Journal Education and Government Wiyata ISSN 2986-5131
Volume 4 Nomor 4, November 2026 (1381-1400)
https://journal.wiyatapublisher.or.id/index.php/e-gov

REFORMASI ARSITEKTUR MUSRENBANG DI TENGAH KOMPRESI FISKAL: ANALISIS AKAR MASALAH DAN ALTERNATIF KEBIJAKAN DI KOTA BITUNG

Ronny Nara Tumbelaka[1]
Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bitung, Bitung, Sulawesi Utara, Indonesia[1]
E-mail: tumbelakaronny882@gmail.com[1]

ABSTRACT

Musrenbang, Indonesia's tiered participatory planning forum, is meant to ground local development plans in community needs, yet only a small share of its proposals reaches the final work plan and budget. This study traces the root cause of that aspiration-allocation gap in Bitung City and formulates a recommendation within the city's own authority. The gap is reframed as a failure of institutional architecture rather than of participation quality. The study applies qualitative policy analysis of regulations, three cycles of Musrenbang records, field observation, and the participatory budgeting literature. Problems are prioritized through an urgency, seriousness, and growth appraisal; causes are traced in two levels; and four alternatives are assessed with cross-checked feasibility criteria. The root cause is the absence of a binding norm that converges community proposals, council aspirations, and mayoral priorities through transparent, data-based scoring. A mayoral regulation establishing a convergent Musrenbang architecture is the most systemic option and needs no additional fiscal space under the 2026 transfer contraction.

Keywords: *Musrenbang, Participatory Budgeting, Evidence-Based Planning, Proposal Prioritization, Fiscal Compression*

ABSTRAK

Musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) dirancang agar rencana pembangunan daerah bertumpu pada kebutuhan masyarakat, tetapi hanya sebagian kecil usulannya yang sampai pada rencana kerja dan anggaran. Penelitian ini menelusuri akar kesenjangan aspirasi dan alokasi tersebut di Kota Bitung dan merumuskan rekomendasi dalam kewenangan pemerintah kota. Kajian ini memandang kesenjangan itu sebagai kegagalan arsitektur kelembagaan, bukan semata mutu partisipasi. Pendekatan yang digunakan adalah analisis kebijakan kualitatif atas regulasi, dokumen Musrenbang tiga siklus, pengamatan lapangan, dan kepustakaan penganggaran partisipatif. Prioritas masalah dinilai dengan matriks urgensi, keseriusan, dan perkembangan; sebab ditelusuri pada dua level; dan empat alternatif dievaluasi dengan kriteria kelayakan yang diuji silang. Akar masalahnya adalah ketiadaan norma yang mengikat untuk mempertemukan usulan masyarakat, pokok pikiran DPRD, dan prioritas kepala daerah melalui skoring berbasis data dan kriteria transparan. Peraturan Wali Kota tentang arsitektur

Journal Education and Government Wiyata ISSN 2986-5131
Volume 4 Nomor 4, November 2026 (1381-1400)
https://journal.wiyatapublisher.or.id/index.php/e-gov

Musrenbang konvergen merupakan opsi paling sistemik dan tidak memerlukan tambahan ruang fiskal di tengah kontraksi transfer 2026.

Kata Kunci: *Musrenbang, Penganggaran Partisipatif, Perencanaan Berbasis Bukti, Prioritisasi Usulan, Kompresi Fiskal*

PENDAHULUAN

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) merupakan instrumen partisipatif utama dalam sistem perencanaan pembangunan Indonesia. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menempatkan optimalisasi partisipasi masyarakat sebagai salah satu tujuan perencanaan. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 kemudian mengoperasionalkannya melalui forum berjenjang. Tahapannya dimulai dari Musrenbang kelurahan, dilanjutkan ke Musrenbang kecamatan dan Forum Perangkat Daerah, lalu bermuara pada Musrenbang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) tingkat kabupaten/kota. Secara konseptual, arsitektur ini menjadikan aspirasi masyarakat sebagai fondasi rencana pembangunan daerah.

Praktiknya menunjukkan pola yang berbeda. Kajian Bappenas (2015) mencatat bahwa hanya sekitar 15 sampai 25 persen usulan Musrenbang yang teradopsi dalam RKPD, dan porsi yang akhirnya dianggarkan dalam APBD lebih kecil lagi. Kepustakaan tentang Indonesia menggambarkan gejala yang sejalan. Widianingsih dan Morrell (2007) menunjukkan bahwa ruang partisipasi yang dibuka desentralisasi belum otomatis menjadi pengaruh warga atas keputusan. Sopanah (2012) menyebut praktik Musrenbang di salah satu pemerintah daerah di Jawa Timur sebagai *ceremonial budgeting*, yaitu partisipasi yang lengkap secara prosedur tetapi miskin pengaruh substantif. Grillos (2017) menelusuri proses berjenjang di Kota Surakarta dan menemukan bahwa hasil alokasi justru cenderung menguntungkan wilayah dengan penduduk miskin lebih sedikit. Kesenjangan aspirasi dan alokasi semacam ini menimbulkan tiga konsekuensi. Pertama, defisit legitimasi di kalangan warga yang berulang kali mengusulkan tanpa realisasi. Kedua, kelelahan konsultatif yang menurunkan mutu partisipasi pada siklus berikutnya. Ketiga, bergesernya penentuan alokasi dari forum Musrenbang ke jalur lain, terutama Pokok Pikiran DPRD dan program prioritas kepala daerah.

Tahun anggaran 2026 memperdalam kesenjangan tersebut. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025 tentang APBN Tahun Anggaran 2026 menetapkan Transfer ke Daerah (TKD) sebesar Rp692,99 triliun, turun sekitar 24 persen dari Rp919,87 triliun pada APBN 2025. Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik, yang selama ini menjadi sumber penting belanja infrastruktur daerah, hanya dialokasikan Rp5 triliun dari Rp36,95 triliun pada tahun

sebelumnya. Kontraksi ini datang setelah efisiensi belanja tahun 2025 melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025. Ketika pagu menyusut sementara volume usulan tidak berkurang, kesenjangan aspirasi dan alokasi melebar secara mekanis. Dalam kondisi ini, kualitas keputusan alokasi menjadi jauh lebih menentukan daripada pada periode fiskal normal.

Kota Bitung memberikan konteks yang relevan untuk menelaah persoalan ini. Kota pelabuhan dan lokasi Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) ini memiliki 8 kecamatan dan 69 kelurahan dengan penduduk sekitar 231.755 jiwa (BPS Kota Bitung, 2025). Kebutuhan pembangunannya beragam, mulai dari infrastruktur pendukung pelabuhan dan KEK, drainase kota, layanan pendidikan dan kesehatan, hingga penanggulangan kemiskinan. Setiap siklus perencanaan, Bappeda Kota Bitung harus mempertemukan tiga aliran usulan, yaitu usulan Musrenbang dari bawah, Pokok Pikiran DPRD dari 30 anggota dewan, dan Prioritas Kepala Daerah yang tertuang dalam RPJMD 2025-2029. Ketiganya membawa basis legitimasi yang berbeda, masing-masing partisipatif, legislatif, dan elektoral. Selama ini ketiga aliran itu bertemu dalam forum yang sebagian besar bersifat prosedural, tanpa satu kerangka penilaian yang mengikat.

