menganggap penting serta motivasinya rendah untuk mengambil peran atau berpartisipasi dalam proses penyusunan APBD.

Perilaku (sikap dan tindakan) masyarakat cenderung dicirikan oleh perilaku pasif dan pesimis terhadap hak – hak dan kepentingannya untuk terlibat dalam proses penyusunan APBD karena menganggap penyusunan dan pembahasan APBD adalah domain kewenangan dan tanggungjawab DPRD dan instansi terkait di lingkup Pemkot Ambon.

Atas dasar itu maka dapat dikatakan bahwa, kurangnya kesadaran masyarakat mengenai hak-hak dan kepentingannya menjadi salah satu faktor penghambat bagi pelibatan masyarakat dari berbagai lapisan di Kota Ambon dalam penyusunan APBD.

g. Mekanisme Formal dan Non Formal Yang Kaku dan Semu

Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa, dalam menyampaikan aspirasi-aspirasinya, masyarakat di kota Ambon dapat menempuh jalur atau mekanisme formal dan non formal untuk terlibat atau berpartisipasi ke dalam proses penyusunan APBD.

Dalam hal mekanisme formal, masyarakat dapat mengirim surat usulan kepada DPRD atau instansi terkait maupun melalui Musrenbang (mulai dari Musrenbang Tingkat Desa/Kelurahan, Musrenbang Kecamatan, Musrenbang Kota hingga Musrenbang Provinsi).

Dalam hal mekanisme non formal, masyarakat dapat menyampaikan aspirasinya pada saat anggota DPRD dari setiap fraksi melakukan kunjungan reses di daerah pemilihannya dan

melalui pengaduan langsung dalam bentuk proposal pengaduan kepada instansi terkait.

Permasalahannya bahwa, dari dua mekanisme tersebut, tidak ada yang melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses penyusunan APBD, melainkan hanya bertendensi pelibatan secara tidak langsung. Akibat tidak adanya mekanisme yang jelas yang memungkinkan masyarakat terlibat langsung dalam proses penyusunan APBD, sehingga pengelolaan keuangan daerah yang tertuang dalam APBD rawan penyimpangan atau penyelewengan oleh oknum pejabat dan oknum legislator.

Atas dasar itu maka dapat dikatakan bahwa, mekanisme formal dan non formal yang kaku dan semu menjadi salah satu faktor penghambat bagi pelibatan masyarakat dari berbagai lapisan di Kota Ambon dalam penyusunan APBD.

h. Kurangnya Peran Kelembagaan

Temuan hasil penelitian menunjukkan bahwa, pelibatan masyarakat dengan mekanisme formal dan non formal yang ada masih cenderung diorientasikan pada pelibatan secara tidak langsung, bukan pelibatan secara langsung.

Adalah benar bahwa dalam menyalurkan aspirasi – aspirasi, telah ada kelembagaan di lingkup Pemerintahan Kota Ambon berupa lembaga DPRD dan alat kelengkapannya, serta instansi/ SKPD (dinas, kantor, badan), namun peran kelembagaan tersebut masih relative sangat kurang, bahkan terkesan ada konflik

kepentingan dan upaya terselubung untuk menghambat pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD.

Peran lembaga DPRD dan alat kelengkapannya serta instansi/SKPD (dinas, kantor, badan) dalam pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD masih terbatas pada mekanisme surat masuk, Musrenbang, reses maupun pengaduan langsung, namun lembaga tersebut belum menunjukkan peran yang optimal untuk melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses penyusunan APBD sesuai amanat peraturan perundang-undangan yang berlaku.

