

EFEKTIVITAS MUSRENBANG DALAM PENYUSUNAN APBD KABUPATEN SUBANG

Oleh

Zaenal Hirawan

zaenal_hirawan@yahoo.co.id

Program Studi Ilmu Administrasi Niaga
Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Subang

Abstrak : Musrenbang merupakan salah satu forum yang bersifat *bottom up* atau partisipasi masyarakat dalam rangka menentukan tingkat pembangunan. Faktanya bahwa forum ini hanya melegalisasi kepentingan sekelompok orang yang memiliki kepentingan tertentu dalam menentukan kebijakan. Hal ini memberikan gambaran bahwa Musrenbang belum konsisten dalam menentukan struktur anggaran dalam pembangunan daerah. Selain itu, Musrenbang dinilai kurang efektif untuk mencerminkan bahwa pola pembangunan yang dilakukan merupakan kebutuhan masyarakat.

Abstract : Musrenbang is one that is bottom up a forum or community participation in order to determine the level of development. The fact this forum only legalize the interests of a group of people who have a particular interest in determining policy. This illustrates that Musrenbang not been consistent in determining the structure of the budget in regional development. Additionally, Musrenbang considered less effective to reflect that development patterns do a community needs

Keywords : community, participation, development

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keberhasilan pembangunan di suatu wilayah pemerintahan akan sangat ditentukan oleh bagaimana kualitas perencanaan pembangunannya. Seperti dipahami bahwa perencanaan akan menunjukkan arah yang jelas tentang apa yang menjadi kebutuhan warga dalam periode tertentu. Dengan perencanaan, semua kegiatan pembangunan dalam berbagai sektor memiliki target yang jelas dan terukur. Oleh karena itu perencanaan akan memudahkan para pelaku

pembangunan dalam mencapai target-target yang telah ditentukan.

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 mengikti 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.

Diantara elemen-elemen pemangku kepentingan yang utama adalah pemerintah, masyarakat (warga Negara), dan swasta. Sesuai dengan UU Republik Indonesia No. 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). Jadi Musrenbang adalah forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Dari forum Musrenbang akan menghasilkan dokumen perencanaan pembangunan yang berupa rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara Negara dan masyarakat.

Penyelenggaraan Musrenbang di tingkat pemerintah daerah secara institusi dikoordinasikan oleh BAPPEDA dan dengan mengikutsertakan 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 terkomodir dalam APBD yang telah ditetapkan.

Musrenbang merupakan forum musyawarah tahunan yang dilaksanakan secara partisipatif oleh para pemangku kepentingan untuk menyepakati rencana kegiatan tahun anggaran yang berjalan sesuai dengan tingkatannya. Tujuan diadakannya Musrenbang yaitu untuk menampung dan menetapkan kegiatan prioritas sesuai kebutuhan masyarakat yang diperoleh dari musyawarah perencanaan yang sesuai dengan tingkatan dibawahnya serta menetapkan kegiatan yang dibiayai melalui APBD maupun sumber pendanaan lainnya.

APBD pada saat ini populer dengan istilah anggaran publik, seringkali diletakan pada posisi yang tidak semestinya, kesalahan tersebut misalnya seringkali pada tahap proses penyusunan APBD yang terlibat hanyalah pejabat eksekutif, seperti Bupati, Sekda, Kepala-kepala Dinas dan para anggota DPRD. Sementara itu masyarakat (rakyat) hanya menjadi penonton yang keberadaan cukup jauh bahkan nyaris tidak dapat mendengar tentang apa yang mereka bahas. Dalam hal ini masyarakat pada akhirnya tidak terlibat dalam proses pembuatan anggaran.

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 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 bias 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 structural 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 perundangan-undangan seperti: UU No. 32 Tahun 2004, UU No.33 Tahun 2004, UU No. 25 Tahun 2004, UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004 dan UU No. 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.

Saat ini yang terjadi dalam penetapan APBD Kabupaten Subang 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 aparatur 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.

1.2 Rumusan Masalah

- a. Bagaimana proses pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Subang
- b. Bagaimana konsistensi Musrenbang dalam penyusunan APBD di Kabupaten Subang

PEMBAHASAN

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Musyawarah Perencanaan Pembangunan

Merupakan sejarah baru bagi bangsa Indonesia karena untuk pertama kali memiliki Undang-undang Perencanaan Pembangunan Nasional yaitu dengan ditetapkannya UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, karena selama ini perencanaan pembangunan di daerah diatur di tingkat Menteri misalnya Kepmendagri Nomor 9 Tahun 1982 tentang Pedoman Perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan di Daerah (P5D).