Kepustakaan penganggaran partisipatif internasional telah menunjukkan bahwa mekanisme partisipatif dapat memperbaiki alokasi belanja dan kesejahteraan apabila disertai kewenangan alokasi yang bermakna (Touchton & Wampler, 2014; Wampler & Touchton, 2019; Touchton dkk., 2023). Akan tetapi, kajian tersebut umumnya menelaah satu aliran partisipatif yang berhadapan dengan pemerintah kota. Kajian di Indonesia sejauh ini lebih banyak menyoroti mutu partisipasi, inklusivitas, dan bias elite dalam forum Musrenbang (Sopanah, 2012; Grillos, 2017; Damayanti & Syarifuddin, 2020). Masih jarang kajian yang memperlakukan kesenjangan aspirasi dan alokasi sebagai persoalan arsitektur kelembagaan, yaitu ketiadaan mekanisme yang mempertemukan tiga aliran usulan dengan basis legitimasi berbeda dalam satu kerangka penilaian. Di sinilah kebaruan penelitian ini. Ditinjau dari kerangka Dunn (2018), isu ini memenuhi tiga unsur isu kebijakan, yaitu kesenjangan antara Musrenbang sebagai instrumen substantif dan kenyataannya sebagai ritual prosedural, inkonsistensi antara amanat partisipasi dan praktiknya, serta perbedaan pandangan tentang siapa yang bertanggung jawab atas nasib usulan warga.

Berdasarkan latar tersebut, penelitian ini bertujuan menelusuri akar masalah kesenjangan aspirasi dan alokasi dalam proses Musrenbang di Kota Bitung. Tujuan berikutnya adalah mengevaluasi alternatif kebijakan dengan kriteria baku dan merumuskan rekomendasi yang berada dalam kewenangan pemerintah kota. Tiga pertanyaan dijawab dalam kajian ini. Pertama, bagaimana teori demokrasi

deliberatif dan perencanaan berbasis bukti memosisikan reformasi arsitektur Musrenbang. Kedua, alternatif kebijakan apa yang secara logis dapat menyelesaikan akar masalah. Ketiga, dalam bentuk instrumen apa rekomendasi paling tepat dituangkan dalam batas kewenangan daerah.

KAJIAN PUSTAKA

Demokrasi Deliberatif dan Partisipasi yang Berdaya

Teori demokrasi deliberatif yang dikembangkan Habermas (1996) dan dielaborasi oleh Cohen (1997) serta Gutmann dan Thompson (1996) menyediakan kerangka untuk menilai mekanisme partisipatif seperti Musrenbang. Gagasan pokoknya adalah bahwa legitimasi keputusan publik tidak cukup ditentukan oleh fakta bahwa warga telah diajak berkonsultasi. Legitimasi bergantung pada apakah proses pertimbangan bersama memberi bobot yang bermakna pada suara warga dalam keputusan akhir. Konsultasi yang tidak diikuti pertimbangan substantif dapat menimbulkan defisit legitimasi yang lebih besar daripada ketiadaan konsultasi, karena membangkitkan harapan yang kemudian tidak terpenuhi.

Fung dan Wright (2003) merumuskan konsep *Empowered Participatory Governance* yang menuntut tiga syarat, yaitu partisipatif, deliberatif, dan berdaya dalam arti memiliki kewenangan formal untuk memengaruhi keputusan. Musrenbang dalam praktik memenuhi syarat pertama dan sebagian syarat kedua, tetapi jarang memenuhi syarat ketiga karena usulan warga tidak memiliki jalur pengaruh yang mengikat terhadap keputusan alokasi. Fung (2006) menambahkan bahwa desain partisipasi dapat dibedakan menurut siapa yang terlibat, bagaimana komunikasi dan keputusan berlangsung, serta seberapa besar pengaruhnya terhadap kebijakan. Dalam tinjauan berikutnya, Fung (2015) mencatat bahwa salah satu tantangan utama partisipasi warga adalah sempitnya cakupan kewenangan yang benar-benar diberikan kepada forum partisipatif. Bagi Musrenbang, dimensi pengaruh inilah yang paling lemah.

Perencanaan Berbasis Bukti

Teori perencanaan berbasis bukti menegaskan bahwa keputusan kebijakan yang efektif memerlukan integrasi bukti empiris ke dalam proses pengambilan keputusan (Sanderson, 2002; Pawson, 2006). Diterapkan pada Musrenbang, prioritisasi usulan semestinya bertumpu pada bukti kebutuhan, bukti kelayakan teknis dan fiskal, serta bukti potensi dampak. Head (2016) mengingatkan bahwa dalam praktik pemerintahan, bukti tidak pernah menjadi satu-satunya dasar keputusan karena selalu berinteraksi dengan nilai dan kepentingan politik. Karena itu, kebijakan yang diinformasikan bukti (*evidence-informed*) merupakan rumusan yang lebih realistis daripada kebijakan yang semata-mata ditentukan bukti. Implikasinya bagi Musrenbang cukup jelas. Perangkat penilaian berbasis data tidak dimaksudkan menggantikan

pertimbangan politik, tetapi membuat pertimbangan itu terlihat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Operasionalisasi perencanaan berbasis bukti menuntut infrastruktur data yang terintegrasi. OECD (2019) menempatkan tata kelola data sebagai fondasi sektor publik yang berbasis data, sedangkan World Bank (2021) menekankan bahwa nilai data publik bergantung pada kemampuan institusi menghubungkan dan memakainya kembali untuk keputusan. Dalam penelitian ini, infrastruktur tersebut disebut Data Spine Perencanaan, yaitu tulang punggung data yang menghubungkan data statistik, data sosial ekonomi, data spasial, dan data kinerja perangkat daerah. Nilai Data Spine tidak terletak pada kecanggihan teknologinya, melainkan pada disiplin tata kelola yang memastikan setiap perangkat daerah memutakhirkan data secara berkala.

Bukti Komparatif Penganggaran Partisipatif

Penganggaran partisipatif (*participatory budgeting*) di Porto Alegre, Brasil, yang dimulai pada 1989, merupakan basis bukti terpenting bagi desain reformasi perencanaan partisipatif. Program ini mengonsolidasikan usulan forum wilayah dan forum tematik menjadi rencana investasi kota, dengan unit perencanaan kota sebagai integrator kelembagaannya (Baiocchi, 2003; Wampler, 2007). Bukti kuantitatif lintas kotamadya di Brasil menunjukkan bahwa kotamadya yang menerapkan penganggaran partisipatif cenderung mengalokasikan belanja lebih besar untuk sanitasi dan kesehatan serta mencatat penurunan angka kematian bayi (Gonçalves, 2014; Touchton & Wampler, 2014). Wampler dan Touchton (2019) menambahkan bahwa pengaruh tersebut berkaitan dengan desain kelembagaannya, termasuk tingkat pelembagaan program dari waktu ke waktu. Cabannes (2015), melalui kajian praktik di sejumlah kota, juga menunjukkan kontribusi penganggaran partisipatif terhadap perbaikan layanan dasar.

