

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Selama masa Orde Baru, harapan yang besar dari pemerintah daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah sendiri dari tahun ke tahun tidak pernah menjadi kenyataan, yang terjadi adalah ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan pemerintah pusat sebagai wujud ketidakberdayaan pendapatan asli daerah (PAD) dalam membiayai belanja daerah. Hal ini disebabkan karena pemerintah pusat terlalu dominan terhadap daerah. Pola pendekatan yang sentralistik dan keseragaman yang selama ini dikembangkan pemerintah pusat telah mematikan inisiatif dan kreativitas daerah dalam melakukan pembangunan. Maka pembangunan diharap dapat menerapkan prinsip-prinsip desentralisasi, bergerak dari bawah (*bottom up*), mengikutsertakan masyarakat secara aktif (*participatory*), dilaksanakan dari dan bersama masyarakat (*from and with people*).

Pemerintah daerah kurang diberi keleluasaan (*local discretion*) untuk menentukan kebijakan daerahnya sendiri. Kewenangan yang selama ini diberikan kepada daerah tidak disertai dengan pemberian infrastruktur yang memadai, penyiapan sumber daya manusia yang profesional, dan pembiayaan yang adil. Akibatnya yang terjadi bukannya tercipta kemandirian daerah, akan tetapi justru ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat. Namun, sebagai reaksi agar masyarakat tidak *dependent* (tergantungan) pada pemerintah pusat maka masyarakat harus terlibat langsung dan keterlibatan masyarakat dalam suatu pembangunan akan menentukan hasil di masa yang akan datang atau masyarakat secara mandiri akan melakukan pembangunan dengan ada atau tidaknya program dari pemerintah.

Pentingnya pembangunan yang menyentuh daerah serta aspek kehidupan masyarakatnya, menempatkan pemerintah dengan kewajibannya untuk melaksanakan pembangunan di tingkat kelurahan.

Mengacu pada Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah telah mengamanatkan bahwa dalam proses penyusunan dokumen perencanaan pembangunan perlu mengikutsertakan seluruh komponen masyarakat dalam bentuk forum antar pemangku kepentingan yang selanjutnya disebut Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).

Musrenbang merupakan salah satu bagian yang sangat penting dalam perencanaan pembangunan. Peran musrenbang menjadi lebih bermakna karena menjadi media utama konsultasi publik bagi segenap pelaku kepentingan untuk menyelaraskan prioritas pembangunan kecamatan/kelurahan dengan prioritas dan sasaran pembangunan kota, mengklarifikasi usulan program dan kegiatan yang telah disampaikan masyarakat pada setiap tahapan musrenbang, mulai dari musrenbang kelurahan, musrenbang kecamatan, forum Renja-PD dan musrenbang kota. Selain itu untuk menyepakati prioritas pembangunan dan program/kegiatan pada setiap tahapan musrenbang.

Konsep partisipasi dalam pembangunan identik dengan kekuasaan masyarakat. Partisipasi merupakan pendistribusian kekuasaan yang akan memungkinkan masyarakat bawah yang saat ini tidak terakomodasi dalam proses ekonomi dan politik, masuk ke dalam proses ini. Ini merupakan strategi yang dengannya kelompok masyarakat bergabung dalam menentukan

bagaimana informasi diedarkan, goals dan kebijakan disusun serta program dioperasikan.¹

Partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan sangat penting karena dapat menumbuhkan sikap memiliki dan rasa tanggung jawab masyarakat terhadap pembangunan. Sebab, merekalah yang mengetahui permasalahan dan kebutuhan dalam rangka membangun wilayahnya. Merekalah nantinya yang akan memanfaatkan dan menilai tentang berhasil atau tidaknya pembangunan di wilayah mereka. Jadi, untuk tercapainya keberhasilan pembangunan masyarakat desa maka segala program perencanaan, pelaksanaan serta evaluasi pembangunan harus melibatkan masyarakat.²

