

EFEKTIVITAS MUSRENBANG KABUPATEN CIREBON DI MASA COVID-19

Fatin Hamamah

Universitas 17 Agustus (UNTAG) Cirebon Jawa Barat, Indonesia
Email: fatinpdihunissula@gmail.com

Abstract

MUSRENBANG is an important moment of the foremost planning in the development process. 2020 is the first year in the government of the currently elected regent for the 2019-2024 period. This annual deliberation is very important because it is decisive for the future development of the Cirebon Regency. However, in 2020 the Cirebon Regency MUSRENBANG will be carried out by teleconference, given the Covid-19 pandemic period. This was done as an effort to prevent the increasing impact of Covid-19. The purpose of this study was to determine the consistency of MUSRENBANG in the preparation of the Regional Income and Expenditure Budget (APBD) in the Cirebon Regency and to determine the effectiveness of MUSRENBANG in the preparation of the Cirebon Regency Regional Budget (APBD) during the Covid-19 period. This research was conducted using descriptive-analytical research methods with juridical normative and empirical juridical approaches. The results of this research are first, the consistency of MUSRENBANG in the Preparation of Regional Income and Expenditure Budget (APBD) in Cirebon Regency is often not linear with what is discussed in MUSRENBANG so that the APBD runs not following the will and needs of the Community and second, the effectiveness of MUSRENBANG in Preparing the Income Budget And Regional Expenditure (APBD) of Cirebon Regency with the perspective of Law Number 25 of 2004 concerning the National Development Planning System. Development planning refers to all applicable regulations, namely based on the first, at the national level, the source of law used in development planning is Law Number 25 of 2004 concerning the National Development Planning System, the second at the Regency level refers to the Cirebon Regency Perda Number 9 Years 2012 Concerning the Regional Development Planning System regarding the Stages and Procedures for Implementing MUSRENBANG

Keywords: *Effectiveness; MUSRENBANG; APBD*

Abstrak

MUSRENBANG adalah momentum penting dari perencanaan paling utama dalam proses pembangunan. Tahun 2020 merupakan tahun pertama di masa pemerintahan bupati terpilih sekarang periode 2019-2024. Musyawarah tahunan ini sangat penting karena ini menentukan untuk pembangunan kabupaten Cirebon kedepan. Namun pada tahun 2020 MUSRENBANG Kabupaten Cirebon pelaksanaannya dilakukan secara *teleconverence*, mengingat masa pandemi covid-19. Hal ini dilakukan sebagai upaya pecegahan dampak covid-19 yang semakin meningkat. Tujuan

penelitian ini adalah untuk mengetahui konsistensi MUSRENBANG dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di kabupaten Cirebon dan untuk mengetahui efektifitas MUSRENBANG dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Cirebon dimasa Covid-19. Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan metode penelitian deskriptif analitis dengan Pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Hasil penelitian ini pertama, konsistensi MUSRENBANG dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Cirebon seringkali tidak linier dengan apa yang dibahas dalam MUSRENBANG, sehingga APBD berjalan tidak sesuai dengan kehendak dan kebutuhan Masyarakat dan yang kedua, efektifitas MUSRENBANG dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Cirebon perspektif Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Perencanaan pembangunan mengacu pada semua peraturan yang berlaku yaitu berdasarkan pada: yang pertama, ditingkat nasional sumber hukum yang digunakan dalam perencanaan pembangunan adalah Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang kedua ditingkat Kabupaten mengacu pada Perda Kabupaten Cirebon Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah tentang Tahapan dan Tata Cara Pelaksanaan MUSRENBANG.

Kata kunci : Efektivitas; MUSRENBANG; APBD

Pendahuluan

Keberhasilan pembangunan disuatu wilayah atau pemerintahan daerah akan sangat ditentukan oleh bagaimana kualitas perencanaan pembangunannya. Sebagaimana diketahui bersama bahwa sebuah perencanaan yang matang akan menunjukkan arah yang jelas tentang apa yang menjadi kebutuhan bagi setiap warga. Melalui perencanaan juga, semua aktivitas pembangunan yang dilakukan di berbagai sektor memiliki target yang terukur, jelas dan tersistem. Oleh karena itu perencanaan akan lebih memudahkan para pelaku pembangunan dalam mencapai target-target yang telah ditentukan (Yunas, 2017).