Kampanye Rencana Rakyat di Kerala, India, sejak 1996 mendesentralisasikan sekitar 35 sampai 40 persen dana rencana pembangunan negara bagian kepada pemerintahan lokal (Isaac & Franke, 2000). Prosesnya berjenjang dan mirip Musrenbang, tetapi disertai kewenangan alokasi yang mengikat. Pengalaman Filipina memberi pelajaran dari arah sebaliknya. Program *Bottom-Up Budgeting* pada dekade 2010-an berhasil melibatkan organisasi masyarakat sipil dalam alokasi sumber daya lokal, tetapi hasilnya tidak seragam dan pelembagaannya terhambat oleh pergantian kepemimpinan nasional (Franklin & Ebdon, 2020). Tinjauan sistematis Bartocci dkk. (2023) dan sintesis global Touchton dkk. (2023) sama-sama menegaskan bahwa hasil penganggaran partisipatif sangat bergantung pada desain kelembagaan dan konteks lokalnya. Baiocchi dan Ganuza (2014) bahkan mengingatkan

bahwa ketika penganggaran partisipatif disebarluaskan sebagai perangkat teknis yang terlepas dari kekuasaan keputusan, potensinya menyusut menjadi prosedur konsultasi.

Pelajaran utamanya adalah bahwa reformasi partisipatif berhasil dan bertahan ketika dilembagakan melalui aturan yang mengikat dan dijalankan oleh aktor pengintegrasi yang memiliki kapasitas analitis. Namun, model-model tersebut tidak dapat disalin langsung ke Kota Bitung. Porto Alegre dan Kerala tidak menghadapi aliran Pokok Pikiran DPRD dan Prioritas Kepala Daerah yang berjalan sejajar dengan forum partisipatif. Kebutuhan mempertemukan tiga aliran inilah yang membedakan tantangan Kota Bitung dari model komparatif.

Penelitian Terdahulu dan Posisi Kajian

Kajian tentang Musrenbang dan perencanaan partisipatif di Indonesia berkembang pada tiga arah. Arah pertama menyoroti kesenjangan antara desain partisipatif dan praktiknya. Widianingsih dan Morrell (2007) membaca Musrenbang sebagai jalan baru demokrasi lokal yang masih menghadapi hambatan kapasitas dan kultur birokrasi, sedangkan Sopanah (2012) menemukan bahwa forum itu kerap berhenti sebagai ritual penganggaran. Arah kedua menyoroti siapa yang diuntungkan. Grillos (2017) menunjukkan bahwa bias terhadap kelompok miskin dalam proses berjenjang di Surakarta sudah bermula pada tahap pengusulan, sedangkan Damayanti dan Syarifuddin (2020) menelaah sejauh mana partisipasi dalam perencanaan pembangunan desa bersifat inklusif. Arah ketiga menempatkan Musrenbang dalam gambaran desentralisasi yang lebih luas. Tinjauan sistematis Hidayat dkk. (2025) menyimpulkan bahwa hasil demokratisasi dan desentralisasi di Indonesia beragam karena dipengaruhi faktor kontekstual, termasuk lembaga informal yang bersifat klientelistik.

Kepustakaan akuntabilitas sosial menambahkan dimensi umpan balik. Fox (2015) menunjukkan bahwa intervensi yang hanya membuka saluran informasi atau suara warga tanpa memperkuat kapasitas institusi untuk merespons cenderung memberi hasil terbatas. Pendekatan yang memadukan suara warga dengan daya tanggap pemerintah lebih menjanjikan. Temuan ini relevan bagi Musrenbang karena warga pengusul jarang menerima penjelasan tentang nasib usulannya, sehingga suara mereka tidak pernah bertemu dengan pertanggungjawaban atas keputusan.

Ketiga arah kajian tersebut berjalan sejajar tanpa banyak bersinggungan dengan persoalan konvergensi. Kajian partisipasi menanyakan apakah warga terlibat dan siapa yang terwakili. Kajian penganggaran partisipatif internasional menanyakan apakah forum partisipatif memiliki kewenangan alokasi. Sejauh penelusuran penulis, belum ada kajian yang menanyakan bagaimana usulan

partisipatif, aspirasi legislatif, dan prioritas eksekutif dapat dinilai dengan satu kerangka kriteria yang sama dalam batas kewenangan pemerintah daerah. Posisi kajian ini berada pada ruang yang belum terisi tersebut.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan analisis kebijakan kualitatif (*qualitative policy analysis*) dengan jenis penelitian studi dokumen dan studi kasus tunggal di Kota Bitung. Penyusunannya mengikuti kaidah penulisan naskah kebijakan (Young & Quinn, 2003). Sumber data terdiri atas tiga kelompok. Pertama, dokumen regulasi yang mencakup Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017, dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025. Kedua, dokumen Musrenbang Kota Bitung tiga siklus terakhir (2023 sampai 2025) beserta pengamatan lapangan penulis sebagai perencana pada Bappeda Kota Bitung, termasuk konsultasi dengan lurah dan camat. Ketiga, kepustakaan demokrasi deliberatif, perencanaan berbasis bukti, dan penganggaran partisipatif.

Teknik analisis data dilakukan dalam empat tahap. Pertama, metode *Urgency, Seriousness, Growth* (USG) dengan skala satu sampai lima untuk menilai prioritas permasalahan. Kedua, penelusuran *Why-Why* pada dua level untuk menemukan akar masalah dari penyebab langsung ke penyebab tidak langsung. Ketiga, evaluasi alternatif dengan empat kriteria Bardach (2012), yaitu kelayakan teknis, kemungkinan ekonomi dan finansial, kelayakan politik, dan kemudahan administrasi. Keempat, uji silang dengan enam kriteria Dunn (2018), yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesetaraan, responsivitas, dan ketepatan. Kerangka Bardach dipilih karena inti persoalan terletak pada penerimaan politik dan kelayakan administratif di lingkungan pemerintahan daerah, bukan pada besaran dampak terukur. Uji silang dengan Dunn dimaksudkan agar kesimpulan tidak bergantung pada satu kerangka.

Validitas analisis dijaga melalui empat cara. Pertama, triangulasi sumber, yaitu setiap temuan lapangan diperiksa kembali terhadap dokumen Musrenbang, ketentuan regulasi, dan kepustakaan yang relevan, dan hanya temuan yang didukung sekurang-kurangnya dua sumber yang dipakai sebagai dasar penilaian. Kedua, penelusuran sebab dinyatakan memadai apabila beberapa jalur penelusuran yang berbeda bermuara pada penyebab yang sama. Ketiga, penilaian alternatif diuji silang dengan dua kerangka kriteria yang berbeda. Keempat, rumusan

masalah sementara dikonfirmasi kepada lurah, camat, dan perangkat daerah pelaksana untuk memastikan bahwa masalah yang dirumuskan dapat dikenali oleh pelaku di lapangan. Perlu ditegaskan bahwa skoring USG dan kategorisasi kualitatif dalam evaluasi alternatif merupakan penilaian penulis yang berfungsi menstrukturkan pertimbangan, bukan pengukuran yang dapat digeneralisasi secara statistik.