Musrenbang dilaksanakan secara bertingkat dari tingkat Desa, Kecamatan, OPD dan Kabupaten.

A. Tujuan.

1. Menampung dan menetapkan prioritas kebutuhan masyarakat yang diperoleh dari musyawarah perencanaan pada tingkat dibawahnya.
2. Menetapkan prioritas kegiatan desa yang akan dibiayai melalui alokasi dana desa yang berasal dari APBD Kabupaten maupun sumber pendanaan lainnya.
3. Menetapkan prioritas kegiatan yang akan diajukan untuk dibahas pada Musrenbang Kecamatan.

B. Keluaran.

1. Daftar prioritas kegiatan yang akan dilaksanakan sendiri oleh Desa/Kelurahan yang bersangkutan

2. Daftar kegiatan yang akan dilaksanakan melalui Alokasi Dana Desa, secara swadaya maupun melalui pendanaan lainnya.
3. Daftar prioritas kegiatan yang akan diusulkan ke kecamatan untuk dibiayai melalui APBD Kabupaten dan APBD Propinsi.
4. Daftar nama anggota delegasi yang akan membahas hasil Musrenbang desa/Kelurahan pada forum Musrenbang Kecamatan.

C. Peserta.

Komponen Masyarakat (Individu/Kelompok) yang berada di desa/ Kelurahan seperti: Ketua RT/RW, Kepala Dusun, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), Ketua Adat, Kelompok perempuan, Kelompok Pemuda, Organisasi Masyarakat, Pengusaha, Kelompok tani/nelayan dan lain-lain.

2.1.2 Efektivitas Perencanaan

2.1.2.1 Pengertian Efektivitas

Didalam berbagai bidang keahlian, pengertian efektivitas sangat beragam dan tergantung kepada konteks yang bagaimana efektivitas tersebut digunakan. Tetapi pada umumnya para ahli sependapat bahwa pengertian efektivitas pada prinsipnya adalah seberapa besar hasil guna yang dicapai dengan mempergunakan semaksimal mungkin sarana dan prasarana serta sumber daya yang tersedia. Menurut Barnard dalam Gibson (1996), efektivitas adalah mempunyai pencapaian sasaran dari upaya bersama, dimana derajat pencapaian sasaran menunjukkan derajat keefektivan yang dicapai. Sedangkan

menurut (Drucker, 1974) bahwa efektivitas adalah suatu tingkatan yang sesuai antara keluaran secara empiris dalam suatu sistem dengan keluaran (*output*) yang diharapkan. Jadi efektivitas berkaitan erat dengan suatu kegiatan untuk bekerja dengan benar demi tercapainya hasil yang lebih baik sesuai dengan tujuan semula.

Bahkan menurut (Hersey & Blanchard, 1996), bahwa efektivitas bila dihubungkan dengan konteks manajemen adalah tercapainya suatu tujuan yang konsisten dengan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok pada tingkatan yang lebih bawah dan berlaku juga bahwa efektivitas tampak seperti kontinum yang beranjak sangat efektif sampai kepada sangat tidak efektif. Kalau dilihat dari beberapa pengertian dan penjelasan tersebut diatas, maka pengertian efektivitas dapat disimpulkan sebagai berikut: Kondisi dimanan pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atas jasa kegiatan yang dijalankannya. Efektivitas merupakan suatu ukuran yang dapat menunjukkan suatu program tersebut berhasil atau tidak. Efektivitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan

2.1.2.2 Tingkat Efektivitas

Perencanaan

Untuk mengukur tingkat efektivitas suatu kelompok, perlu adanya pengukuran dan menurut (Etzioni,1980) indikator-indikator pengukuran tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Orientasi terhadap lingkungan
- b. Alokasi sumber daya secara optimum
- c. Realisasi tujuan

Jika masyarakat benar-benar diberi kesempatan dan peluang serta haknya, untuk terlibat secara aktif dalam proses perencanaan pembangunan, pelaksanaan pembangunan diperkirakan akan berlangsung efektif dan efisien, jadi tujuan dari pembangunan itu dapat benar-benar tercapai misalnya peningkatan kualitas atau pemanfaatan dan pemeliharaan prasarana dan sarana akan lebih baik. Partisipasi masyarakat yang demikian akan membangkitkan semangat kemandirian dan kerjasama antara masyarakat. Masyarakat sendiri akan berusaha meningkatkan partisipasinya, swadayanya, yang pada akhirnya akan mengurangi beban kebutuhan sumber daya pemerintah.