Namun demikian untuk memastikan bahwa pencapaian hasil agar sesuai dengan rencana maka diperlukan adanya pengendalian atau pengawasan. Proses penyusunan rencana pembangunan di Negara kita secara normatif mengikuti sistem politik yang berlaku yakni sistem politik demokratis dimana sistem politik ini akan menjadi dasar semua kegiatan pemerintahan, termasuk kegiatan perencanaan pembangunan yang senantiasa melibatkan semua pemangku kepentingan dalam pemerintahan Negara (Anggara, 2013). Diantara elemen-elemen pemangku kepentingan yang utama adalah pemerintah, masyarakat (warga Negara) dan swasta. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, bahwa mekanisme penyusunan rencana pembangunan, baik di tingkat pusat maupun daerah dilakukan melalui mekanisme forum yang disebut dengan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) (Suroso, Hakim, & Noor, 2014).

Tujuan diadakannya MUSRENBANG ini salah satunya adalah untuk menampung dan menetapkan semua agenda kegiatan pembangunan skala prioritas sesuai dengan kebutuhan dari Masyarakat, yang didapatkan dari proses perencanaan ditingkat bawahnya yang dibiayai melalui APBD atau dari berbagai sumber dana lainnya (Azhar, 2015).

APBD saat ini terkenal dengan sebutan anggaran publik dan sering ditempatkan pada posisi yang tidak seharusnya, kesalahan-kesalahan inilah misalnya yang sering terjadi pada proses kegiatan penyusunan Anggaran Pendapatan Daerah yang hanya terlihat adalah para pejabat eksekutif terlibat hanyalah pejabat eksekutif, seperti Bupati, Sekda, Kepala-kepala Dinas dan para anggota DPRD. Sementara itu rakyat/ masyarakat hanya sebagai penonton yang posisi keberadaannya seperti sangat jauh dan bahkan hampir mereka tidak mendengar terkait bagaimana perencanaan pembangunan daerah ini akan dilaksanakan. Hal ini menjadi bertolak belakang sebenarnya karena Masyarakat seyogyanya adalah bagian daripada pemerintah yang harus mengetahuinya (Hirawan, 2014).

Sehingga akhirnya disimpulkan bahwa keterlibatan masyarakat dalam rangka menyusun anggaran publik ini adalah hanya pada proses MUSRENBANG ditingkat desa/kelurahan, kecamatan, maupun daerah. Asumsi lain bahwa keterlibatan Masyarakat juga hanya dijadikan sebagai alat legitimasi bagi para pejabat pemerintah dan prosesnya dianggap hanya sebagai formalitas belaka. Proses penjarangan aspirasi Masyarakat atau dengan pendapat, merupakan mekanisme yang biasa dipergunakan DPRD untuk mendapat masukan rakyat. Seringkali proses tersebut tidak optimal, karena pada proses pelaksanaannya seringkali bisa dan menonjolkan kepentingan individu dan kelompok. Sedangkan mekanisme eksekutif yang sering dilakukan melalui cara sosialisasi juga tidak banyak membantu, hal ini disebabkan proses pelaksanaannya masih bertumpu pada pendekatan struktural tidak berdasarkan pada kebutuhan masyarakat (Samosir, 2017).

Realitas tersebut tentu sangat merugikan masyarakat karena dampaknya adalah masyarakat akan sangat kesulitan untuk mengakses anggaran publik atau bahkan untuk melakukan kontrol terhadap pelaksanaan APBD. Hal ini terjadi karena masyarakat tidak mengetahui seluk-beluk dari penyusunannya secara jelas, mulai dari tahap perencanaan RAPBD, disahkannya menjadi APBD, pelaksanaan anggaran sampai dengan pertanggungjawaban anggaran tersebut. Padahal APBD mempunyai beberapa tahapan mulai dari proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi pertanggungjawaban. Sementara di ketahui oleh masyarakat hanyalah sekelumit pada proses perencanaan, setelah itu masyarakat tidak tahu lagi tentang pelaksanaan hingga evaluasi dan pertanggungjawabannya (Samosir, 2017).

Oleh karena itu, pada era saat ini sudah waktunya bagi masyarakat untuk terlibat lebih serius dalam seluruh proses dan tahapan penyusunan anggaran publik. Maka saat ini tidak ada alasan lagi bagi pemerintah untuk melaksanakan proses dan tahapan pembuatan APBD sebagaimana diamanatkan dalam peraturan perundangan-undangan seperti: Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-undang Nomor 33 Tahun

2004, Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004. Dari seperangkat aturan yang ada telah memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam seluruh proses APBD, yaitu mulai perencanaan hingga pengawasan yang dapat dilakukan oleh masyarakat.

Sinergitas perencanaan dapat dilihat ketika perencanaan pembangunan selalu menekankan kerja sama antar wilayah administrasi dan geografi, serta interaksi diantara *stakeholders*. Forum yang melibatkan masyarakat hanya terbatas di tingkat musyawarah perencanaan pembangunan desa, representasi masyarakat dalam forum-forum di tingkat kecamatan sangat kecil. Ini menyebabkan banyaknya usulan program masyarakat yang hilang di tengah jalan. Di tingkat desa, kegiatan rapat yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan sebenarnya tidak hanya dilakukan dalam forum MUSRENBANG saja, diselenggarakan forum-forum lain di luar MUSRENBANG bila dibutuhkan.

