

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Pada hakekatnya tujuan pembangunan suatu Negara dilaksanakan adalah untuk menyejahterakan masyarakat, demikian halnya dengan Negara Indonesia. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa tujuan Pembangunan Nasional Bangsa Indonesia adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia. Untuk mewujudkan tujuan tersebut dilaksanakan pembangunan nasional, yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat seluruhnya. Pembangunan sendiri merupakan proses yang dilakukan secara terus-menerus dalam rangka memperbaiki indikator sosial maupun ekonomi pada suatu wilayah sehingga akan memberikan dampak positif bagi pembangunan tersebut. Pembangunan pada hakekatnya merupakan salah satu upaya yang dilakukan menuju suatu keadaan yang lebih baik.

Sebelumnya, perencanaan pembangunan dan seluruh agenda pembangunan ditentukan oleh pemerintah berdasarkan asumsi pejabat atas prioritas dan kebutuhan masyarakat. Keadaan ini membuat masyarakat cenderung bersikap pasif terhadap berbagai permasalahan pembangunan dan cenderung melahirkan animo masyarakat yang tidak terlalu peduli akan masalah pembangunan sehingga

ada anggapan bahwa perencanaan pembangunan daerah hanya merupakan tanggungjawab pemerintah saja dan kalau pun ada aspirasi masyarakat, itu hanya dianggap sebagai sumbang saran yang tidak mengikat.

Faktor penting dalam perencanaan pembangunan daerah adalah desentralisasi. Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk menetapkan kebijakan (kewenangan politik) dan melaksanakan kebijakan (kewenangan administrasi), berdasarkan *local voice* dan *local choice*. Penyerahan kewenangan tersebut berimplikasi pada perencanaan pembangunan di daerah. Daerah diharapkan mampu untuk mengidentifikasi kebutuhannya sendiri, merumuskan tujuan pembangunan sendiri, serta membuat strategi yang tepat untuk mencapai tujuannya.

Penyerahan kewenangan yang diterapkan dalam otonomi daerah bersifat *open end arrangement* atau *general competence*. Daerah diberi keleluasaan untuk menyelenggarakan kewenangan berdasarkan kebutuhan dan inisiatifnya sendiri di luar kewenangan yang dimiliki oleh pusat. Dalam konsep otonomi tersebut, pemerintah pusat hanya menyisakan kewenangan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sampai saat ini masih berlaku, mempunyai corak sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah sebagaimana tersebut di atas.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Perencanaan Pembangunan merupakan satu kesatuan tindakan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Penyusunan rencana pembangunan ini tersebut dirumuskan melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Dalam musrenbang tersebut seluruh pelaku/aktor pembangunan dilibatkandalam penyusunan rencana pembangunan. Dalam sistem perencanaan pembangunan ini, rencana dibagi dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Pembangunan Tahunan. Rencana Pembangunan Tahunan merupakan bentuk rencana operasional dari RPJP dan RPJM. Rencana Pembangunan Tahunan atau yang disebut sebagai Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (RKPD) inilah yang menjadi pedoman untuk penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Didalam RAPBD ini terdapat berbagai kegiatan yang diusulkan oleh masyarakat/*stakeholders* melalui instansi atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang relevan dengan bidang tugasnya dalam rangka mencapai tujuan pembangunan sesuai dengan apa yang digariskan dalam visi dan misi daerah.

Kedudukan Musrenbang atau Musrenbangda tersebut dengan mekanisme perencanaan sebagai upaya mewujudkan perencanaan partisipatif melalui tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam setiap formulasi kebijakan perencanaan pembangunan daerah. Musrenbang dibagi dalam beberapa tingkatan, yakni :

Musrenbang Desa/Kelurahan, Musrenbang Tingkat Kecamatan, Musrenbang Tingkat Kabupaten/Kota, Musrenbang Tingkat Provinsi, Musrenbang Tingkat Nasional. Penyelenggaraan Musrenbang wajib diselenggarakan menurut UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa/ Kelurahan karena dari hasil kegiatan Musrenbang akan memperoleh informasi paling penting terhadap usulan program yang di prioritaskan dari masyarakat karena apa yang dihasilkan merupakan kebutuhan masyarakat yang sebenarnya. Sejalan dengan aturan hukum yang berlaku di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 tentang, Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Serta UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Strategi Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), maka partisipasi masyarakat harus menjadi prioritas utama dalam merencanakan pembangunan sebagai bentuk dari proses demokrasi.