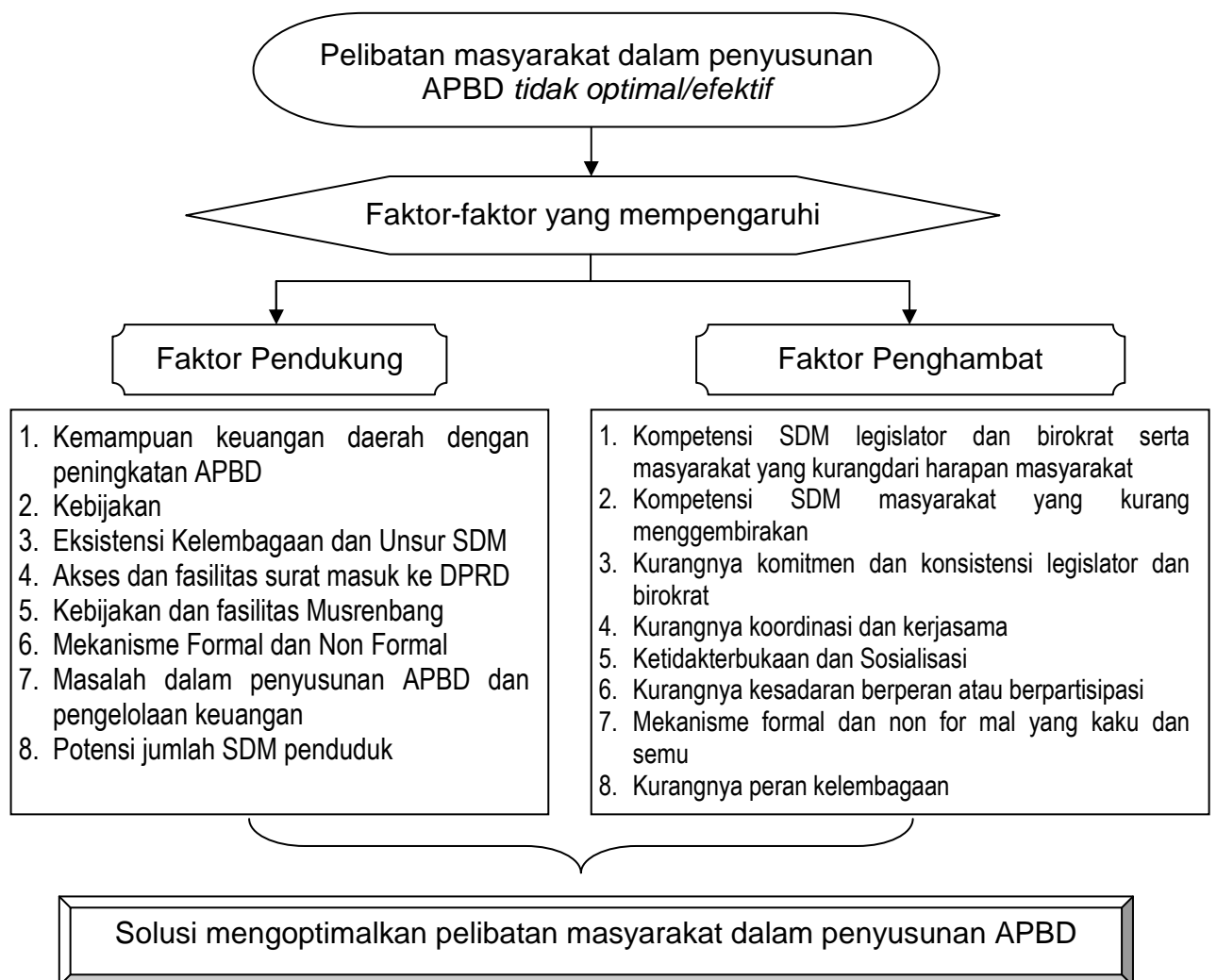
Hal ini dapat tergambar dari program-program yang diusulkan dari masyarakat desa jarang terakomodir. Hasil musrenbang desa merupakan dokumen yang seharusnya menjadi *output* bagi musrenbang kecamatan yang dilanjutkan pada musrenbang kota sehingga penetapan prioritas pembangunan di desa tidak menjadi sia-sia.

Atas dasar itu maka dapat dikatakan bahwa, peran kelembagaan menjadi menjadi salah satu faktor penghambat bagi pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon.

Secara keseluruhan dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa, faktor-faktor yang menghambat pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan APBD di Kota Ambon meliputi kompetensi SDM legislator dan birokrat yang kurang dari harapan masyarakat,

kompetensi SDM masyarakat yang kurang menggembirakan, kurangnya komitmen dan konsistensi legislator dan birokrat, kurangnya koordinasi dan kerjasama, ketidakterbukaan dan sosialisasi, kurangnya kesadaran berperan atau berpartisipasi, mekanisme formal dan non formal yang kaku dan semu, kurangnya peran kelembagaan.