Disisi lain segi efektivitas dan efisiensi peran serta masyarakat perlu juga diwaspadai, dimana peran serta masyarakat jangan hanya tercipta pandangan dari sumbangan sumber daya yang bersifat nyata dan terukur (uang, tanah dan tenaga). Akan tetapi, peran serta masyarakat bisa juga terlihat dari sumbangan sumber daya yang tidak terlihat/tidak tampak yaitu pengetahuan (sumber daya, kebutuhan, prioritas dan daerah masyarakat tersebut), kreativitas, ketrampilan dan organisasi. Jadi dengan demikian, agar masyarakat diberi kesempatan untuk menyumbangkan sumber daya yang ada didalam masyarakat baik yang tampak maupun yang tidak nampak agar mereka tidak kehilangan motivasi, kemauan dan

keaktivitas serta keantusiasan mereka didalam mewujudkan peran sertanya. Tingkat peran serta dalam pembangunan akan efektif dan efisien bila telah berada pada jenjang *degrees of citizen Power*, dimana masyarakat memiliki kekuatan mayoritas didalam pengambilan keputusan (Arnstein, 1995).

Wicaksono dan Sigiarto (Wijaya, 2001) berpendapat bahwa perencanaan partisipatif adalah usaha yang dilakukan masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi agar mencapai kondisi yang diharapkan berdasarkan kebutuhan dan kemampuan secara mandiri. mengemukakan faktor perencanaan partisipatif sebagai berikut:

1. Terfokus pada kepentingan masyarakat.
 - a. Perencanaan program berdasarkan pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat.
 - b. Perencanaan disiapkan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat yang memenuhi sikap saling percaya dan terbuka.
2. Partisipatoris (keterlibatan)
Setiap masyarakat melalui forum pertemuan, memperoleh peluang yang sama dalam sumbangan pemikiran tanpa dihambat oleh kemampuan berbicara, waktu dan tempat.
3. Dinamis
 - a. Perencanaan mencerminkan kepentingan dan kebutuhan semua pihak.
 - b. Proses perencanaan berlangsung secara berkelanjutan dan proaktif.
4. Sinergitas
 - a. Harus menjamin keterlibatan semua pihak.

- b. Selalu menekankan kerja sama antar wilayah administrasi dan geografi.
 - c. Memperhatikan interaksi diantara stakeholders.
5. Legalitas
 - a. Perencanaan pembangunan dilaksanakan dengan mengacu pada semua peraturan yang berlaku.
 - b. Menjunjung etika dan tata nilai masyarakat.
 - c. Tidak memberikan peluang bagi penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan.
6. Fisibilitas
Perencanaan harus bersifat spesifik, terukur, dan dijalankan dan mempertimbangkan waktu.

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Soejono dan Abdurrahman (2005: 19) menyebutkan bahwa “metode penelitian deskriptif merupakan suatu metode yang banyak dipergunakan dan dikembangkan dalam penelitian ilmu-ilmu sosial, karena memang kebanyakan penelitian sosial adalah bersifat deskriptif

Adapun pendekatan penelitian dalam penelitian ini yaitu dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Sukmadinata (2009: 60), penelitian kualitatif adalah suatu penelitian yang ditujukan untuk mendeskripsikan dan menganalisis fenomena, peristiwa, aktivitas sosial, sikap, kepercayaan, persepsi, pemikiran

orang secara individual maupun kelompok

ANALISIS HASIL PENELITIAN

4.1 Analisis Tingkat Efektivitas

Pelaksanaan Musrenbang

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 Subang 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. Kegiatan penyelidikan dimulai dari tingkat RT (Rukun Tetangga) melalui mekanisme sebagai berikut: Ketua RT dibantu perangkatnya mengumpulkan warga untuk menggali dan mengumpulkan masalah-masalah dan kebutuhan masyarakat, sehingga diperoleh daftar masalah dan kebutuhan secara menyeluruh yang perlu diseleksi lebih lanjut untuk dipilih

mana masalah dan kebutuhan yang dianggap prioritas untuk dijadikan usulan prioritas dalam tahapan Musrenbang.