Untuk mengetahui apakah suatu usulan mempunyai keterkaitan dengan usulan lain yang diajukan baik oleh SKPD maupun desa lain diperlukan interaksi diantara semua peserta. Sinergitas perencanaan merupakan bagian dari kriteria yang harus dipenuhi oleh semua usulan yang masuk untuk dijadikan daftar prioritas usulan yang didanai oleh APBD (Hirawan, 2014). Sinergitas usulan antara satu SKPD dengan SKPD lainnya menjadi salah satu kriteria diakomodasi tidaknya suatu usulan kegiatan. Disini ditekankan kerja sama antar wilayah dan geografi untuk mencapai sinkronisasi kegiatan, juga diperlukan interaksi diantara *stakeholders* dalam membahas kegiatan apa saja yang dijadikan prioritas untuk diusulkan ke tingkat yang lebih tinggi. Berdasarkan hasil penelitian, MUSRENBANG Kabupaten Cirebon sudah memenuhi kriteria sinergitas perencanaan, meskipun dalam pelaksanaannya belum optimal. Hal ini ditandai dengan masih terdapatnya ketidaksinkronan antara usulan SKPD dengan usulan desa sehingga harus ada usulan yang dikorbankan dari pihak Desa. Namun dengan adanya program P3K diharapkan Usulan desa yang tercover dalam prioritas usulan kecamatan tidak tergeser oleh usulan SKPD. Perencanaan pembangunan mengacu pada semua peraturan yang berlaku yaitu berdasarkan pada: yang pertama, ditingkat nasional sumber hukum yang digunakan dalam perencanaan pembangunan adalah Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang kedua ditingkat Kabupaten mengacu pada Peraturan Bupati Nomor 7 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Hasil wawancara dengan perangkat desa bahwa, kurang pemahamannya terhadap Mekanisme perencanaan pembangunan berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 dan Peraturan Bupati Nomor 49 Tahun 2012 belum disosialisasikan dengan baik kepada pemerintah desa dan masyarakatnya, sehingga mekanisme yang digunakan dalam proses perencanaan pembangunan menggunakan cara yang turun-temurun dari kades periode sebelumnya. Hal ini disebabkan ketercukupan aparat yang rendah dan rendahnya keterampilan komunikasi kepada masyarakat.

Metode Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan metode deskriptif analitis dengan Pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris (Suyanto, 2015). Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk mengetahui sejauh mana asas-asas hukum, sinkronisasi vertikal atau horizontal, dan sistematik hukum diterapkan. Menurut perspektif Wigjosoebroto Pendekatan yuridis empiris, pada prinsipnya hukum dikonsepsikan secara sosiologis sebagai gejala empiris yang dapat diamati dalam kehidupan secara empiris yang teramati dalam pengalaman (Kasim & Kasim, 2002). Untuk memudahkan penelusuran data maka dapat digunakan pendekatan penegakan hukum berdasarkan pada faktor-faktor yang mempengaruhinya (Soekanto, 1983).

Data didapatkan dengan menggunakan bahan hukum yang berkaitan dengan masalah penelitian. Data yang diperoleh dari bahan hukum yaitu (Soekanto & Mamudji, 2001):

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari:
 - a . Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004,
 - b . Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004,
 - c . Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004,
 - d . Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003,
 - e . Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 dan
 - f . Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, doktrin, yurisprudensi, dan asas-asas hukum.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, terdiri dari: 1) Kamus Umum Bahasa Indonesia, 2) Kamus Hukum, 3) Buku literature, Hasil-hasil penelitian, Hasil karya dari kalangan hukum, 4) Majalah, koran, media cetak dan elektronik.

Tahap berikutnya setelah memperoleh hasil data dan mengolah data tersebut, kemudian selanjutnya melakukan analisis data yang diperoleh baik dari sumber primer ataupun bahan sumber sekunder secara deskriptif kualitatif dan dari sudut pandang ilmu hukum. Data primer dan data sekunder yang diperoleh dari penelitian telah disusun dengan teratur dan sistematis, kemudian dianalisa untuk mendapatkan suatu kesimpulan.

Hasil dan Pembahasan

A. Konsistensi MUSRENBANG Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Cirebon

Penyelenggaraan MUSRENBANG di tingkat pemerintah daerah secara institusi dikoordinasikan oleh BAPPEDA dan dengan mengikut sertakan elemen-elemen pemangku kepentingan di daerah, sebagai wujud pendekatan partisipasi terhadap warga dalam perumusan kebijakan publik. Sebenarnya partisipasi warga

dalam suatu kebijakan tidak hanya terletak dalam tingkat perencanaan saja, melainkan harus dilakukan juga pada tahap implementasi atau pelaksanaan dan pada tahap evaluasinya.