Berdasarkan uraian mengenai faktor – faktor yang mendukung dan menghambat pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon, dapat digambarkan pada skema berikut.



Sumber : hasil analisis penelitian , 2013

Gambar 21. Skema Faktor Pendukung dan Penghambat serta Solusi dalam Mengoptimalkan Pelibatan Masyarakat dalam Penyusunan APBD di Kota Ambon

Adanya faktor – faktor yang mendukung dan menghambat tersebut, maka diperlukan solusi untuk mengoptimalkan pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon, antara lain :

1. Pembuatan PERDA mengenai mekanisme pelibatan masyarakat

Pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan walaupun telah diatur dalam berbagai kebijakan, namun pada kenyataannya pelaksanaan kebijakan tersebut cenderung kurang dipedomani dan kurang dilaksanakan secara optimal, yang menyebabkan timbulnya penyimpangan atau penyelewengan dalam pengelolaan keuangan APBD.

Dalam konteks Kota Ambon, diperlukan Peraturan Daerah (PERDA) untuk mengatur tentang urgensi, tujuan, asas manfaat, ketentuan dan mekanisme pelibatan masyarakat secara langsung dalam penyusunan APBD. Pelibatan masyarakat tidak cukup hanya dengan mekanisme surat masuk, reses, Musrenbang dan pengaduan langsung sebab mekanisme tersebut tidak menjamin pelibatan masyarakat secara langsung.

Sebagaimana sudah dijelaskan bahwa pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD bukan sekedar tuntutan dan bukan pula semata-mata karena adanya berbagai permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah dan APBD, melainkan karena adanya sejumlah kebijakan yang mengatur hal tersebut, seperti Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 17

Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata cara Penyusunan Rencana Pembangunan, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, Peraturan Pemerintah Nomor 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 (RPJMN/RPJMD), Permendagri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan keuangan Daerah.

Permendagri No.22/2011 tentang Pedoman Penyusunan APBD TA 2012 sebagai perubahan kedua atas Permendagri No.13/2006 yang dijabarkan dalam Permendagri No.21/2011. Ada 5 hal yang menjadi isu utama dalam Permendagri No.21/2011, serta Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS dan Menteri Dalam Negeri Nomor 0008/M.PPN/01/ 2007-050/264.A/SJ, tanggal 16 Januari 2008 perihal Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2008.

Permasalahannya bahwa, berbagai kebijakan tersebut belum memuat ketegasan dan kejelasan tentang pelaksanaan partisipasi masyarakat. Selain itu, kurangnya pelaksanaan kebijakan tersebut menyebabkan hak – hak dan kepentingan masyarakat untuk mengambil peran dan berpartisipasi dalam penyusunan APBD masih banyak diabaikan disamping pengelolaan keuangan dalam APBD rawan penyimpangan dan penyelewengan.

Dengan adanya PERDA, maka diharapkan hak – hak dan kepentingan masyarakat untuk terlibat secara langsung dalam penyusunan APBD dapat terakomodir. PERDA tersebut sangat bermanfaat sebab selain berfungsi sebagai instrument yuridis juga berfungsi sebagai sarana pemberdayaan kehidupan demokrasi, sarana menegakkan prinsip – prinsip *good governance*, *good public governance* serta *good corporate*, yang diharapkan dapat meminimalisir praktek – praktek *creative auditing – fraud auditing* seperti penyimpangan, penyelewengan, penggelapan, penggunaan anggaran fiktif dan manipulasi dalam pengelolaan anggaran/ keuangan serta menertibkan penyusunan anggaran dalam APBD.

Oleh karena itu, PERDA tersebut harus memuat pengaturan yang terintegratif, komprehensif dan holistik mengenai prinsip – prinsip *good governance*, *good public governance* serta *good corporate* dalam pengelolaan keuangan dan APBD, mengatur

mekanisme formal dan fungsional pelibatan masyarakat secara langsung dalam penyusunan APBD.

2. Peningkatan Kompetensi SDM Legislator dan Birokrat serta Masyarakat melalui program pendidikan, pelatihan dan pembinaan

Kompetensi SDM yang kurang menggembirakan baik di pihak penyelenggara pemerintahan daerah (legislator dan birokrat), pengelola keuangan dan anggaran maupun masyarakat, sangat memerlukan solusi melalui peningkatan kompetensi melalui pendidikan, pelatihan dan pembinaan.