Untuk itu, agar Musrenbang lebih bermakna dalam kelanjutan pembangunan, kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk menyinkronkan kegiatan yang ada di unit kerjanya dengan kebutuhan masyarakat, sehingga dana yang ada di SKPD pemanfataannya lebih maksimal untuk kepentingan masyarakat.

Melaksanakan pembangunan bukanlah suatu pekerjaan yang cukup mudah, namun sebaliknya adalah salah satu pekerjaan yang sangat berat dan sulit. Oleh sebab itu dibutuhkan tenaga dan pikiran yang benar-benar mampu dan sesuai dengan tugas dan wewenang yang menjadi tanggungjawabnya, untuk itu dibutuhkan orang-orang yang mempunyai dedikasi, kejujuran dan tanggungjawab

akan pelaksanaan tugas dan wewenang yang diemban oleh setiap penyelenggara pemerintahan di daerah maupun di pusat agar peranan Bappeda dapat berjalan maksimal sebagai badan yang berperan penting dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Pontianak ini mempunyai fungsi membantu kepala daerah dalam menentukan kebijaksanaan dibidang perencanaan pembangunan daerah serta penilaian atas pelaksanaannya. Artinya untuk kota Pontianak berfungsi membantu Walikota dalam perencanaan pembangunan. Peran serta masyarakat sebagai wujud dari keseriusan masyarakat mengawal jalannya pembangunan perlu disertai dengan tersedianya ruang partisipasi publik dalam memberikan masukan- masukan yang mencerminkan aspirasi masyarakat. Perlunya keterlibatan masyarakat dianggap sangat penting dalam perencanaan pembangunan agar kebijakan yang dihasilkan nantinya akan lebih tepat sasaran. Partisipasi publik dalam kebijakan pembangunan di negara-negara yang menerapkan demokrasi termasuk di Indonesia bukanlah hal yang baru. Pada saat ini partisipasi dipandang sebagai proses mobilisasi yaitu pergerakan masyarakat dalam kegiatan pembangunan.

Partisipasi dalam perencanaan pembangunan tidak hanya dipusatkan oleh partisipasi masyarakat atau pemerintah. Sulit untuk dipungkiri bahwa dalam beberapa hal seluruh masyarakat tidak mungkin dilibatkan dalam membuat kebijakan, akan tetapi bagaimanapun juga dalam pembuatan kebijakan yang mengacu pada kepentingan masyarakat sudah semestinya pemerintah melibatkan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat merupakan alat ampuh dalam menentukan

arah kebijakan pembangunan pada masa yang akan datang. Keterlibatan ini akan memberikan dampak positif terhadap keputusan dan kebijakan yang diambil atau yang akan diimplementasikan, karena dapat membangun sinergi antar pemerintah dan masyarakat itu sendiri

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang sebagaimana dijelaskan dalam UU. No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa untuk mendekatkan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat, perlu adanya kewenangan yang seluas - luasnya kepada daerah kabupaten dan kota dalam memberikan sentimen positif kepada penampungan aspirasi-aspirasi masyarakat lokal. Pemerintah daerah diberi kewenangan untuk membuat perencanaan pembangunan daerah yang partisipatif yang menuntut adanya ruang terbuka bagi masyarakat untuk ikut terlibat langsung dalam proses pengambilan keputusan pada perencanaan pembangunan.

Penyusunan dokumen perencanaan pembangunan di Kelurahan Pal Lima dilakukan dengan menggunakan pendekatan perspektif dan partisipatif. Pendekatan perspektif dilakukan dengan cara pemerintah daerah menyusun rencana program pembangunan yang dianggap sangat dibutuhkan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Pendekatan partisipatif dilakukan dengan melibatkan semua elemen masyarakat dan *stakeholders* dalam perencanaan pembangunan melalui kegiatan Musyawarah Perencanaan pembangunan (Musrenbang). Musrenbang merupakan wahana publik (*public event*) yang penting untuk membawa para pemangku kepentingan (*stakeholders*) memahami isu-isu dan permasalahan daerah mencapai kesepakatan atas prioritas

pembangunan, dan konsensus untuk pemecahan berbagai masalah pembangunan daerah.