Penelitian ini memiliki keterbatasan yang perlu dinyatakan secara terbuka. Kajian berfokus pada satu kota sehingga generalisasi temuan ke daerah lain perlu kehati-hatian. Data internal Musrenbang tersedia dalam bentuk kisaran per siklus, belum dalam bentuk basis data per usulan yang memungkinkan analisis statistik. Selain itu, rekomendasi sengaja dibatasi pada instrumen yang berada dalam kewenangan pemerintah kota, sehingga perbaikan pada tataran regulasi pusat hanya dibahas sebagai konteks.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Identifikasi dan Prioritas Permasalahan

Berdasarkan pengamatan lapangan, telaah dokumen Musrenbang tiga siklus terakhir, dan konsultasi dengan lurah serta camat, diidentifikasi tiga permasalahan konkret yang berkontribusi terhadap kesenjangan aspirasi dan alokasi di Kota Bitung. Masalah pertama, keputusan alokasi atas tiga aliran usulan, yaitu usulan Musrenbang, Pokok Pikiran DPRD, dan Prioritas Kepala Daerah, diambil secara terpisah dan diskresioner tanpa kerangka penilaian bersama. Masalah kedua, prioritisasi usulan Musrenbang tidak bertumpu pada data kebutuhan dan kelayakan sehingga rentan terhadap pertimbangan nonsubstantif. Masalah ketiga, warga pengusul tidak memperoleh informasi tentang status dan alasan keputusan atas usulannya. Ketiga permasalahan dinilai dengan metode USG sebagaimana disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1 Matriks Penilaian Prioritas Permasalahan (USG)

Permasalahan	U	S	G	Total
Keputusan alokasi atas tiga aliran usulan diambil terpisah tanpa kerangka penilaian bersama	5	5	4	14
Prioritisasi usulan Musrenbang tidak bertumpu pada data kebutuhan dan kelayakan	4	4	4	12
Warga pengusul tidak memperoleh informasi status dan alasan keputusan	3	4	4	11

Sumber: analisis penulis dengan metode USG, 2026.

Masalah pertama memperoleh skor tertinggi (14) dan ditetapkan sebagai permasalahan prioritas yang menjadi titik tolak penelusuran akar masalah. Masalah ini paling mendesak karena kompresi fiskal 2026 menuntut mekanisme prioritisasi yang segera dapat dijalankan. Masalah ini juga paling serius karena tanpa kerangka penilaian bersama, perbaikan pada data dan umpan balik tidak akan memberikan hasil yang sistemik. Dari sisi perkembangan, ketegangan antara tiga aliran usulan akan meningkat seiring makin ketatnya kendala fiskal apabila tidak diintervensi.

Profil Kesenjangan Aspirasi dan Alokasi di Kota Bitung

Data internal Bappeda Kota Bitung selama tiga siklus terakhir memberikan gambaran besaran kesenjangan tersebut. Alur penyaringan usulan dari tingkat kelurahan hingga alokasi anggaran disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2 Alur Penyaringan Usulan Musrenbang Kota Bitung per Siklus, 2023-2025

Tahap	Kisaran Jumlah Usulan	Keterangan
Musrenbang Kelurahan (69 kelurahan)	1.100-1.700	Rata-rata 15-25 usulan per kelurahan
Musrenbang Kecamatan (8 kecamatan)	300-400	Hasil konsolidasi tingkat kecamatan
Musrenbang RKPD Kota	100-150	Masuk pertimbangan RKPD akhir
Teralokasi dalam APBD	25-40 persen dari usulan tingkat kota	Bergantung pada pagu fiskal yang tersedia

Sumber: data internal Bappeda Kota Bitung, 2023-2025, diolah.

Jika kisaran pada Tabel 2 dirangkai, usulan yang berujung pada alokasi APBD berjumlah sekitar 25 sampai 60 usulan per siklus. Angka ini setara dengan kira-kira 2 sampai 5 persen dari usulan yang diajukan pada tingkat kelurahan. Perkiraan ini bersifat kasar karena disusun dari kisaran, tetapi besarnya cukup untuk menunjukkan bahwa sebagian besar usulan warga berhenti tanpa penjelasan. Usulan infrastruktur mendominasi baik volume maupun porsi yang teradopsi, sedangkan usulan pemberdayaan ekonomi dan sosial serta usulan lingkungan dan mitigasi bencana memiliki porsi teradopsi lebih rendah. Variasi antarkecamatan juga nyata. Kecamatan padat seperti Aertembaga, Girian, dan Madidir menghasilkan volume usulan lebih tinggi, sedangkan Ranowulu, Matuari, dan wilayah Pulau Lembeh menghasilkan usulan yang lebih spesifik pada karakter geografis dan ekonominya.

Kompresi fiskal memperburuk pola tersebut. Pengurangan DAK Fisik Provinsi Sulawesi Utara sebesar Rp349,05 miliar dalam kerangka efisiensi belanja 2025 berdampak langsung pada portofolio infrastruktur Kota Bitung yang telah direncanakan berdasarkan pagu sebelumnya. Akibatnya, RKPD hasil Musrenbang mengalami penyesuaian di tengah siklus, dan sejumlah kegiatan yang telah dijanjikan kepada kelurahan tertentu terpaksa ditunda atau dibatalkan. Untuk siklus berikutnya, ketidakpastian pagu menyulitkan forum Musrenbang memberikan komitmen yang kredibel kepada warga pengusul.

Penelusuran Akar Masalah

Pada level pertama, pertanyaan yang diajukan adalah mengapa keputusan alokasi atas tiga aliran usulan diambil secara terpisah tanpa kerangka penilaian bersama. Tiga penyebab langsung diidentifikasi sebagaimana disajikan pada Tabel 3. Ketiganya saling memperkuat. Ketiadaan kewajiban konvergensi dari regulasi pusat tidak diisi oleh instrumen daerah, sementara perbedaan basis legitimasi membuat ketiga aliran sulit dipertemukan tanpa aturan main yang jelas.

Tabel 3 Penyebab Masalah Level 1

Kode	Penyebab Langsung
1.a	Permendagri 86/2017 mengatur tahapan prosedural Musrenbang (jenjang, jadwal, keluaran administratif) tanpa mewajibkan mekanisme konvergensi yang mengikat antaraliran usulan
1.b	Pemerintah Kota Bitung belum memiliki instrumen hukum daerah yang menempatkan Bappeda sebagai integrator dengan kewenangan memprioritaskan usulan lintas aliran
1.c	Ketiga aliran usulan bersumber dari basis legitimasi berbeda (partisipatif, legislatif, elektoral) dan tidak memiliki forum keputusan bersama yang mengikat

Sumber: pengamatan lapangan dan analisis penulis, 2026.

Pada level kedua, masing-masing penyebab langsung ditanyakan kembali melalui penelusuran *Why-Why*, sebagaimana dirangkum pada Tabel 4. Pengamatan penting dari tabel tersebut adalah bahwa penyebab 1.a.2, 1.b.1, dan 1.c.3 secara konvergen menunjuk pada hal yang sama, yaitu ketiadaan aturan main berbasis kriteria yang mengikat untuk memutuskan prioritas lintas aliran. Ketika beberapa jalur penelusuran yang berbeda bermuara pada satu penyebab, penyebab tersebut memiliki bobot penjelas paling kuat dan menjadi penanda akar masalah.