Seyogianya, proses perencanaan yang berbentuk MUSRENBANG yang telah menghasilkan rencana pembangunan daerah berkorelasi erat dengan penetapan APBD-nya. Dalam realitanya justru setelah APBD ditetapkan terdapat banyak poin-poin yang dibahas dalam MUSRENBANG tidak terakomodir dalam APBD yang telah ditetapkan.

Selama ini keterlibatan masyarakat dalam rangka menyusun anggaran publik hanyalah pada proses MUSRENBANG ditingkat desa/kelurahan, kecamatan, maupun daerah. Namun keterlibatan masyarakat sering kali hanya dijadikan alat legitimasi dan prosesnya “hanyalah” formalitas. Proses penjangkauan aspirasi masyarakat atau dengan pendapat, merupakan mekanisme yang biasa dipergunakan DPRD untuk mendapat masukan rakyat. Seringkali proses tersebut tidak optimal, karena pada proses pelaksanaannya seringkali bisa dan menonjolkan kepentingan individu dan kelompok. Sedangkan mekanisme eksekutif yang sering dilakukan melalui cara sosialisasi juga tidak banyak membantu, hal ini disebabkan proses pelaksanaannya masih bertumpu pada pendekatan struktural tidak berdasarkan pada kebutuhan masyarakat.

Realitas tersebut tentu sangat merugikan masyarakat karena dampaknya adalah masyarakat akan sangat kesulitan untuk mengakses anggaran publik atau bahkan untuk melakukan control terhadap pelaksanaan APBD. Hal ini terjadi karena masyarakat tidak mengetahui selukbeluk dari penyusunannya secara jelas, mulai dari tahap perencanaan RAPBD, disahkannya menjadi APBD, pelaksanaan anggaran sampai dengan pertanggungjawaban anggaran tersebut. Padahal APBD mempunyai beberapa tahapan mulai dari proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi pertanggungjawaban. Sementara di ketahui oleh masyarakat hanyalah sekelumit pada proses perencanaan, setelah itu masyarakat tidak tahu lagi tentang pelaksanaan hingga evaluasi dan pertanggungjawabannya.

Oleh karena itu, pada era saat ini sudah waktunya bagi masyarakat untuk terlibat lebih serius dalam seluruh proses dan tahapan penyusunan anggaran publik. Maka saat ini tidak ada alasan lagi bagi pemerintah untuk melaksanakan proses dan tahapan pembuatan APBD sebagaimana diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan seperti: Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004. Dari seperangkat aturan yang ada telah memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam seluruh proses APBD, yaitu mulai perencanaan hingga pengawasan yang dapat dilakukan oleh masyarakat.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) menjadi media pemerintah untuk melibatkan partisipasi masyarakat. Pelibatan masyarakat dalam pembangunan sudah tentu mutlak adanya, disamping merangkul keikutsertaan

masyarakat itu sendiri, partisipasi yang diberikan secara tidak langsung memberi peningkatan kapasitas program yang dijalankan, maupun bagi masyarakat itu sendiri. Namun jauh panggang dari api, MUSRENBANG nyatanya seringkali hanya menjadi “ritual” tahunan, atau sekadar penggugur kewajiban. Keterlibatan masyarakat masih sangat kurang dan terkadang didominasi wajah yang sama dari tahun ke tahun. Akibatnya, perencanaan program tidak mendapat asupan gagasan variatif. Sehingga program berjalan sukses, terkadang program malah dirongrong sendiri Masyarakat.

Analisis lebih mendalam terkait dengan fenomena partisipasi berdasarkan hasil pengamatan dan interaksi dengan berbagai pihak yang terlibat dalam proses penyusunan APBD di temukan hasil bahwa faktor-faktor yang menyebabkan ketidakefektifan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD Kabupaten Cirebon adalah terbagi menjadi dua bagian yaitu partisipasi dalam hal kebijakan dan partisipasi dalam hal proses perencanaan dan penganggaran daerah. Terkait dengan kebijakan penyusunan APBD belum adanya jaminan hukum berupa Peraturan Daerah (PERDA) yang memayungi partisipasi masyarakat proses penyusunan APBD dianggap sebagai kendala utama dalam pengembangan partisipasi masyarakat. Sementara terkait dengan proses perencanaan dan penganggaran melalui proses koordinasi antar instansi pemerintah dan proses partisipasi seluruh pelaku pembangunan dalam suatu forum MUSRENBANG yang menjadi kendala utama adalah sosialisasi yang dianggap kurang sehingga proses partisipasi yang ada hanya di nikmati oleh beberapa masyarakat yang dekat dengan pejabat keluarahan atau Kepala Desa sebagai lembaga yang melakukan proses MUSRENBANG.