Musrenbang juga merupakan wahana untuk menyinkronisasikan pendekatan “*top down*” dengan “*bottom up*” pendekatan penilaian kebutuhan masyarakat (*community need assessment*) dengan penilaian yang bersifat teknis (*technical assessment*), resolusi konflik atas berbagai kepentingan pemerintah daerah dan *non-government stakeholder* untuk pembangunan daerah, antara kebutuhan program pembangunan dengan kemampuan dan kendala pendanaan, dan wahana untuk menyinergikan berbagai sumber pendanaan pembangunan.

Kelurahan Pal Lima termasuk daerah yang mempunyai penduduk yang padat, ini terlihat dari tabel 1.1

**Tabel 1.1.**  
**Perbandingan Antar Wilayah Tahun 2022**

NO	Kelurahan				Kepadatan Penduduk
		Luas Wilayah	Jumlah Penduduk	Persentase Penduduk	
1	Pal Lima	31,81	16.897	35,50	4,758
2	Sungai Beliung	22,98	11.960	20,66	2,264
3	Sungai Jawi Dalam	19,86	9.869	19,84	2,608
4	Sungai Jawi Luar	23,38	12.414	24,00	3,174

Sumber: *Data Kecamatan Pontianak Barat Dalam Angka 2022*

Berdasarkan tabel 1.1 dijelaskan Kecamatan Pontianak Barat memiliki 4 kelurahan dan memiliki jumlah penduduk yang berbeda – beda dan hampir memiliki masalah yang sama dalam Musrenbang. Kelurahan Pal Lima yang telah

melaksanakan proses mekanisme perencanaan pembangunan daerah, dimana secara formalitas masyarakat berpartisipasi dalam proses Musrenbang karena menurut mereka bahwa mekanisme perencanaan pembangunan daerah yang mengikutsertakan masyarakat dapat bermanfaat untuk memberikan masukan mengenai permasalahan yang terdapat di daerah tersebut. Dalam menunjang pembangunan suatu daerah, maka Visi dan Misi yang harus dicapai adalah peningkatan kinerja pembangunan daerah. Perlunya keterlibatan atau partisipasi dari masyarakat yang tertuang dalam UU No 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dimana masyarakat memiliki hak untuk berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan daerah. Dengan adanya mekanisme perencanaan pembangunan yang berupa Musyawarah Perencanaan Pembangunan, masyarakat bisa turut berpartisipasi dalam lingkup tingkat kelurahan ataupun tingkat kecamatan.

Menurut peneliti dalam observasi awal di lapangan menemukan bahwa di kelurahan Pal Lima hampir memiliki masalah yang sama dalam Musrenbang tidak semua masyarakat di kelurahan ikut berpartisipasi dalam pembangunan dengan berbagai alasan. Rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan dapat dilihat dari masyarakat yang hadir pada saat kegiatan musyawarah tersebut berlangsung, masih banyak yang tidak menghadiri dalam kegiatan tersebut, Adapun yang hadir hanya sekitar puluhan orang saja dari sekian banyak masyarakat Kelurahan Pal Lima yang sudah dapat berpartisipasi dalam kegiatan tersebut, padahal masyarakat sudah di undang rapat oleh pihak desa/kelurahan, dan sudah diberitahukan bahwa akan dilaksanakannya kegiatan

musrenbang yang akan membahas tentang perencanaan pembangunan desa/kelurahan yang akan dilaksanakan kedepannya, dan pada saat di undang rapat yang menghadiri hanya orang – orang itu saja yang mengikuti rapat, serta masyarakat yang lain memberikan berbagai alasan untuk tidak menghadiri dengan alasan sibuk, capek, dan alasan ketidaktahuan bahwa ada rapat. Masalah lainnya pada saat kegiatan tersebut berlangsung, masyarakat yang menghadiri rapat masih kurang partisipasinya dalam hal menyumbangkan pemikiran serta dalam hal pengambilan keputusan. Karena bisa dilihat dari masyarakat yang hadir dan yang memberikan saran serta masukan pada saat kegiatan berlangsung hanya orang itu-itu saja, yaitu masyarakat yang biasanya aktif dalam berpendapat pada saat rapat berlangsung, sedangkan sisanya banyak masyarakat yang hanya sebagai pendengar, ada juga masyarakat yang hanya datang dan mengobrol hal yang diluar topik pembicaraan rapat, serta beralasan bahwa pemahamannya sangat kurang (tidak mengerti) dengan apa yang sedang dibicarakan pada saat rapat berlangsung. Ada beberapa hal lain yang membayangi ketidaksuksesan kegiatan musrenbang yang dilaksanakan di Kelurahan Pal Lima yaitu sebagai berikut :