Tabel 4 Penelusuran Penyebab Level 2 dengan Metode Why-Why

Kode	Penyebab Tidak Langsung
1.a.1	Paradigma penyusunan regulasi berorientasi pada kepatuhan prosedural, bukan mutu keputusan alokasi
1.a.2	Tidak ada norma yang mewajibkan matriks skoring berbasis kriteria transparan sebagai dasar prioritisasi usulan
1.a.3	Tidak ada mandat integrasi data lintas aliran dalam regulasi perencanaan
1.b.1	Kewenangan Bappeda dalam praktik bersifat koordinatif dan fasilitatif, tidak mengikat
1.b.2	Tidak ada dorongan maupun insentif regulasi dari pusat bagi daerah untuk menerbitkan instrumen konvergensi
1.b.3	Keterbatasan kapasitas analitik dan jumlah SDM perencana
1.c.1	Pokok Pikiran DPRD memiliki dasar hukum tersendiri sehingga diperlakukan sebagai jalur paralel yang setara
1.c.2	Prioritas Kepala Daerah bersandar pada mandat elektoral yang secara politik dominan atas usulan dari bawah
1.c.3	Forum konvergensi yang ada berlangsung prosedural tanpa protokol keputusan berbasis kriteria

Sumber: pengamatan lapangan dan analisis penulis, 2026.

Berdasarkan penelusuran berjenjang tersebut, akar masalah dirumuskan dalam tiga kalimat yang berkaitan. Pertama, tidak ada norma yang mewajibkan prioritisasi usulan melalui matriks skoring berbasis kriteria transparan dan data terpadu sebagai dasar penyusunan RKPD. Kedua, Permendagri 86/2017 hanya mengatur tahapan prosedural Musrenbang tanpa mewajibkan mekanisme konvergensi yang mengikat antara tiga aliran usulan. Ketiga, akibatnya keputusan alokasi atas tiga aliran usulan di Kota Bitung diambil secara terpisah dan diskresioner tanpa kerangka penilaian bersama. Dengan demikian, pernyataan masalah penelitian ini adalah bahwa pengaturan Musrenbang yang hanya bersifat prosedural menyebabkan tidak adanya norma prioritisasi berbasis kriteria dan data di Kota Bitung, sehingga keputusan alokasi atas tiga aliran usulan bersifat diskresioner, yang mengakibatkan kesenjangan aspirasi dan alokasi berulang antarsiklus dan tergerusnya legitimasi partisipatif Musrenbang, kondisi yang menjadi kritis di bawah kompresi fiskal 2026.

Kesenjangan antara Amanat Regulasi dan Praktik

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Pasal 2 ayat (4) menempatkan penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, dan berkeadilan sekaligus optimalisasi partisipasi masyarakat sebagai tujuan perencanaan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mewajibkan pemerintah daerah mendorong partisipasi masyarakat

melalui Pasal 354 dan menempatkan RKPD sebagai penjabaran RPJMD. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 memperluas ruang partisipasi masyarakat ke dalam perencanaan, penganggaran, serta pemantauan dan evaluasi pembangunan daerah. Pada tataran operasional, Permendagri 86/2017 mengatur tahapan Musrenbang secara rinci beserta format berita acaranya. Kelemahannya, mekanisme integrasi antaraliran usulan dan skoring berbasis kriteria sebagian besar diserahkan pada diskresi daerah tanpa panduan yang mengikat.

Infrastruktur pendukungnya juga belum menutup celah tersebut. Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD) menyediakan modul e-Musrenbang sebagai portal input usulan. Di Kota Bitung, SIPD digunakan untuk pencatatan usulan, sedangkan skoring dan konvergensi masih dilakukan secara terpisah melalui rapat internal Bappeda. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran memberikan prinsip sinkronisasi pada tingkat tinggi, tetapi tidak merinci mekanisme integrasi antaraliran usulan di tingkat daerah. Pemetaan kesenjangan disajikan pada Tabel 5.

Tabel 5 Kesenjangan antara Amanat Regulasi dan Praktik

Sumber Amanat	Kondisi yang Diharapkan	Kondisi Nyata (Kesenjangan)
UU 25/2004 Pasal 2	Musrenbang sebagai instrumen partisipatif substantif	Musrenbang cenderung menjadi ritual prosedural tanpa basis bukti
UU 23/2014 (diubah UU 6/2023)	Partisipasi masyarakat didorong dan RKPD menjabarkan RPJMD	Input Musrenbang jarang dipakai sebagai dasar alokasi
PP 45/2017	Partisipasi mencakup perencanaan, penganggaran, dan evaluasi	Partisipasi berhenti pada penyampaian usulan tanpa informasi tindak lanjut
Permendagri 86/2017	Tata cara Musrenbang menghasilkan RKPD berkualitas	Prosedur tanpa syarat substantif tidak menjamin mutu prioritisasi
PP 12/2019	RKPD menjadi basis APBD yang berkualitas	Mutu input Musrenbang menghambat mutu RKPD
Inpres 1/2025 dan UU 17/2025	Efisiensi belanja tercapai	Kompresi fiskal tanpa perbaikan prioritisasi memperlebar kesenjangan

Sumber: analisis penulis atas regulasi terkait, 2026.

Pola yang muncul konsisten. Persoalannya bukan ketiadaan norma, melainkan ketiadaan tautan operasional yang mengikat antarnorma. Setiap regulasi mengatur ranahnya secara koheren, tetapi tidak satu pun mewajibkan konvergensi tiga aliran usulan melalui prioritisasi berbasis kriteria dan data. Celah inilah yang membuat mutu keputusan alokasi bergantung pada diskresi dan itikad baik pelaksana. Karena panduan yang mengikat pada tataran integrasi tidak tersedia dari pusat, pengisian celah tersebut menjadi ruang inisiatif daerah.

Alternatif Kebijakan dan Evaluasinya

Mengacu pada akar masalah, empat alternatif kebijakan dipertimbangkan. Keempatnya berbeda pada titik intervensi kelembagaan dan tingkat kelengkapannya dalam menjawab akar masalah. Alternatif 1 adalah intensifikasi digitalisasi Musrenbang melalui SIPD tanpa perubahan arsitektur. Opsi ini dapat segera dijalankan dengan infrastruktur yang ada, tetapi hanya merapikan pencatatan usulan tanpa memperbaiki

prioritisasi maupun konvergensi. Alternatif 2 adalah kewajiban skoring dan prioritisasi usulan Musrenbang berbasis kriteria transparan. Opsi ini menyasar prioritisasi secara langsung, tetapi hanya menangani satu aliran sehingga hasil skoring berisiko dikesampingkan oleh keputusan diskresioner atas aliran lain.

Alternatif 3 adalah Peraturan Wali Kota tentang Arsitektur Musrenbang Konvergen. Opsi ini membangun proses konvergensi tiga aliran usulan melalui matriks skoring bersama, Data Spine Perencanaan, penunjukan Bappeda sebagai integrator, dan Protokol Umpan Balik kepada warga pengusul. Intervensinya berada tepat pada akar masalah dan sepenuhnya berada dalam kewenangan Wali Kota, tetapi menuntut koordinasi politik dengan DPRD dan penguatan kapasitas Bappeda. Alternatif 4 adalah pembentukan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) khusus untuk manajemen proses partisipatif. Opsi ini menyediakan kapasitas operasional yang berdedikasi, tetapi memerlukan studi kelayakan, desain organisasi, dan persetujuan DPRD, serta menambah entitas baru justru pada saat kompresi fiskal. Keempat alternatif dinilai dengan kriteria Bardach (2012) sebagaimana disajikan pada Tabel 6.

Tabel 6 Evaluasi Alternatif dengan Kriteria Bardach (2012)

Kriteria	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4
Kelayakan teknis	Tinggi	Tinggi	Sedang	Rendah-Sedang
Kemungkinan ekonomi dan finansial	Tinggi	Sedang-Tinggi	Sedang-Tinggi	Sedang
Kelayakan politik	Tinggi	Sedang-Tinggi	Sedang	Rendah-Sedang
Kemudahan administrasi	Sedang	Sedang-Tinggi	Sedang	Rendah
Catatan pada akar masalah	Tidak menjawab	Parsial, satu aliran	Sistemik, tiga aliran, mengikat	Sistemik dengan wahana baru

Sumber: analisis penulis dengan kriteria Bardach (2012), 2026. Alt. 1 = Digitalisasi SIPD; Alt. 2 = Skoring Usulan; Alt. 3 = Perwali Arsitektur Konvergen; Alt. 4 = BLUD Partisipatif.

Hasil evaluasi menunjukkan ketegangan yang lazim. Opsi yang paling mudah dijalankan, yaitu Alternatif 1, justru tidak menjawab akar masalah. Sebaliknya, opsi yang paling lengkap menjawab akar masalah, yaitu Alternatif 3 dan 4, menghadapi tantangan kelayakan yang lebih besar. Di antara keduanya, Alternatif 3 lebih unggul pada kemudahan administrasi dan kelayakan fiskal dalam kondisi kompresi. Untuk menguji ketangguhan kesimpulan, penilaian Bardach diuji silang dengan enam kriteria Dunn (2018) sebagaimana disajikan pada Tabel 7.

Tabel 7 Uji Silang dengan Kriteria Dunn (2018)

Dimensi Dunn	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4
Efektivitas	Rendah	Sedang	Tinggi	Tinggi
Efisiensi	Sedang	Sedang	Tinggi	Rendah-Sedang
Kecukupan	Rendah	Sedang	Tinggi	Tinggi
Kesetaraan	Sedang	Sedang	Tinggi	Sedang-Tinggi
Responsivitas	Sedang	Sedang	Tinggi	Sedang-Tinggi
Ketepatan	Tinggi	Sedang-Tinggi	Tinggi	Sedang

Sumber: analisis penulis dengan kriteria Dunn (2018), 2026.

Hasil uji silang konsisten dengan kesimpulan berdasarkan kriteria Bardach. Alternatif 3 unggul pada efektivitas dan kecukupan karena paling mungkin mengubah Musrenbang menjadi mekanisme berbasis bukti. Alternatif ini paling efisien karena merekonfigurasi kelembagaan yang ada dengan tambahan biaya minimal, sedangkan Alternatif 4 memperkenalkan biaya struktural baru. Pada kesetaraan, Alternatif 3 menerapkan kriteria yang seragam bagi seluruh usulan sehingga mengurangi ruang diskresi. Konsistensi hasil dari dua kerangka yang berbeda memperkuat keyakinan atas ketepatan pilihan.

Pemilihan Alternatif 3 tetap kokoh pada berbagai variasi bobot kriteria yang masuk akal. Jika kelayakan teknis atau politik dibobotkan paling berat, Alternatif 1 memperoleh skor tertinggi, tetapi kegagalannya menjawab akar masalah membuat keunggulan itu tidak bermakna. Jika kelengkapan terhadap akar masalah dibobotkan paling berat, Alternatif 3 dan 4 unggul, dengan keunggulan Alternatif 3 pada kelayakan fiskal. Dua sensitivitas tetap perlu dicatat. Apabila hubungan Bappeda dengan DPRD memburuk, kelayakan Alternatif 3 menurun, dan Alternatif 2 menjadi pilihan praktis kedua yang menangkap sebagian manfaat prioritisasi. Selain itu, Alternatif 3 tetap dapat gagal apabila Peraturan Wali Kota disusun tanpa spesifisitas operasional atau dijalankan tanpa integritas.

Pemilihan Alternatif 3 tidak mengabaikan alternatif lainnya. Alternatif 1 menjadi infrastruktur teknologi pendukung, dan Alternatif 2 menjadi mekanisme operasional di dalam arsitektur. Alternatif 3 adalah arsitektur itu sendiri, yang memberi Alternatif 2 wadah kelembagaan dan memberi Alternatif 1 tujuan substantif. Alternatif 4 ditempatkan sebagai pertimbangan jangka panjang apabila arsitektur terbukti berhasil dan kondisi fiskal membaik.

Dialog dengan Penelitian Terdahulu

Temuan penelitian ini dapat dipertemukan dengan tiga arus kepustakaan yang telah diuraikan. Terhadap arus demokrasi deliberatif, temuan ini menegaskan diagnosis Fung dan Wright (2003) bahwa Musrenbang lemah pada dimensi keberdayaan. Perbedaannya terletak pada penjelasan sebab. Dalam model Porto Alegre dan Kerala, keberdayaan dicapai dengan menyerahkan kewenangan alokasi kepada forum partisipatif. Jalur itu tidak sepenuhnya tersedia di Kota Bitung karena Pokok Pikiran DPRD dan Prioritas Kepala Daerah memiliki dasar hukum dan legitimasi sendiri. Karena itu, keberdayaan Musrenbang dalam konteks Indonesia lebih realistis dicapai melalui ukuran bersama yang dipakai untuk menilai ketiga aliran, bukan melalui pengalihan kewenangan kepada satu forum. Temuan ini sekaligus menanggapi peringatan Baiocchi dan Ganuza (2014). Matriks skoring berisiko menjadi perangkat teknis yang terlepas dari kekuasaan keputusan,

sehingga kewajiban mendokumentasikan penyimpangan dari peringkat skoring dan Protokol Umpan Balik menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari rekomendasi.

Terhadap kepustakaan partisipasi di Indonesia, temuan ini menempatkan persoalan pada titik yang berbeda. Sopanah (2012) dan Widianingsih dan Morrell (2007) menyoroti mutu forum, sedangkan Grillos (2017) menyoroti bias pada tahap pengusulan. Penelitian ini menunjukkan bahwa sekalipun mutu forum diperbaiki, usulan tetap akan hilang pada tahap konvergensi selama tidak ada aturan main lintas aliran. Dimensi urgensi kebutuhan berbasis data sosial ekonomi dalam matriks skoring dapat berfungsi sebagai koreksi atas bias alokasi yang dicatat Grillos. Namun, skoring tidak dapat memperbaiki bias pada tahap pengusulan, sehingga kelompok kerja bagi kelompok kurang terwakili tetap diperlukan. Temuan Hidayat dkk. (2025) tentang pengaruh lembaga informal yang klientelistik juga menjelaskan mengapa kewajiban dokumentasi alasan penyimpangan lebih penting daripada sekadar menetapkan bobot kriteria.

Terhadap kepustakaan perencanaan berbasis bukti dan akuntabilitas sosial, rekomendasi ini sejalan dengan rumusan Head (2016) tentang kebijakan yang diinformasikan bukti. Matriks skoring tidak menggantikan kewenangan Wali Kota maupun DPRD, tetapi membuat setiap penyimpangan dari bukti terlihat dan harus dijelaskan. Protokol Umpan Balik mewujudkan argumen Fox (2015) bahwa suara warga baru bermakna apabila bertemu dengan daya tanggap institusi. Pengalaman Filipina yang dicatat Franklin dan Ebdon (2020) serta temuan Wampler dan Touchton (2019) tentang pentingnya pelembagaan menjelaskan mengapa rekomendasi dituangkan dalam peraturan, bukan program yang bergantung pada preferensi pimpinan. Perlu ditegaskan bahwa penelitian ini bersifat analitis dan normatif, sehingga hubungan antara arsitektur konvergen dan menyempitnya kesenjangan aspirasi dan alokasi masih berstatus proposisi yang perlu diuji secara empiris.

Rekomendasi: Peraturan Wali Kota tentang Arsitektur Musrenbang Konvergen

Rekomendasi disusun dengan menegaskan lebih dahulu batas kewenangan. Kebijakan yang diusulkan bersifat tunggal dan berada penuh dalam kewenangan Wali Kota Bitung. Perbaikan pada tataran regulasi pusat, seperti revisi Permendagri 86/2017, relevan sebagai konteks, tetapi berada di luar kewenangan pemerintah kota. Menjadikannya rekomendasi utama justru akan mengaburkan tanggung jawab dan menunda tindakan yang dapat segera diambil daerah. Karena itu, penelitian ini merekomendasikan Peraturan Wali Kota Bitung tentang Arsitektur Musrenbang Konvergen dan Prioritisasi Usulan Berbasis Kriteria Transparan.

Substansi pokok Peraturan Wali Kota tersebut mencakup sembilan hal. Pertama, penetapan Arsitektur Musrenbang Konvergen sebagai arsitektur resmi untuk mengintegrasikan usulan Musrenbang, Pokok Pikiran DPRD, dan Prioritas Kepala Daerah dalam satu proses berbasis data. Kedua, penunjukan Bappeda sebagai integrator yang berwenang mengembangkan matriks skoring, mengonsolidasikan usulan tiga aliran, mengoperasikan Data Spine, dan melaksanakan Protokol Umpan Balik. Ketiga, penetapan matriks skoring empat dimensi sebagai dasar prioritisasi. Keempat, pembangunan Data Spine Perencanaan yang mengintegrasikan data BPS, Data Tunggal Sosial Ekonomi Nasional (DTSEN), sistem informasi geografis daerah, SIPD, dan indikator kinerja perangkat daerah, dengan Bappeda sebagai walidata. Kelima, protokol konvergensi yang menilai usulan Musrenbang dan Pokok Pikiran DPRD dengan matriks yang sama, sedangkan Prioritas Kepala Daerah berfungsi sebagai batas arah yang menentukan bobot relatif kategori usulan. Keenam, Protokol Umpan Balik yang mewajibkan penyampaian hasil skoring dan alasan keputusan kepada warga pengusul di tingkat kelurahan dan kecamatan. Ketujuh, kelompok kerja bagi perempuan, kaum muda, penyandang disabilitas, dan kelompok berpenghasilan rendah untuk mengkurasi usulan sebelum konsolidasi umum. Kedelapan, kalibrasi bobot terhadap karakter Kota Bitung, seperti dukungan pada KEK, ekowisata laut Lembeh, perikanan berkelanjutan, dan kantong kemiskinan. Kesembilan, pembentukan Kelompok Kerja Konvergensi lintas perangkat daerah yang dikoordinasikan Bappeda sebagai wadah keputusan. Rincian matriks skoring disajikan pada Tabel 8.

Tabel 8 Matriks Skoring Prioritisasi Usulan Lintas Aliran

Dimensi	Bobot	Yang Diukur	Sumber Data
Kepatutan prioritas RPJMD	25%	Keselarasan usulan dengan misi, tujuan, sasaran, dan indikator kinerja daerah	RPJMD 2025-2029 dan laporan pemantauannya
Urgensi kebutuhan	30%	Tingkat deprivasi wilayah, intensitas masalah, jumlah penduduk terdampak, dan tren indikator lima tahun	DTSEN, data BPS, data spasial
Kelayakan teknis dan fiskal	25%	Kesiapan teknis dan lahan, kesesuaian dengan pagu indikatif, kesiapan pelaksana, dan potensi pembiayaan bersama	Perangkat daerah teknis, pagu indikatif
Potensi dampak	20%	Kontribusi pada indikator kunci, jangkauan dan daya tahan dampak, serta keterkaitan dengan prioritas strategis	Indikator kinerja daerah, kajian teknis

Sumber: rancangan penulis, 2026. Skor komposit dihitung sebagai jumlah tertimbang pada skala 0 sampai 100.

Dimensi urgensi kebutuhan diberi bobot tertinggi untuk mencerminkan sentralitas perencanaan berbasis bukti. Dimensi kelayakan teknis dan fiskal menjadi sangat penting dalam kondisi kompresi 2026 karena usulan yang tidak realistis secara fiskal perlu disaring sejak awal untuk mencegah janji yang berlebihan. Dimensi potensi dampak diberi bobot terendah karena penilaiannya secara inheren lebih spekulatif dibandingkan penilaian kebutuhan dan kelayakan. Usulan diperingkat menurut skor komposit, dan alokasi dari ruang fiskal yang tersedia mengalir dari usulan berskor tertinggi. Ketika keputusan alokasi menyimpang dari peringkat untuk mengakomodasi pertimbangan strategis Kepala Daerah atau aspirasi

DPRD, penyimpangan itu wajib didokumentasikan dengan alasan substantif. Dengan cara ini, matriks skoring berfungsi bukan sebagai pengganti kewenangan pengambil keputusan, melainkan sebagai instrumen yang menjadikan kewenangan itu akuntabel.

Secara operasional, arsitektur ini tidak menambah tahapan baru di luar siklus Musrenbang yang berjalan. Fungsi skoring dan konvergensi disisipkan pada titik yang telah ada. Usulan hasil Musrenbang kelurahan dan kecamatan diproses melalui matriks skoring sebelum Forum Perangkat Daerah. Dengan demikian, Forum Perangkat Daerah dan Musrenbang RKPD tingkat kota berubah dari pertemuan prosedural menjadi forum keputusan yang membahas peringkat usulan bersama hasil penilaian Pokok Pikiran DPRD dan arahan Prioritas Kepala Daerah. Tenggat penyusunan RKPD tetap terpenuhi, sementara mutu keputusan alokasi meningkat. Sebagai langkah antara sebelum Peraturan Wali Kota ditetapkan, Wali Kota dapat menerbitkan Keputusan Wali Kota yang menugaskan Bappeda membentuk Tim Konvergensi dan menerapkan matriks skoring pada siklus Musrenbang terdekat.

Keberhasilan rekomendasi diukur pada tiga tataran. Pada tataran keluaran, ukurannya adalah ditetapkannya Peraturan Wali Kota, tersedianya matriks skoring yang tervalidasi, dan beroperasinya Data Spine. Pada tataran hasil, ukurannya adalah meningkatnya porsi usulan kelurahan yang teralokasi, terdokumentasinya seluruh keputusan yang menyimpang dari peringkat, dan cakupan umpan balik kepada warga pengusul. Pada tataran dampak, ukurannya adalah pulihnya kepercayaan warga terhadap Musrenbang dan meningkatnya mutu RKPD. Risiko utama beserta mitigasinya dirangkum pada Tabel 9.