B. Efektivitas MUSRENBANG Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Cirebon perspektif Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Tingkat efektivitas pelaksanaan MUSRENBANG perlu diperhatikan karena akan berpengaruh pada kualitas hasil perencanaan pembangunan pada tahun berikutnya sehingga dapat pula berpengaruh pada proses alokasi anggaran untuk usulan yang dibahas dalam MUSRENBANG tersebut. Selain itu Efektivitas pelaksanaan MUSRENBANG penting ditinjau agar pelaksanaan MUSRENBANG tidak hanya sebagai formalitas saja. Karena dewasa ini muncul kecenderungan bahwa pelaksanaan MUSRENBANG tidak dapat dijadikan tolok ukur perencanaan yang partisipatif dan mengutamakan transparansi (keterbukaan) sehingga output dari pelaksanaan MUSRENBANG tersebut tidak sesuai seperti yang diharapkan. Jika hal tersebut terjadi, maka akan berpengaruh terhadap besaran tingkat partisipasi masyarakat dalam MUSRENBANG yang menurun dan tidak sebanding dengan usulan serta alokasi anggaran program yang semestinya diperlukan dan diperuntukkan untuk masyarakat itu sendiri.

Berangkat dari berbagai kendala tersebut di atas, dapat diidentifikasi beberapa aspek-aspek yang menentukan efektivitas pelaksanaan MUSRENBANG dalam rangka penyusunan RKPD khususnya di Kabupaten Cirebon antara lain adalah :

a. Terfokus pada kepentingan masyarakat

Salah satu ciri perencanaan partisipatif adalah terfokus pada kepentingan masyarakat, yaitu berdasarkan pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat. Masyarakat diberikan keleluasaan untuk berpartisipasi agar membangkitkan semangat kemandirian dan kerjasama yang baik dalam masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan ditujukan agar membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat, untuk memberikan kontribusi terutama untuk mencapai suatu hasil atau tujuan yang telah ditetapkan. Selain itu, perencanaan program mendorong penguatan dan peningkatan kapasitas masyarakat dalam memecahkan berbagai persoalan.

Perencanaan partisipatif yang terfokus pada kepentingan masyarakat dapat diperoleh melalui kegiatan penyelidikan yaitu sebuah proses untuk mengetahui, menggali dan mengumpulkan masalah dan kebutuhan-kebutuhan bersifat lokal yang berkembang di masyarakat. Kegiatan ini idealnya dilakukan setiap satu tahun sekali karena merupakan bagian dari proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan setahun sekali.

b. Partisipatoris

Salah satu SKPD yang harus menyelenggarakan praktek perencanaan pembangunan adalah kecamatan. Pada tingkat kecamatan ini dilakukan penjangkauan aspirasi dalam proses perencanaan pembangunan melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG).

Partisipasi selain telah menjadi kata kunci dalam pembangunan, juga menjadi salah satu karakteristik dari penyelenggaraan pemerintah yang baik.

Melihat dampak penting dan positif dari perencanaan partisipatif, dengan adanya partisipasi masyarakat yang optimal dalam perencanaan diharapkan dapat membangun rasa kepemilikan yang kuat dikalangan masyarakat terhadap hasil-hasil pembangunan yang ada. Geddesian dalam Soemarmo (2005: 26) mengemukakan bahwa pada dasarnya masyarakat dapat dilibatkan secara aktif sejak tahap awal penyusunan rencana. Keterlibatan masyarakat dapat berupa: (1) pendidikan melalui pelatihan, (2) partisipasi aktif dalam pengumpulan informasi, (3) partisipasi dalam memberikan alternatif rencana dan usulan kepada pemerintah.

c. Dinamis

Karena MUSRENBANG merupakan salah satu rangkaian proses perencanaan pembanguna yang tidak dapat dipisahkan dalam rangkaian pembangunan dalam suatu wilayah. Khususnya di Kabupaten Cirebon, bahwa MUSRENBANG secara kontinu dilakukan 1 tahun sekali. Untuk itulah, dalam perencanaan tahunan daerah, pemerintah Daerah melakukan proses MUSRENBANG mulai dari tingkat Desa/ Kelurahan, Kecamatan, forum SKPD/ forum gabungan SKPD dan MUSRENBANG di tingkat Kabupaten.

Berkaitan dengan hal tersebut, salah satu perangkat desa mengungkapkan bahwa MUSRENBANG yang dilakukan pada tingkat kelurahan atau desa

merupakan salah satu wadah atau forum semua elemen masyarakat desa/kelurahan yang merumuskan suatu program kegiatan yang akan direncanakan dalam tahun anggaran namun mengacu kepada RPJP Desa yang sesuai dengan program pemerintah Kabupaten. Hal tersebut mengandung makna bahwa dalam MUSRENBANG tingkat Desa/ Kelurahan perwakilan elemen masyarakat dapat memberikan usulan yang mungkin menjadi usulan prioritas pembangunan. Dan usulan tersebut tidak bertentangan dengan pembangunan yang akan dilaksanakan oleh Pihak Kabupaten sebagai Pemerintah Daerah.

Karena dalam MUSRENBANG tingkat Desa/Kelurahan akan menghasilkan usulan prioritas utama desa yang akan dilaksanakan oleh desa sendiri dan dibiayai melalui dana swadaya, ADD bahkan APBD Kabupaten.

Berkaitan dengan tingkat Kecamatan, salah satu informan mengemukakan bahwa MUSRENBANG tingkat kecamatan tidak jauh berbeda dengan tingkat kelurahan, namun dalam forum ini terdapat pembahasan dan menyepakati langkah-langkah penanganan program kegiatan prioritas yang tercantum dalam daftar prioritas lintas desa/kelurahan yang tidak bertentangan dengan pembangunan Kabupaten Cirebon.

Di dalam forum kecamatan, terdapat pagu indikatif. Artinya bahwa Kabupaten memberikan pagu anggaran sebesar 2 miliar untuk perencanaan wilayah (pagu Kecamatan). Hal ini diharapkan bahwa setiap kecamatan memberikan kesempatan kepada desa untuk dapat lebih mengembangkan desanya sesuai dengan kebutuhan. Namun kenyataan tidak demikian, banyaknya usulan dari setiap desa mengakibatkan anggaran yang tersedia tidak cukup untuk usulan tersebut.

d. Sinergitas

Sinergitas dalam hal ini merupakan bagaimana proses pembangunan yang dimulai dari MUSRENBANG, baik itu MUSRENBANG Kecamatan, MUSRENBANG OPD melibatkan semua elemen masyarakat sehingga dapat merefleksikan kebutuhan akan pembangunan. Selain itu, MUSRENBANG memperhatikan kerjasama dari semua stakeholder, baik dari tokoh masyarakat, tokoh adat, tokoh agama, aparatur pemerintah, LSM, bahkan melibatkan pihak Universitas yang diharapkan bahwa proses pembangunan direncanakan.

Sinergitas perencanaan dapat dilihat ketika perencanaan pembangunan selalu menekankan kerja sama antar wilayah administrasi dan geografi, serta interaksi diantara *stakeholders*. Forum yang melibatkan masyarakat hanya terbatas di tingkat musyawarah perencanaan pembangunan desa, representasi masyarakat dalam forum- forum di tingkat kecamatan sangat kecil. Ini menyebabkan banyaknya usulan program masyarakat yang hilang di tengah jalan.

Di tingkat desa, kegiatan rapat yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan sebenarnya tidak hanya dilakukan dalam forum MUSRENBANG saja, diselenggarakan forum-forum lain di luar MUSRENBANG bila dibutuhkan. Ketika ada program atau kegiatan yang sumber dananya dari yang lain, misalnya

dari APBN. Seperti program PNPM yaitu program pembangunan yang sumber dananya dari pusat, berupa pemberian bantuan modal kepada masyarakat disesuaikan dengan keahlian, misalnya peternak diberi bantuan modal berupa domba, petani diberi bantuan modal berupa benih, pupuk, penjahit diberi bantuan modal berupa mesin jahit dan lain sebagainya. Sehingga keberlanjutan perencanaan dapat dipertahankan di Kabupaten Cirebon melalui forum rembung warga yang diselenggarakan di luar MUSRENBANG desa.

Untuk mengetahui apakah suatu usulan mempunyai keterkaitan dengan usulan lain yang diajukan baik oleh SKPD maupun desa lain diperlukan interaksi diantara semua peserta. Sinergitas perencanaan merupakan bagian dari kriteria yang harus dipenuhi oleh semua usulan yang masuk untuk dijadikan daftar prioritas usulan yang didanai oleh APBD. Sinergitas usulan antara satu SKPD dengan SKPD lainnya menjadi salah satu kriteria diakomodasi tidaknya suatu usulan kegiatan. Disini ditekankan kerja sama antar wilayah dan geografi untuk mencapai sinkronisasi kegiatan, juga diperlukan interaksi diantara stakeholders dalam membahas kegiatan apa saja yang dijadikan prioritas untuk diusulkan ke tingkat yang lebih tinggi. Berdasarkan hasil penelitian, MUSRENBANG Kabupaten Cirebon sudah memenuhi kriteria sinergitas perencanaan, meskipun dalam pelaksanaannya belum optimal. Hal ini ditandai dengan masih terdapatnya ketidaksinkronan antara usulan SKPD dengan usulan desa sehingga harus ada usulan yang dikorbankan dari pihak Desa. Namun dengan adanya program P3K diharapkan Usulan desa yang tercover dalam prioritas usulan kecamatan tidak tergeser oleh usulan SKPD.

e. Legalitas

Perencanaan pembangunan mengacu pada semua peraturan yang berlaku yaitu berdasarkan pada: pertama, ditingkat nasional sumber hukum yang digunakan dalam perencanaan pembangunan adalah Undang-undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang kedua ditingkat Kabupaten mengacu pada Peraturan Bupati Nomor 49 Tahun 2012 tentang Tahapan dan Tata Cara Pelaksanaan MUSRENBANG.

Mekanisme perencanaan pembangunan diatur dalam peraturan Bupati No. 49 Tahun 2012 sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya. Namun tidak semua Desa menyelenggarakan proses perencanaan pembangunan sesuai dengan Peraturan Bupati tersebut. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan Kepala desa, perangkat desa, dan masyarakat dalam memahami peraturan tersebut, sehingga proses perencanaan pembangunan diselenggarakan berdasarkan mekanisme yang biasa dilakukan sebelumnya.

Hasil wawancara dengan perangkat desa bahwa, kurang pemahannya terhadap Mekanisme perencanaan pembangunan berdasarkan Undang-undang No. 25 Tahun 2004 dan Peraturan Bupati No. 49 Tahun 2012 belum disosialisasikan dengan baik kepada pemerintah desa dan masyarakatnya, sehingga mekanisme yang digunakan dalam proses perencanaan pembangunan menggunakan cara yang

turun temurun dari kades periode sebelumnya. Hal ini disebabkan ketercukupan aparat yang rendah, dan rendahnya keterampilan komunikasi kepada masyarakat.

Untuk pelaksanaan MUSRENBANG tingkat Kecamatan, bahwa secara umum pelaksanaan MUSRENBANG menjunjung tinggi etika dan tata nilai masyarakat, hal ini dapat dilihat dari tidak adanya gejolak dari masyarakat atas perencanaan pembangunan yang diputuskan, karena masyarakat pun terlibat dalam proses tersebut.

Keterlibatan masyarakat hanya terbatas pada tahap merumuskan kegiatan saja, tidak terlibat dalam pengambilan keputusan dalam memutuskan kegiatan prioritas, itupun masyarakat yang terlibat dalam proses perencanaan pembangunan di tingkat Desa maupun Kecamatan hanya sebagian kecil masyarakat saja, dan sebagian besar adalah mereka yang sudah beberapa kali ikut terlibat dalam proses perencanaan pembangunan tersebut. Dari pernyataan di atas dapat disimpulkan bahwa Perencanaan pembangunan berdasarkan kesepakatan masyarakat melalui Musyawarah perencanaan pembangunan (MUSRENBANG) sehingga sesuai sumber hukum dalam perencanaan pembangunan dan menjunjung etika dan nilai yang ada di masyarakat.

f. Fisibilitas

Proses perencanaan pembangunan (MUSRENBANG) juga memfokuskan kepada beberapa program saja, misalnya perbaikan infrastruktur, kesehatan, dan pendidikan. Hal ini menandakan bahwa program yang akan dibentuk oleh OPD dan anggaran yang tertuang dalam APBD memang untuk program tersebut. Sehingga program benar-benar dapat diukur secara hasil dan waktu penyelesaiannya.

MUSRENBANG merupakan proses perencanaan pembangunan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Bupati Kabupaten Cirebon Nomor 49 Tahun 2012 tentang Tahapan dan Tata Cara Pelaksanaan MUSRENBANG. Program pembangunan Kabupaten Cirebon memfokuskan dalam 3 bidang Sosbud, Bidang Fisik dan Bidang ekonomi. Bidang Sosbud memuat program dan kegiatan pendidikan, kesehatan, olah raga, sosial, tenaga kerja, pemerintahan umum, komunikasi, kependudukan dan perencanaan. Bidang fisik dan prasarana memuat program dan kegiatan urusan jalan dan irigasi, lingkungan hidup, perhubungan, permukiman, kebersihan dan tata ruang. Untuk Bidang Ekonomi memuat program dan kegiatan urusan pertanian, peternakan, kehutanan, koperasi dan pariwisata.

Berkaitan dengan hal tersebut, bahwa pelaksanaan program pembangunan di Kabupaten Cirebon masih memfokuskan kepada program perbaikan fisik. Hal ini didasarkan pada hasil wawancara dengan informan bahwa program perbaikan fisik atau perbaikann infrastruktur masih menjadi program utama. Karena mengingat kebutuhan sarana jalan masih menjadi kebutuhan utama dalam segala sektor, baik sektor pertanian, ekonomi, perdagangan dan juga sektor pendidikan.

Sehingga perbaikan jalan menjadi perhatian penting bagi Kabupaten Cirebon untuk kepentingan masyarakat secara luas.

Informan yang lain mengemukakan bahwa program pembangunan pada sektor yang lain juga tidak dapat dipisahkan dalam proses pembangunan. Khususnya program pendidikan dan kesehatan. Mengingat beberapa wilayah Kabupaten Cirebon masih terkendala bidang kesehatan dan pendidikan. Pengembangan bidang kesehatan melalui pelaksanaan kebersihan lingkungan, program keluarga berencana, fasilitas posyandu bahkan sampai dengan pengadaan mobil ambulance desa. Hal ini menandakan bahwa proses pembangunan dalam bidang kesehatan masih menjadi pusat perhatian pemerintah Kabupaten Cirebon.

Kesimpulan

Semua elemen atau stakeholder dalam proses MUSRENBANG sudah dilibatkan, mulai dari tokoh agama, perwakilan perempuan, tokoh adat, tokoh masyarakat, LSM, aparat pemerintah. Proses MUSRENBANG merupakan proses tidak terpisahkan mulai dari usulan desa, MUSRENBANG Kecamatan, MUSRENBANG OPD dan juga mengevaluasi hasil pembangunan tahun sebelumnya. Konsistensi MUSRENBANG Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Cirebon seringkali tidak linier dengan apa yang dibahas dalam MUSRENBANG, sehingga APBD berjalan tidak sesuai dengan kehendak dan kebutuhan masyarakat. Terjadi kecenderungannya bahwa para wakil masyarakat yang duduk di DPRD selaku lembaga legislatif, ataupun aparat Pemerintah Daerah selaku lembaga eksekutif yang semestinya memperjuangkan aspirasi masyarakat luas lebih mendahulukan individu dan golongan. Sehingga proses MUSRENBANG yang seyogianya dapat mencerminkan berbagai kebutuhan masyarakat dalam pembangunan belum efektif sebagaimana dilaksanakan.

Efektifitas MUSRENBANG Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Cirebon perspektif Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Perencanaan pembangunan mengacu pada semua peraturan yang berlaku yaitu berdasarkan pada: yang pertama, ditingkat nasional sumber hukum yang digunakan dalam perencanaan pembangunan adalah Undang-undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang kedua ditingkat Kabupaten mengacu pada Peraturan Bupati Kabupaten Cirebon Nomor 49 Tahun 2012 tentang Tahapan dan Tata Cara Pelaksanaan MUSRENBANG. Perencanaan pembangunan berdasarkan kesepakatan masyarakat melalui Musyawarah perencanaan pembangunan (MUSRENBANG) sehingga sesuai sumber hukum dalam perencanaan pembangunan dan menjunjung etika dan nilai yang ada di masyarakat.

BIBLIOGRAFI

- Anggara, Sahya. (2013). *Sistem Politik Indonesia* (Vol. 1). CV Pustaka Setia.
- Azhar, Fikri. (2015). Partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) di Kelurahan Pegirian Kecamatan Semampir Kota Surabaya. *Kebijakan Dan Manajemen Pubik*, 3(2), 63–70.
- Hirawan, Zaenal. (2014). Efektivitas Musrenbang Dalam Penyusunan Apbd Kabupaten Cirebon. *Jurnal Administrasi Publik Volume 5, Nomor 2, Desember 2014*, 5(2).
- Kasim, Ifdhal, & Kasim, Ifdhal. (2002). *Hukum: Paradigma, metode dan dinamika masalahnya*. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Perkumpulan untuk Pembaruan
- Samosir, Lasma Romauli. (2017). *Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan (Studi Kasus pada Kecamatan Gunung Sitember Kabupaten Dairi)*.
- Soekanto, Soerjono. (1983). *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*. Rajawali.
- Soekanto, Soerjono, & Mamudji, Sri. (2001). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. RajaGrafindo Persada.
- Suroso, Hadi, Hakim, Abdul, & Noor, Irwan. (2014). Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan Di Desa Banjaran Kecamatan Driyorejo Kabupaten Gresik. *Wacana Journal of Social and Humanity Studies*, 17(1), 7–15.
- Suyanto, Bagong. (2015). *Metode Penelitian Sosial: Berbagai Alternatif Pendekatan*. Prenada Media.
- Yunas, Novy Setia. (2017). Efektivitas E-Musrenbang di Kota Surabaya dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Berparadigma Masyarakat. *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 7(1), 19–27.