Pertama, kurangnya komunikasi atau sosialisasi kepada masyarakat mengenai program kerja yang akan dijalankan. Hal ini disadari karena ada beberapa faktor yang mempengaruhi. Didalam sosialisasi diperlukan upaya untuk meyakinkan masyarakat tentang partisipasi dalam pembangunan, yaitu adanya komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat atau sebaliknya. Dengan diadakannya sosialisasi akan merubah sikap serta tindakan masyarakat yang selanjutnya menjadi dukungan untuk berpartisipasi.

Namun dengan kurangnya sosialisasi atau komunikasi antar keduanya menyebabkan masyarakat menjadi apatis dalam pembangunan. Hal ini menunjukkan betapa besar peran pemerintah dalam meningkatkan partisipasi masyarakat demi tercapainya pelaksanaan program pembangunan yang maksimal di Kelurahan Pal Lima.

Kedua, *Stakeholders* tidak terwakili secara menyeluruh dalam Musrenbang. Musrenbang merupakan wahana publik (*public event*) yang penting untuk membawa para pemangku kepentingan (*stakeholders*) memahami isu-isu dan permasalahan daerah mencapai kesepakatan atas prioritas pembangunan, dan konsensus untuk pemecahan berbagai masalah pembangunan daerah. Keterlibatan *stakeholders* dalam memberikan aspirasi dan kebutuhan merupakan faktor sangat menentukan dalam menentukan keluaran hasil musrenbang. Kegiatan ini diikuti oleh Anggota DPRD, Kepala Dinas tingkat kecamatan, Kepala Desa/Kelurahan, Ketua LPMD, Ketua Tim Penggerak PKK dan Tokoh Masyarakat. Namun setelah peneliti melakukan observasi awal di setiap kecamatan dan kelurahan dan wawancara dengan Kasi Ekonomi dan Pembangunan menunjukkan pihak *stakeholders* hadir hanya datang ketika *ceremony* saja. Jadi jelas dengan tidak semua keterwakilan *stakeholders* dan rendahnya kontribusi peserta baik dalam memberikan aspirasi, serta tidak adanya diskusi atau negosiasi antar *stakeholders* sangat berpengaruh dalam menentukan hasil atau keluaran Musrenbang.

Ketiga, pengetahuan masyarakat tentang pembangunan masih rendah yang menyebabkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan rendah. Padahal faktor pendidikan sangat mempengaruhi partisipasi tersebut. Partisipasi

masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat namun masalah inilah yang berkepanjangan. Menurut hasil wawancara peneliti dengan kasubag disetiap kelurahan, masalah inilah yang paling sulit dikarenakan pemahaman masyarakat yang minim akan pembangunan dan tingkat pendidikan masyarakat yang rendah mengakibatkan partisipasi yang rendah juga.

Empat, pendekatan partisipatif melalui musrenbang hanya retorika saja. Perencanaan pembangunan masih didominasi oleh kebijakan kepala daerah, hasil reses DPRD dan program SKPD. Kondisi ini berakibat timbulnya akumulasi kekecewaan di tingkat desa/kelurahan dan kecamatan yang sudah memenuhi kewajiban membuat rencana tapi realisasinya sangat minim dengan realisasi yang minim. Seperti pengamatan peneliti sewaktu mengikuti Musrenbang tingkat kelurahan, bahwa ditemukan banyak sekali program yang tidak terealisasikan dari tahun sebelumnya. Walaupun ada skala prioritas. Poin ini juga yang membuat masyarakat malas untuk ikut berpartisipasi dalam pembangunan karena jenuh. Seperti, pembangunan madrasah di Kelurahan Pal Lima yang dari tahun ketahun sudah diajukan tetapi tidak ada realisasinya.