Tabel 9 Risiko Utama dan Strategi Mitigasi

Risiko	Kemungkinan	Dampak	Mitigasi
Resistensi DPRD atas integrasi Pokok Pikiran	Sedang	Tinggi	Pelibatan perwakilan DPRD dalam penyusunan matriks sejak awal; transparansi hasil skoring; dukungan langsung Wali Kota
Kesenjangan kapasitas Bappeda	Sedang	Sedang	Pelatihan intensif; kemitraan dengan perguruan tinggi; dukungan teknis Kementerian Dalam Negeri
Mutu Data Spine rendah	Sedang	Tinggi	Tata kelola data yang mengikat dalam Perwali; audit mutu data berkala; validasi bersama akademisi
Melemahnya kepatuhan pada matriks	Sedang	Sedang-Tinggi	Kewajiban dokumentasi alasan penyimpangan; publikasi hasil melalui Protokol Umpan Balik
Pergantian kepemimpinan lokal	Sedang	Sedang	Pelembagaan dalam Perwali; dukungan lintas fraksi DPRD; dokumentasi capaian awal

Sumber: analisis penulis, 2026.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa kesenjangan aspirasi dan alokasi dalam proses Musrenbang di Kota Bitung, yang kerap dipandang sebagai persoalan mutu partisipasi, sesungguhnya berakar pada ketiadaan arsitektur kelembagaan yang mempertemukan tiga aliran usulan. Rangkaian data tiga siklus menunjukkan bahwa hanya sekitar 2 sampai 5 persen usulan kelurahan yang berujung pada alokasi APBD. Melalui penilaian USG dan penelusuran *Why-Why* dua level, akar masalahnya ditemukan pada ketiadaan norma yang mewajibkan prioritisasi lintas aliran berbasis kriteria transparan dan data

terpadu, sementara regulasi pusat hanya mengatur tahapan prosedural. Dari empat alternatif yang dievaluasi dengan kriteria Bardach dan diuji silang dengan kriteria Dunn, Peraturan Wali Kota tentang Arsitektur Musrenbang Konvergen merupakan opsi paling sistemik, berada penuh dalam kewenangan daerah, dan tidak memerlukan tambahan ruang fiskal.

Implikasi utama temuan ini adalah bahwa kesenjangan aspirasi dan alokasi tidak dapat ditutup hanya dengan memperbaiki forum partisipasi atau mendigitalkan pencatatan usulan. Kesenjangan itu perlu ditutup pada tahap konvergensi, tempat usulan warga bertemu dengan aspirasi legislatif dan prioritas eksekutif. Secara teoretis, penelitian ini memperluas kepustakaan penganggaran partisipatif (Touchton & Wampler, 2014; Wampler & Touchton, 2019) dengan menunjukkan bahwa pada sistem dengan beberapa aliran usulan yang sama-sama sah, keberdayaan forum partisipatif lebih realistis dicapai melalui ukuran bersama yang akuntabel daripada melalui pengalihan kewenangan alokasi. Kompresi fiskal 2026 menjadikan reformasi ini mendesak sekaligus selaras dengan disiplin fiskal, karena yang diperbaiki adalah mutu prioritisasi, bukan besaran anggaran. Penelitian lanjutan perlu menguji arsitektur ini secara empiris, misalnya dengan membandingkan porsi usulan teralokasi dan tingkat kepercayaan warga sebelum dan sesudah penerapannya, serta memperluas kajian ke daerah dengan tipologi fiskal yang berbeda.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Artikel Jurnal

Baiocchi, G. (2003). Participation, activism, and politics: The Porto Alegre experiment. In A. Fung & E. O. Wright (Eds.), *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance* (pp. 45-76). Verso.

Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). Participatory budgeting as if emancipation mattered. *Politics & Society, 42*(1), 29-50.

Bardach, E. (2012). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving* (4th ed.). CQ Press.

Bartocci, L., Grossi, G., Mauro, S. G., & Ebdon, C. (2023). The journey of participatory budgeting: A systematic literature review and future research directions. *International Review of Administrative Sciences, 89*(3), 757-774.

Cabannes, Y. (2015). The impact of participatory budgeting on basic services: Municipal practices and evidence from the field. *Environment and Urbanization, 27*(1), 257-284.

Cohen, J. (1997). Deliberation and democratic legitimacy. In J. Bohman & W. Rehg (Eds.), *Deliberative democracy: Essays*

on reason and politics (pp. 67-91). MIT Press.

Damayanti, R. A., & Syarifuddin, S. (2020). The inclusiveness of community participation in village development planning in Indonesia. *Development in Practice, 30*(5), 624-634.

Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.

Fox, J. A. (2015). Social accountability: What does the evidence really say? *World Development, 72*, 346-361.

Franklin, A. L., & Ebdon, C. (2020). Participatory budgeting in the Philippines. *Chinese Public Administration Review, 11*(1), 60-74.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review, 66*(s1), 66-75.

Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review, 75*(4), 513-522.

Fung, A., & Wright, E. O. (Eds.). (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Verso.

Gonçalves, S. (2014). The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil. *World Development, 53*, 94-110.

Grillos, T. (2017). Participatory budgeting and the poor: Tracing bias in a multi-staged process in Solo, Indonesia. *World Development, 96*, 343-358.

Gutmann, A., & Thompson, D. (1996). *Democracy and disagreement*. Harvard University Press.

Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. MIT Press.

Head, B. W. (2016). Toward more "evidence-informed" policy making? *Public Administration Review, 76*(3), 472-484.

Hidayat, A. R., Hospes, O., & Termeer, C. J. A. M. (2025). Why democratization and decentralization in Indonesia have mixed results on the ground: A systematic literature review. *Public Administration and Development, 45*(2), 159-172.

Isaac, T. M. T., & Franke, R. W. (2000). *Local democracy and development: The Kerala People's Campaign for Decentralized Planning*. Rowman & Littlefield.

OECD. (2019). *The path to becoming a data-driven public sector*. OECD Publishing.

Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: A realist perspective*. Sage.

Sanderson, I. (2002). Making sense of 'what works': Evidence based policy making as instrumental

rationality? *Public Policy and Administration, 17*(3), 61-75.

Sopanah, A. (2012). Ceremonial budgeting: Public participation in development planning at an Indonesian local government authority. *Journal of Applied Management Accounting Research, 10*(2), 73-84.

Touchton, M., McNulty, S., & Wampler, B. (2023). Participatory budgeting and community development: A global perspective. *American Behavioral Scientist, 67*(4), 520-536.

Touchton, M., & Wampler, B. (2014). Improving social well-being through new democratic institutions. *Comparative Political Studies, 47*(10), 1442-1469.

Wampler, B. (2007). *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability*. Pennsylvania State University Press.

Wampler, B., & Touchton, M. (2019). Designing institutions to improve well-being: Participation, deliberation and institutionalisation. *European Journal of Political Research, 58*(3), 915-937.

Widianingsih, I., & Morrell, E. (2007). Participatory planning in Indonesia: Seeking a new path to democracy. *Policy Studies, 28*(1), 1-15.

World Bank. (2021). *World development report 2021: Data for better lives*. World Bank.

Young, E., & Quinn, L. (2003). *Writing effective public policy papers: A guide for policy advisers in Central and Eastern Europe*. Open Society Institute.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2026.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2025 tentang Efisiensi Belanja dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2025.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah.

Laporan dan Data Statistik

Bappenas. (2015). *Evaluasi efektivitas Musrenbang: Laporan penelitian*. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas.

BPS Kota Bitung. (2025). *Kota Bitung dalam angka 2025*. Badan Pusat Statistik Kota Bitung.