Adanya program pendidikan, pelatihan dan pembinaan diharapkan dapat meningkatkan kesadaran legislator dan birokrat serta masyarakat mengenai hak – hak dan kewajibannya masing – masing, meningkatkan keterampilan atau keahlian serta memperluas wawasan dan pengetahuan mengenai hakikat transparansi dan akuntabilitas serta konsensus pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD.

3. Program Pemberdayaan Kelembagaan

Eksistensi kelembagaan baik DPRD maupun SKPD serta kelembagaan masyarakat (seperti LSM, organisasi sosial) memerlukan pemberdayaan agar kesadaran dan motivasi legislator dan birokrat serta masyarakat untuk saling melibatkan dalam proses penyusunan APBD dapat meningkat. Selain itu, mereka dapat terlibat langsung ataupun tidak langsung untuk saling

mengawasi dan melaksanakan prinsip *good governance*, *good public governance* serta *good corporate* dalam pengelolaan keuangan dan APBD, serta melaksanakan mekanisme formal dan fungsional pelibatan masyarakat secara langsung dalam penyusunan APBD.

Selain dalam perencanaan pembangunan tingkat kehadiran dan keaktifan stakeholders seperti kader pembangunan desa, tokoh adat, dan tokoh pemuda penting, sehingga kehadirannya tidak semata-mata hanya memenuhi undangan kepala desa/lurah dan lebih banyak sebagai pendengar saja, tetapi sebagai wakil masyarakat mereka memiliki pemahaman perencanaan serta mampu mengajukan usulan, memberikan masukan dan mengidentifikasi kebutuhan dalam perencanaan. Yang terpenting mampu menyesuaikan Rencana dengan Masalah dan Kebutuhan Masyarakat.

Sebagai lembaga demokrasi yang menghimpun elemen-elemen politik lokal pemenang Pemilu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota dan atau Propinsi memiliki fungsi dan peran sangat strategis. Mulai dari mengartikulasikan aspirasi konstituen dalam mekanisme legislasi di parlemen, mendorong lembaga eksekutif daerah agar melahirkan kebijakan publik yang partisipatif dan mensejahterakan masyarakat, sampai mengawal pelaksanaan kebijakan di lapangan.

Keberhasilan DPRD dalam menjalankan peran dan fungsinya, tidak hanya ditentukan oleh kewenangan formal yang dimiliki oleh kelembagaan DPRD, tapi yang jauh lebih penting adalah kapasitas dan kompetensi dari masing-masing individu/personal para anggota dewan.

Mekanisme Pemilihan Umum (Pemilu), secara normatif boleh jadi berhasil melahirkan wakil rakyat yang memiliki akseptabilitas dan memenuhi azas keterwakilan. Namun demikian, faktor popularitas atau kuatnya dukungan masyarakat tidak selalu paralel dengan kapasitas dan atau kompetensi yang bersangkutan di dalam menjalankan peran dan fungsinya sebagai anggota DPRD.

Pada saat bersamaan, era otonomi ditandai oleh tingginya dinamika perubahan menyangkut sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sehingga setiap anggota DPRD dituntut untuk terus menerus meng-upgrade pengetahuannya. Secara bersamaan, berlangsung pula perubahan di kalangan rakyat yang tidak kalah dinamis, sehingga diperlukan pula peningkatan kapasitas setiap anggota DPRD dalam menyerap dan mengelola aspirasi konstituen, sehingga tidak terjadi gangguan keseimbangan, baik antar elemen penyelenggara pemerintahan di daerah maupun antara kebijakan pemerintah daerah dengan kebijakan pemerintah pusat.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan APBD di Kota Ambon dilakukan melalui mekanisme formal dan mekanisme non formal. Mekanisme formal pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon terutama melalui pendekatan Surat masuk di DPRD dan melalui Musrenbang (Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kota). Masyarakat di Kota Ambon dapat melibatkan diri secara tidak langsung mengajukan usulan secara resmi kepada legislator dan pejabat di instansi terkait. Mekanisme non formal pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon terutama melalui reses anggota DPRD dan melalui pengaduan langsung kepada instansi terkait di lingkup Pemkot Ambon. Masyarakat di Kota Ambon dapat melibatkan diri secara langsung dan informal mengajukan usulan kepada legislator dan pejabat di instansi terkait. Kedua mekanisme pelibatan masyarakat dalam penyusunan APBD di Kota Ambon tersebut *belum optimal*, sebab kedua mekanisme tersebut lebih cenderung kaku dan formalistik, dan tidak melibatkan masyarakat secara langsung untuk mengetahui seluruh isi program dan kegiatan yang dibiayai oleh APBD yang disusun.