Sebelum penyeleksian masalah dan kebutuhan, terlebih dahulu dilakukan review terhadap masalah dan kebutuhan yang diusulkan, ini ditujukan untuk mengetahui kebenaran dan validitas keadaan masyarakat dan lingkungan RT secara menyeluruh. Informasi yang teridentifikasi meliputi berbagai masalah, potensi dan kebutuhan masyarakat di bidang ekonomi, kesehatan, pendidikan, sosial serta sarana dan prasarana lingkungan.

Pihak yang bertugas mereview adalah Ketua RT beserta perangkatnya. Selanjutnya melakukan penentuan prioritas di tingkat RT. Penentuan prioritas harus dilakukan berdasarkan pengkajian/ analisis masalah melalui pembobotan/ ranking dan pengelompokan masalah dan kebutuhan. Jarak antara satu rumah dengan yang lainnya yang cukup jauh di kantor Desa menjadi penyebab rendahnya tingkat kehadiran warga dalam kegiatan tersebut.

Penyebab lain dari rendahnya tingkat kehadiran warga dalam kegiatan penyelidikan adalah kegiatan tersebut dirasakan warga tidak memberikan perbaikan dalam kehidupan warga. Masalah dan kebutuhan yang diusulkan tidak disertai upaya pemecahan oleh pemerintah, sehingga hasil kegiatan penyelidikan hanya merupakan daftar masalah dan kebutuhan, yang membuat sebagian warga enggan menghadiri kembali kegiatan penyelidikan di tahun berikutnya. Padahal kegiatan penyelidikan tersebut sangat

penting untuk mengetahui, menggali dan mengumpulkan masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat yang nantinya akan diajukan sebagai usulan prioritas dalam musyawarah perencanaan pembangunan tingkat Desa, Kecamatan dan seterusnya.

Sebagian besar desa belum dapat melakukan pembinaan kepada warganya khususnya para ketua RT untuk menyelenggarakan kegiatan penyelidikan. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan jumlah perangkat desa untuk memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan penyelidikan di tingkat RT, sehingga informasi tentang masalah dan kebutuhan masyarakat yang diusulkan ke tingkat desa umumnya merupakan masalah dan kebutuhan masyarakat berdasarkan pandangan para kepala dusun.

Masalah dan kebutuhan yang diusulkan di tingkat desa tidak seluruhnya berasal dari kegiatan penyelidikan yang dilakukan di tingkat RT, bahkan untuk beberapa dusun ide usulan yang dirumuskan digali oleh elit desa seperti kades dan perangkatnya. Berdasarkan uraian di atas, tidak semua RT dalam satu desa menyelenggarakan kegiatan penyelidikan. Bagi RT yang tidak menyelenggarakan kegiatan penyelidikan mempunyai alas an tertentu, yakni sebelum masalah dan kebutuhan yang diusulkan tahun kemarin ditindaklanjuti maka pihak RT tidak akan melakukan penggalan masalah dan kebutuhan di tahun berikutnya. Mengingat masalah dan kebutuhannya masih sama bila belum diupayakan pemecahannya. Penyebab lainnya adalah bahwa keterbatasan

pemahaman masyarakat tentang perencanaan partisipatif menghambat pelaksanaan penyelidikan juga menghambat perencanaan pembangunan.

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).

Forum yang melibatkan masyarakat hanya pada proses perencanaan pembangunan desa dan Kecamatan, pada tingkatan yang lebih tinggi keterlibatan masyarakat semakin berkurang. Oleh karena itu pada tahapan proses perencanaan pembangunan (Musrenbang) Desa, keterlibatan masyarakat sebanyak mungkin agar dapat menyerap aspirasi sesuai dengan masalah dan kebutuhan masyarakat yang nyata sangat ditekankan.

Untuk membahas partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah, perlu kiranya diketahui perkembangan pembangunan di daerah yang selama ini dilakukan oleh pemerintah karena walau bagaimanapun peran pemerintah dalam pembangunan yang selama ini tidak terlepas dari peran masyarakat maka keberadaan masyarakat juga tidak dapat dipandang sebelah mata dalam kehidupan bernegara dan dalam kegiatan pembangunan.

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.