Partisipasi masyarakat sebagai masukan pembangunan diharapkan dapat meningkatkan usaha perbaikan kondisi dan taraf hidup masyarakat kelurahan. Antara partisipasi masyarakat kelurahan dengan kemampuan masyarakat sekitar untuk berkembang secara mandiri. Kesiapan masyarakat untuk berpartisipasi merupakan tanda adanya kemampuan awal masyarakat untuk berkembang secara mandiri. Partisipasi masyarakat di dalam pembangunan dapat membutuhkan sebuah kemampuan masyarakat dalam sebuah pembangunan masyarakat. Oleh karena itu, persepsi yang fundamental pembangunan masyarakat adalah peningkatan partisipasi demokratis. Dengan demikian, partisipasi tidak hanya ikut-ikutan tetapi, melainkan mengambil peranan terutama dalam mengontrol lembaga-lembaga yang berfungsi melayani kepentingan masyarakat terutama pada masyarakat kelurahan.

Dalam mewujudkan partisipasi tersebut, pemerintah telah membentuk sebuah forum yang digunakan untuk menyelenggarakan perencanaan pembangunan, yang dikenal dengan Musrenbang (musyawarah rencana

¹ White, dikutip dari Bambang Budiwiranto, *Mengelola Projek Pengembangan Masyarakat Teori dan Praktis*, 2008, hal. 62.

² Diana Conyers, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1954), hal. 154.

pembangunan). Agenda program tahunan ini diselenggarakan di bulan Januari. Sebagai mekanisme perencanaan partisipatif yang bersifat *bottom-up planning*. Musrenbang ini dimulai dari satuan pemerintahan yang paling bawah, yaitu tingkat kelurahan/desa dan kemudian secara hierarki naik ke atas yaitu tingkat kecamatan dan tingkat kabupaten/kota.

Perlibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan pembangunan diatur secara bertahap sesuai dengan Surat Edaran Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Nomor: 008/M.PPN/01/2007.050/264/SJ Tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Musrenbangda Tahun 2007. Kondisi ini menunjukkan bahwa proses penyusunan kebijakan pembangunan bersifat elitis, dalam arti pemerintahlah yang menjadi penentu kebijakan pembangunan, sedangkan masyarakat berperan memberikan masukan kepada pemerintah tentang apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Musrenbang kelurahan merupakan forum dialogis antara pemerintah kelurahan dengan pemangku kepentingan lainnya yang dilaksanakan secara partisipatif untuk mendiskusikan dan menyepakati program pembangunan yang dapat memajukan keadaan kelurahan 5 (lima) dan 1 (satu) tahunan. Dalam musrenbang kelurahan, pemerintah kelurahan dan berbagai komponen warga bekerjasama memikirkan cara memajukan kelurahannya melalui program pembangunan kelurahan.

Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tahun 2021 di Kota Depok dilaksanakan secara virtual. Baik Musrenbang tingkat kelurahan maupun kecamatan. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan dan Pengembangan Penelitian (Bappeda) Kota Depok telah mengeluarkan Surat Edaran tentang pelaksanaan Musrenbang secara virtual atau dalam jaringan (daring) kepada seluruh lurah dan camat. Hal ini merupakan tindaklanjut dari Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 01

Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19.

Teknis pelaksanaan Musrenbang diserahkan kepada wilayah masing-masing untuk menyediakan fasilitas virtual. Dengan begitu, kegiatan diskusi dapat berjalan baik dan lancar. Musrenbang online ini berlangsung selama satu hingga tiga jam. Adapun undangan yang bisa mengikuti Musrenbang antara lain Perangkat Daerah (PD), termasuk Kelurahan, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), dan pemangku kepentingan lainnya. Termasuk dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Depok.

Kemudian, dapat diidentifikasi berbagai persoalan yang terdapat di Kelurahan Cinangka Kecamatan Sawangan Kota Depok. Diantaranya,

Kehadiran masyarakat dalam forum Musrenbang Kelurahan Cinangka tahun 2019 relatif rendah. Terkait siapa-siapa yang diundang dalam Musrenbang aparat Kelurahan Cinangka menentukan 50 undangan yang disebar untuk peserta yang terdiri dari aparat kelurahan, tokoh masyarakat, pemuda dan masyarakat secara umum. Pada Musrenbang Kelurahan Cinangka tahun 2019, jumlah peserta yang hadir berjumlah 23 orang. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kehadiran masyarakat yang diundang rendah yaitu mencapai 45% (*empat puluh lima persen*). Dari 50 peserta yang diundang yang tidak hadir berjumlah 27 orang. Dan 23 orang peserta Musrenbang Kelurahan Cinangka yang aktif memberikan/masukan hanya 7 (tujuh) orang.