2. Faktor-faktor yang mendukung pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan APBD di Kota Ambon meliputi; kemampuan keuangan daerah dengan peningkatan APBD, dukungan kebijakan, eksistensi kelembagaan dan unsur SDM, akses dan fasilitas surat masuk ke DPRD, kebijakan dan fasilitas Musrenbang, mekanisme formal dan non formal, masalah dalam penyusunan APBD dan pengelolaan keuangan, potensi jumlah SDM penduduk.

Faktor-faktor yang menghambat pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan APBD di Kota Ambon meliputi; kompetensi SDM legislator dan birokrat yang jauh dari harapan masyarakat, kompetensi SDM masyarakat yang kurang menggembirakan, kurangnya komitmen dan konsistensi legislator dan birokrat, kurangnya koordinasi dan kerjasama, ketidakterbukaan dan sosialisasi, kurangnya kesadaran berperan atau berpartisipasi, mekanisme formal dan non formal yang kaku dan semu, kurangnya peran kelembagaan.

B. Saran

Berdasarkan uraian kesimpulan tersebut, dapat dikemukakan saran sebagai berikut:

1. Diharapkan kepada birokrasi (keseluruhan SKPD yang ada) dan DPRD mengoptimalkan pelibatan masyarakat secara langsung khususnya di Kota Ambon dalam penyusunan APBD, dengan cara membuka akses seluas-luasnya bagi warga masyarakat terlibat dalam perancangan APBD, penyusunan program dan kegiatan serta penentuan anggaran

setiap program dan kegiatan yang dibiayai oleh APBD. Selain itu, diharapkan kepada masyarakat untuk memberikan perhatian, meningkatkan kesadarannya untuk terlibat dalam penyusunan APBD.

2. Diharapkan kepada Pemerintah Daerah khususnya di Kota Ambon menerapkan konsep solusi yang ditawarkan untuk mengoptimalkan pelibatan masyarakat secara langsung dalam penyusunan APBD dengan cara pembuatan PERDA mengenai mekanisme pelibatan masyarakat, peningkatan kompetensi SDM legislator dan birokrat serta masyarakat melalui program pelatihan dan pembinaan serta program pemberdayaan kelembagaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, Raharjo, 2006. *Pembangunan Perdesaan dan Perkotaan*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Anderson, J.E. 1975. *Public Policy Making*. New York, N.J. Holt, Reinhart and Winston.
- Bryan, C. dan Louise G. White, 1982. *Managing Development in The Third World*. Boulder Colorado: West View Press.
- Cohen. Uphoff. 1977. *Rural Development Participation : Concept and Measures For Project Design Implementation and Evaluation*. New York : Rural Development Commite- Cornel University.
- Devas, Nick Brian Binder, Anne Booth, Kenneth Davey and Roy Kelly, 1989, *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*", (terjemahan oleh Masri Maris), UI-Press, Jakarta.
- Dwiyanto. 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Edwards III, George C, dan Sharkansky, I.1978. *The Policy Predicament*, W.H. Freeman and Company.San Fransisco.
- Follett, Mary Parker, "*The Psychology of Consent And Participation*", dalam Henry C. Metcalf dan L. Urwick (ed.). 1942. *The Early Sociology of Management And Organizations (Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follett)*. Volume III. Routledge, New York
- Freeman, RE. 1984. *Strategic managemen: A Stakeholder Approach* Pitman, Boston.
- Friedmann, John. 1992. *Empowerment : The Politics of Alternative Development*, Cambridge: Blacwell.
- Habermas, Jurgen. 1984. *The Theory of Communicative Action: Reason and The Rationalization Of Society*. Volume I. Beacon Press, Boston
- Helmi Fuady, Ahmad dkk, *Memahami Anggaran Publik*, Idea Press, Yogyakarta, 2002

- Innes, Judith E; Booher, David E. "Collaborative Policymaking: Governance Through Dialogue", dalam Maartin Hajer dan Hendrik Wagenaar (ed.). 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance In The Network Society*. Cambridge University Press, New York
- Kadji, Yulianto. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik Dalam Presfektif Realita*. Penerbit Cahaya Abadi. Tulungagung.
- Karianga, Hendra. 2011. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah; Perspektif hokum dan Demokrasi*. PT. Alumni. Bandung.
- Kartasasmita, G. 1985. *Partisipasi Masyarakat Desa Dalam Pembangunan di Beberapa Desa*. Institut Ilmu Pemerintahan. Jakarta
- Kartasasmita, G. 1993. *Kebijaksanaan dan Strategi Pengentasan Kemiskinan*. Unibraw Press. Malang
- Kartasasmita, G. 1997. *Pembangunan Untuk Rakyat; Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Penerbit PT. Pustaka Cidesendo. Jakarta
- Kusnaedi, 1995. *Pendampingan Masyarakat*, PT. Erlangga, Jakarta.
- Lester, James P. et al., 1987. "Public Policy Implementation : Evolution of the Field and Agenda for Future Research", *Policy Studies Review*, Autumn 1987, Vol. 7, No, 1, pp. 200-216.
- Mardiasmo., 2002, "Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah Untuk Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah", *makalah disampaikan pada Seminar HIMMEP*, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.
- Mardiasmo, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta.
- ., 2001, "Perencanaan Keuangan Publik Sebagai Suatu Tuntutan dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah yang Bersih dan Berwibawa", *Diskusi Panel Nasional*, Jakarta.
- ., 2001, "Manajemen Penerimaan Daerah, Pengeluaran Daerah, & Bentuk dan Struktur APBD 2001", *makalah workshop Pembekalan Penyusunan Propeda Kabupaten/Kota Propensi NTB*, Kerjasama antara SIAGA Project dan Bappeda Mataram.

- ., 2001, "Perencanaan Keuangan Publik Sebagai Suatu Tuntutan dalam Pelaksanaan Pemerintahan Daerah", *makalah Diskusi Panel Nasional*, Jakarta.
- Mustopadidjaja. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik*. Penerbit PT. Duta Pratiwi Foundation. Jakarta.
- Ndraha, Talizhiduhu. 2003. *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: Asdi Mahasetya.
- Nugroho, Rian D. 2008. *Public Policy*. Penerbit. PT. Elex Media Komputindo. Jakarta.
- Pakpahan, Arlen T, 2000. "Sistem Penganggaran dan Hak Masyarakat Dalam Memperoleh Informasi Anggaran" dalam Bake, Jamal dkk, *Negara Bobrok dan Hak Rakyat Terhadap Anggaran*, PSPK, Jakarta.
- Panjaitan, Merphin, 2001. *Gerakan Warganegara Menuju Demokrasi*, Restu Agung, Jakarta.
- Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Nomor: PER/04/M.PAN/4/2007 Tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja Dan Revisi Kebijakan Publik Di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat Dan Daerah
- Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, A, 1973. *Implementation*. University of California Press, Berkeley.
- Rakhmat. 2009. *Teori Administrasi dan Manajemen Publik*. Penerbit Pustaka Arief. Jakarta.
- Rondinelli, Dennis A. 1990. *Desentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, World Bank Staff Working Papers, Washington DC.
- Rustiadi, Eman, et.al. 2009. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah Jakarta*. Jakarta: Crestpent Press dan Yol.
- Sutopo, HB. 2002. *Penelitian Kualitatif*. UNS Press.
- Transparency International. 2011. *Corruption Perceptions Index 2011*. Transparency International, Berlin
- Wahab, Abdul S. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*, Rajawali Press, Jakarta.

Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik. Teori dan Proses*. Edisi Revisi. Penerbit Med Press.Yogyakarta.

Undang-undang/Peraturan

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi

Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pokok- Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan daerah Kota Ambon Nomor - 1 Tahun 2009 tentang Pokok- Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Daerah Kota Ambon Nomor - 1 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tah un Anggaran 2010