Keterlibatan setiap masyarakat dalam perencanaan program melalui forum pertemuan, memperoleh peluang yang sama dalam sumbangan pemikiran tanpa dihambat oleh kemampuan berbicara, waktu dan tempat, diharapkan dapat membuka kesempatan sebanyak-banyaknya bagi masyarakat untuk memberikan kontribusi dalam perencanaan program agar mencapai tujuan yang ditetapkan. Keterlibatan masyarakat mendorong timbulnya perasaan saling memiliki sehingga lahir keinginan untuk menjaga, mendayagunakan, mempertahankan dan mengembangkan kelangsungan sistem perencanaan pembangunan yang partisipatif, integratif dan sesuai dengan pembangunan daerah. Masyarakat akan lebih mempercayai program kegiatan apabila mereka dilibatkan dalam persiapan dan perencanaannya. Mendorong partisipasi umum karena kan timbul anggapan bahwa merupakan hak

demokrasi bila masyarakat dilibatkan pembangunan.

c. Dinamis

Karena Musrenbang merupakan salah satu rangkaian proses perencanaan pembangunan yang tidak dapat dipisahkan dalam rangkaian pembangunan dalam suatu wilayah. Khususnya di Kabupaten Subang, 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 Subang. Ini menandakan bahwa dalam forum tingkat kecamatan hanya membahas program-program yang menjadi prioritas dari tiap desa atau kelurahan. Apakah sesuai dengan pembangunan Kabupaten Subang atau tidak. Selain itu, usulan tersebut bertubrukan dengan program lintas SKPD atau tidak. Jika program tersebut tidak seiring dengan pembangunan kabupaten maka daftar usulan desa akan dikembalikan. Hal-hal ini yang perlu mendapatkan perhatian dan pemahaman dari pemangku desa, sehingga tidak ada tanggapan yang negatif terhadap proses Musrenbang.

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 Subang 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 Subang 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: 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 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 gejala dari masyarakat atas perencanaan pembangunan yang diputuskan, karena masyarakat pun terlibat dalam proses tersebut.

Meskipun berdasarkan beberapa informan mengatakan bahwa ketrelibatan masyarakat hanya terbatas pada tahap merumuskan kegiatan saja, tidak terlibat dalam pengambilan keputusan dalam memutuskan kegiatan prioritas, itu pun 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 Subang Nomor 49 Tahun 2012 tentang Tahapan dan Tata Cara Pelaksanaan Musrenbang. Program pembangunan Kabupaten Subang 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 Subang 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 Subang 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 Subang 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 Subang.

4.2 Konsistensi Musrenbang Dalam Penyusunan APBD Kabupaten Subang

Konsistensi (*consistency*) yang berasal dari kata *consistent* mengandung pengertian *not changing, in agreement, etc (Oxford Learner's Pocket Dictionary)*. Pengertian konsisten tidak sebatas itu saja, tetapi konsisten adalah antara janji dengan implementasi, peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan yang lebih rendah, serta antara aturan main dengan pelaksanaan. Perencanaan pembangunan daerah disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Semua rencana yang telah disusun oleh pemerintah daerah harus mempunyai dampak bagi peningkatan kualitas hidup masyarakatnya. Oleh karena itu pemerintah daerah harus bisa menyusun perencanaan dan penganggaran dengan keterbukaan dan tanggung jawab.

Dalam hal ini konsisten adalah terhadap rencana dan anggaran yang telah disepakati dalam dokumen perencanaan dan penganggaran. Bahkan pengertian konsisten tidak sebatas itu, konsistensi antara aturan main dengan pelaksanaan, janji dengan implementasi, peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan yang lebih rendah, dan tidak ada perlakuan diskriminatif dalam berbagai bidang. Namun dalam hal ini perencanaan yang konsisten terjadi apabila terdapat kesinambungan program dan kegiatan dan sinkronisasi dan sinergitas setiap program dan kegiatan

Dari pengakuan informan bahwa tak terbilang dekade 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. Alih-alih program berjalan sukses, terkadang program malah dirongrong sendiri masyarakat

Kenyataan ini menjadi paradok dan terbalik dengan pernyataan perangkat OPD yang cenderung normatif dan

berlindung dibalik peraturan perundang-undangan dimana informan dari legislatif menyampaikan bahwa proses penyusunan APBD merupakan proses politik. Berdasarkan data menunjukkan, dari semua usulan masyarakat setiap tahunnya, program yang terserap dalam perencanaan dan penganggaran hanya sepersekian persen. Padahal, masyarakat yang awalnya antusias ikut dalam proses musrenbang menyangka sebagian besar programnya akan direalisasikan. Kekecewaan ini berimplikasi pada menurunnya tingkat kehadiran dalam proses tahun berikutnya. Lebih parah lagi keaktifan masyarakat pada kegiatan pembangunann lainnya semakin menurun. Tidak terjaringnya program-program yang diajukan juga terjadi karena beberapa faktor, seperti kesalahan postur anggaran, program yang bertentangan dengan norma hukum, atau tren dan prioritas pembangunan daerah tidak sesuai dengan program, dan beberapa faktor lainnya.