Selain itu, untuk melihat apa saja ekspektasi terhadap partisipasi masyarakat dalam Musrenbang di kelurahan Cinangka. Atas dasar permasalahan tersebut, penulis tertarik dan memandang perlu untuk melakukan penelitian lebih lanjut.

Kendala yang dialami dalam pelaksanaan program ialah tidak memiliki rasa percaya kepada pemerintah dalam mengelola program. Ada tiga alasan utama pentingnya melibatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan

pengambilan keputusan pembangunan, yaitu (1) sebagai langkah awal untuk mempersiapkan masyarakat untuk berpartisipasi dan merupakan satu cara untuk menumbuhkan rasa memiliki dan rasa tanggung jawab masyarakat setempat terhadap program pembangunan yang dilaksanakan; (2) Sebagai alat untuk memperoleh informasi mengenai kebutuhan, kondisi, dan sikap masyarakat setempat; dan (3) Masyarakat memperoleh hal untuk ‘urun rembug’ dalam menentukan program-program pembangunan yang dilaksanakan. Atas dasar permasalahan tersebut, penulis tertarik dan memandang perlu untuk melakukan penelitian lebih lanjut.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar masalah yang telah diuraikan tersebut, maka masalah yang ada di dalam penelitian ini dapat lebih lanjut diidentifikasi sebagai berikut:

1. Informasi yang diterima masyarakat terhadap Musyawarah Rencana Pembangunan Daerah yang dilaksanakan secara virtual dimasa pandemi Covid-19.
2. Ekspektasi masyarakat atas keterlibatannya dalam Musyawarah Rencana Pembangunan Daerah tingkat Kelurahan yang dilaksanakan secara virtual dimasa pandemi Covid-19.
3. Faktor pendukung dan penghambat partisipasi masyarakat dalam melaksanakan Musrenbang di Kelurahan Cinangka yang dilaksanakan secara virtual dimasa pandemi Covid-19.
4. Tingkat antusias warga dalam mengikuti Murenbang yang dilaksanakan secara virtual dimasa pandemi Covid-19.
5. Mengatasi rendahnya tingkat partisipasi masyarakat yang rendah terhadap Musrenbang yang dilaksanakan secara virtual dimasa pandemi Covid-19.

1.3. Batasan Masalah

Berdasarkan identifikasi tersebut, masalah di dalam penelitian ini dibatasi hanya pada:

1. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kelurahan Cinangka yang dilaksanakan secara virtual dimasa pandemi Covid-19.
2. Faktor pendukung dan faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbang di Kelurahan Cinangka.

1.4. Rumusan Masalah

Penelitian ini hanya dibatasi pada partisipasi masyarakat masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan di Kelurahan Cinangka yang dilaksanakan secara virtual dimasa pandemi Covid-19.

1.5. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini memiliki tujuan Untuk mengetahui dan menganalisis partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kelurahan Cinangka yang dilaksanakan secara virtual dimasa pandemi Covid-19.

1.6. Manfaat Penelitian

1. Secara praktis: Penelitian ini adalah agar dapat digunakan sebagai acuan di dalam pengembangan daerah di masa yang akan datang. Terutama terkait permasalahan perencanaan pembangunan wilayah, sehingga dapat berguna bagi kepentingan masyarakat bersama.
2. Secara akademis: Penelitian ini diharapkan memperkaya khazanah ilmu khususnya pada program studi Administrasi Publik Universitas Muhammadiyah Jakarta. Bagi penulis penelitian ini bermanfaat dalam menambah wawasan dan pengetahuan terkait objek penelitian. Untuk dapat mengetahui dan dapat memberikan sumbangan pemahaman terkait partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) di Kelurahan Cinangka Kecamatan Sawangan Kota Depok.