Gambar 1.1

Daftar Hadir Rapat Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kelurahan  
Pal Lima Kota Pontianak

No	Nama	Alamat	Telepon	Tanda Tangan
1	...	...	...	...
2	...	...	...	...
3	...	...	...	...
4	...	...	...	...
5	...	...	...	...
6	...	...	...	...
7	...	...	...	...
8	...	...	...	...
9	...	...	...	...
10	...	...	...	...
11	...	...	...	...
12	...	...	...	...
13	...	...	...	...
14	...	...	...	...
15	...	...	...	...
16	...	...	...	...
17	...	...	...	...
18	...	...	...	...
19	...	...	...	...
20	...	...	...	...
21	...	...	...	...
22	...	...	...	...
23	...	...	...	...
24	...	...	...	...
25	...	...	...	...
26	...	...	...	...
27	...	...	...	...
28	...	...	...	...
29	...	...	...	...
30	...	...	...	...

Sumber: Kelurahan Pal Lima Tahun 2022

Berdasarkan uraian permasalahan-permasalahan di atas, maka peneliti tertarik mengambil tema penelitian mengenai **“Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Di Kelurahan Pal V Kecamatan Pontianak Barat Kota Pontianak”**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan penjelasan yang telah peneliti uraikan dalam latar belakang masalah di atas, maka peneliti melakukan identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Kurangnya partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan di Kelurahan Pal Lima dilihat dari kehadiran masyarakat yang datang pada saat diundang rapat hanya sekitar 30% persen saja dari sekian banyak masyarakat di Kelurahan Pal Lima yang sudah bisa ikut berpartisipasi dalam musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) di Kelurahan Pal Lima.
2. Masyarakat yang hadir masih kurang partisipasinya dalam hal memberikan usulan dan saran pada saat musyawarah perencanaan pembangunan di Kelurahan Pal Lima berlangsung.

## **1.3 Fokus Penelitian**

Fokus penelitian ini membahas faktor – faktor yang menyebabkan tingkat partisipasi/partisipatif masyarakat rendah terhadap Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kelurahan Pal V Kecamatan Pontianak Barat Kota Pontianak.

#### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini ialah “Faktor - Faktor apa saja yang menyebabkan Partisipasi Masyarakat rendah dalam kegiatan Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Guna Meningkatkan Partisipasi Masyarakat di Kelurahan Pal Lima Kecamatan Pontianak Barat Kota Pontianak ?

#### **1.5 Tujuan Penelitian**

Dari masalah penelitian yang telah dirumuskan, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut: Untuk mengetahui dan menganalisis faktor – faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) di Kelurahan Pal Lima Kecamatan Pontianak Barat Kota Pontianak.

#### **1.6 Manfaat Penelitian**

Suatu penelitian akan lebih bermakna apabila bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, maupun bagi kehidupan masyarakat. Maka dari itu, peneliti memiliki kegunaan secara teoritis maupun praktis:

##### **1.6.1 Manfaat Teoritis**

- a. Pengembangan Ilmu Administrasi Publik

Dengan penelitian ini diharapkan peneliti dapat mengaplikasikan dan menambah wawasan mengenai materi-materi dan teori-teori yang telah didapat dari proses pengajaran dan bermanfaat untuk digunakan dalam pengembangan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan Ilmu Administrasi Publik.

b. Penelitian Selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan semoga dapat dijadikan referensi bagi peneliti lain yang akan melakukan penelitian lebih lanjut dengan topik yang sama.

**1.6.2 Manfaat Praktis**

- a) Bagi penulis, semoga semakin memperluas wawasan berfikir mengenai peran dari sebuah lembaga pemerintah yang menduduki suatu jabatan tertentu dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sehingga memenuhi harapan masyarakat dari keberadaan lembaga tersebut.
- b) Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi mengenai pembangunan di Kelurahan Pal Lima Kecamatan Pontianak Barat Kota Pontianak.
- c) Bagi Pemerintah Daerah, penelitian ini diharapkan mampu memberikan saran dan masukan untuk meningkatkan pembangunan dan program – program yang akan dilaksanakan selanjutnya agar dapat efektif dan efisien
- d) Bagi kelurahan, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pelaksanaan Musrenbang Kelurahan di Kelurahan Pal V Kecamatan Pontianak Barat Kota Pontianak.