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 Subang 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 kelurahan atau Kepala Desa sebagai lembaga yang melakukan proses Musrenbang.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan analisis pada bagian-bagian sebelumnya dapat disimpulkan beberapa hal berikut:

1. Semua elemen atau stakeholder dalam proses Musrenbang sudah dilibatkan, mulai dari tokoh agama, perwakilan perempuan, tokoh adat, tokoh masyarakat, LSM, apratur pemerintah. Proses Musrenbang merupakan proses tidak terpisahkan mulai dari usulan desa, Musrenbang Kecamatan, Musrenbang OPD dan juga mengevaluasi hasil pembangunan tahun sebelumnya.
2. Secara umum proses musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) belum berjalan efektif.

5.2 Saran

Berdasarkan analisis kajian ini, proses musyawarah perencanaan pembangunan agar lebih baik di masa

mendatang perlu didukung oleh upaya-upaya berikut:

1. Saran teoritis
 - a. Musrenbang hendaknya dapat menghasilkan sebuah daftar skala prioritas kebutuhan masyarakat, bukan hanya sekadar keinginan masyarakat. Dengan demikian Musrenbang harus benar-benar menyeleksi berbagai kebutuhan masyarakat dengan mempertimbangkan ketersediaan dana.
2. Saran Praktis
 - a. OPD mampu menggali setiap permasalahan lintas sektoral, karena Musrenbang melibatkan semua komponen Dinas secara lengkap dan pemerintah
 - b. Pelibatan pihak legislatif, dalam hal ini kompetensi legislatif sangat berperan dalam menentukan prioritas pembangunan. Selain itu, pemerintah harus mempunyai metode ORIK (objektif, reflektif, interpretative dan kepuasan)
 - c. Peningkatan kualitas masyarakat (*bottom up*) harus lebih aktif dalam pelaksanaan Musrenbang dan menggali informasi sebanyak mungkin mengenai program terkait dengan wilayah masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

- Amitai Etzioni, 1980. *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, New York, Free Press.
- Argyris, C. and D.A. Schon, 1980. *Organizational Learning: Theory,*

- Method and Practices, Reading, MA: Addison-Wesley
- Arnstein, Sherry R., 1969, A ladder of citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners, 8, 216-224 dalam Peterman, William, 2000,
- Arsyad, Azhar, 2003. Manajemen Pengetahuan Praktis Bagi Pimpinan & Eksekutif, Manajemen Strategik. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Chaskin, J. Robert. 2005. Defining Community Capacity: A Framework and Implications from a Comprehensive Community Initiative. The Chapin Hall Center for Children at the University of Chicago.
- Danim. 2002. Pengantar suatu penelitian kebijakan. Jakarta : Bumi Aksara
- Djumhana. 2007. Aspek-Aspek Hukum Desain di Indonesia. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
- Drucker. 1974. The Age of Discontinuity, Guidelines to Our Changing Society. London : Pan Books.
- Gibson. 1996. Organisasi: Perilaku, Struktur dan Proses. Jakarta: Bina Rupa Aksara
- Haryanto. 2007. Manajemen Sumber Daya Manusia Seri Pedoman Manajemen. Jakarta: Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Hasibuan. 1999. Manajemen Sumber Daya Manusia dan Kunci Keberhasilan, Jakarta : PT. Gunung Agung
- Hersey, Paul dan Ken Blanchard, 1996, Manajemen Perilaku Organisasi, Pendaayagunaan Sumber Daya Manusia, Penerjemah : Agus Dharma Jakarta: Penerbit Erlangga
- Sukmadinata. 2009. Metode Penelitian. Bandung: Rosdakarya
- The Liang Gie. 2001. Administrasi Perkantoran. Edisi Revisi. Bandung : Mandar Maju
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 1999, Teori, Analisis dan Evaluasi Pembangunan, LP3ES, Jakarta.
- Wijaya. 2001. Perencanaan Daerah: Memperkuat Prakarsa Rakyat dalam Otonomi Daerah. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama
- Dokumen Pendukung
- Menteri Dalam Negeri Nomor 0259/M.PPN/I/2005 tanggal 20 Januari 2005 Perihal Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbang
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002, tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah