

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, pembangunan yang berkelanjutan merupakan awal dari bagaimana rencana serta proses yang harus dilalui dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pembangunan daerah merupakan suatu proses perubahan terencana yang melibatkan seluruh kegiatan dengan dukungan masyarakat yang berperan di berbagai sektor, dengan tujuan untuk meratakansertamenyeimbangkan pembangunan daerah, meningkatkan taraf hidup serta meningkatkan kesejahteraan. Pembangunan perlu dikendalikan melalui suatu kebijakan yang memuat pedoman pelaksanaan, tindakan, dan bahkan memuat larangan-larangan tertentu untuk menjamin proses pembangunan dapat terarah sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Akan tetapi jika dicermati realita pembangunan yang terjadi masih sangat jauh dari apa yang diharapkan masyarakat. Pembangunan yang dilaksanakan pemerintah cenderung tidak berbasis keadilan, melainkan berorientasi pada kekuasaan.

Indonesia merupakan negara yang menganut paham demokrasi, dimana semua masyarakatnya memiliki hak setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah kehidupan masyarakat itu sendiri. Sebagai negara demokrasi, Indonesia mengizinkan warga negaranya berpartisipasi baik secara langsung atau melalui perwakilan dalam perumusan, pengembangan dan pelaksanaan kebijakan yang menyangkut hidup banyak orang. Salah satu indikator terciptanya iklim demokrasi adalah dengan adanya partisipasi aktif dan langsung dari rakyat, artinya rakyat atau warga negara diikutsertakan oleh pemerintah dalam pengambilan keputusan. Peran masyarakat tersebut sangatlah penting, karena masyarakatlah yang mengetahui

permasalahan yang dihadapi serta kebutuhan yang mereka kehendaki, sehingga keikutsertaan dan peran aktif masyarakat dapat mengakomodasi kepentingan mereka dalam perumusan kebijakan.

Salah satu sarana yang disediakan oleh pemerintah kepada masyarakat untuk berperan dalam perencanaan pembangunan daerah adalah melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Pasal 1 ayat (3) terkait UU tersebut menjelaskan bahwa : “ *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan, untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara Negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah* “. Pasal 1 ayat (21) juga menjelaskan bahwa : “ *Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang selanjutnya disingkat Musrenbang adalah forum antarpelaku, dalam rangka menyusun Rencana Pembangunan Nasional dan Rencana Pembangunan Daerah* ”. Kemudian pasal 8 menjelaskan empat (4) tahap dalam perencanaan pembangunan, yaitu :

1. Penyusunan Rencana
2. Penetapan Rencana
3. Pengendalian Pelaksanaan Rencana Pembangunan
4. Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) melembagakan Musrenbang di semua tingkatan pemerintah untuk membuat perencanaan pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan perencanaan kerja pemerintah daerah. Keterlibatan dan peran masyarakat dalam

pelaksanaan Musrenbang adalah dengan memberikan masukan atau aspirasi kepada pemerintah mengenai kebutuhan bersama yang harus terpenuhi berdasarkan masalah-masalah riil yang ada, dengan harapan akan menghasilkan alternatif atau solusi terbaik dari pihak pemerintah dalam memecahkannya. Kondisi ini menunjukkan bahwa proses penyusunan kebijakan pembangunan bersifat elitis, yang artinya pemerintahlah yang mempunyai kuasa penuh sebagai penentu kebijakan pembangunan, sedangkan masyarakat hanya berperan dan berpartisipasi dalam memberikan masukan berupa aspirasi kepada pemerintah tentang masalah yang dihadapi dan apa yang mereka butuhkan. Disinilah peran pemerintah sangatlah penting yaitu bukan hanya untuk menampung aspirasi masyarakat saja, tetapi mencari alternatif yang paling tepat untuk penyelesaiannya dalam bentuk penetapan kebijakan.

Perencanaan merupakan proses pemilihan alternatif untuk menentukan tindakan setelah melihat berbagai opsi dalam mencapai tujuan baik jangka pendek, jangka menengah ataupun jangka panjang. Ruang lingkupnya dapat bersifat nasional, regional, sektoral dan dapat pula bersifat makro atau menyeluruh. Hasil dari rencana akan melahirkan sebuah kebijakan, menyangkut pembangunan daerah yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) sangat diperlukan (Zakir, Muhhamad. 2020: 1).

Musyawarah Perencanaan Pembangunan pada dasarnya merupakan forum perencanaan pembangunan formal, yang berusaha mempertemukan aspirasi masyarakat dengan berbagai usulan yang merupakan program pembangunan di wilayah bersangkutan. Terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menegaskan bahwa: "*Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan*

menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Undang-Undang tersebut merupakan kerangka dasar otonomi daerah yang salah satunya mengamanatkan pelaksanaan perencanaan pembangunan dari bawah secara partisipatif. Dalam rangka pelaksanaan otonomi, perencanaan pembangunan Kecamatan merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan daerah (Kabupaten/Kota), dan merupakan bagian dari Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (19) menegaskan, bahwa: “*Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka presentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi*”.

Pada tingkat Kecamatan, Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) sudah menjadi program tahunan yang wajib dilaksanakan, untuk mendorong peran dan partisipasi masyarakat agar terlibat dalam merumuskan serta mengambil keputusan bersama pemerintah dalam penyusunan perencanaan pembangunan tahunan tingkat Kecamatan. Selain itu Musrenbang pada tingkat Kecamatan juga merupakan ruang publik untuk menampung aspirasi dan keluhan masyarakat terkait pembangunan kedepan mulai dari mengenai masalah, kebutuhan, kendala, potensi yang ada serta penyelesaian masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang dikeluarkan Pemerintah, maka pelaksanaan perencanaan pembangunan bersifat *Bottom-Up*, yang menekankan partisipasi dari banyak pihak dalam pelaksanaan pembangunan tersebut. Tujuan pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan pada tingkat Kecamatan adalah untuk membahas dan menyepakati hasil-hasil Musrenbang dari tingkat Desa/Kelurahan yang akan menjadi kegiatan prioritas pembangunan di wilayah Kecamatan itu sendiri, membahas dan menetapkan kegiatan

prioritas pembangunan di tingkat Kecamatan yang belum tercakup dalam prioritas kegiatan pembangunan Kecamatan, sesuai dengan fungsi-fungsi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten/Kota. Pernyataan tersebut sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan Pasal 29 ayat (1) menyebutkan: “ *Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di Kecamatan, disusun perencanaan pembangunan sebagai kelanjutan dari hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa/Kelurahan* “.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, Musrenbang di tingkat Kecamatan merupakan bagian dari rangkaian kegiatan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), yang kemudian menghasilkan Rencana Pembangunan Kecamatan. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa : “ *Musrenbang RKPD Kabupaten/Kota dilaksanakan untuk keterpaduan Rancangan Renja antar-OPD dan antar-Rencana Pembangunan Kecamatan* “. Pasal 17 ayat (5) juga menyatakan bahwa: “ *Penetapan program prioritas berorientasi pada pemenuhan hak-hak dasar masyarakat dan pencapaian keadilan yang berkesinambungan dan berkelanjutan* “. Kemudian Pasal 35 ayat (1) juga menyatakan bahwa: “ *Masalah pembangunan daerah dirumuskan dengan mengutamakan tingkat keterdesakan dan kebutuhan masyarakat* “. Untuk memastikan kesinambungan rencana dan waktu, keselarasan perencanaan dan penganggaran maka diterapkan kerangka pendanaan untuk penyusunan RPJM dan pagu indikatif untuk penyusunan RKPD. Yang dimaksud dengan pagu indikatif adalah jumlah dana yang tersedia untuk penyusunan program dan kegiatan tahunan.

Pelaksanaan Musrenbang pada tingkat Kecamatan akan menghasilkan berbagai macam program usulan yang kemudian akan dirampung menjadi satu, untuk dapat

dipilih mana yang akan direalisasikan sesuai dengan kebutuhan yang mendesak dan dimuat dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) oleh pihak pemerintah. Hasil dari Musrenbang tingkat Kecamatan diharapkan akan menjadi solusi jitu dari segala bentuk masalah dan kendala yang dihadapi masyarakat, sehingga masyarakat akan merasa sangat terbantu dengan hal tersebut.

Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Cibal, Kabupaten Manggarai tahun 2022 yang dilangsungkan di halaman depan Kantor Kecamatan Cibal, pada tanggal 19 Maret 2021 telah menghasilkan dan menampung berbagai masukan atau aspirasi dari seluruh peserta Musrenbang yang hadir. Masukan itu tentunya berupa program usulan yang akan dijadikan program pembangunan di wilayah Kecamatan Cibal mengenai kendala yang masih dialami masyarakat serta apa yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Berdasarkan informasi awal yang telah diperoleh peneliti melalui wawancara dan pengamatan secara langsung, peneliti menemukan masalah yaitu masih begitu banyak program usulan dari para peserta Musrenbang di Kecamatan Cibal, Kabupaten Manggarai yang tidak diakomodir, tidak dimuat dalam RKPD dan minimnya realisasi dari pihak Pemerintah terhadap program-program hasil Musrenbang tersebut. Pernyataan terkait masalah yang ditemukan oleh peneliti dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 1.1

**Daftar Program Hasil Musrenbang Kecamatan Cibal Yang Belum Direalisasikan
Tahun 2022**

No	Kegiatan	Lokasi (Desa/Keluarah)
1.	Revilitasi Rumah Adat	RT 001, Kelurahan Pagal
2.	Penambahan Guru SDK Golo	Dusun Golo, Desa Golo
3.	Penyediaan Sarana Persampahan (Truck sampah)	Kelurahan Pagal
4.	Rumah Tidak Layak Huni	Desa Welu
5.	Pembangunan Jamban PAUD (Toilet)	Desa Nenu
6.	Penambahan Ruang Kelas SD	SDI Rado, Desa Rado
7.	Pembangunan Ruangan Bersalin dan Ruangan Nifas Baru	Puskesmas Pagal
8.	Penambahan Guru SD	SDI Perak, Desa Perak
9.	Rehabilitasi Lahan Kritis	Dusun Nontol, Poka, Terep, Golo Ncuang
10.	Pembangunan Bendungan	Desa Langkas
11.	Rehabilitasi Ruangan Guru dan Ruang Kepsek	SMP Beanio, Desa Riung
12.	Pembangunan Jamban SMP (Toilet)	SMPN 3 Cibal, Desa Perak
13.	Rumah Tidak Layak Huni	Desa Kentol
14.	Rehabilitasi Rumah Dinas Kepala sekolah	SDI Bea Noning, Desa Golo Ncuang
15.	Pengadaan Kendaraan Operasional Kesehatan (Ambulance)	Puskesmas Beamese
16.	Rehabilitasi dan Pemeliharaan Fasilitas Kesehatan	Desa Wudi
17.	Revilitasi Rumah Adat	RT 003/ RW 004 Dusun Pau, Kentol
18.	Rehabilitasi dan Pemeliharaan Fasilitas Kesehatan	Dusun Nontol, Desa Golo Ncuang
19.	Pembangunan Sistem Drainase Lingkungan	RT/RW:001/002, Desa Barang
20.	Pembangunan Jaringan Irigasi Usaha Tani (Jides)	Dusun Gapong II (Wae Lengggar), Desa Gapong
21.	Pembangunan Bendungan	Dusun Lujang, Desa Welu
22.	Bantuan Benih Sayur-Sayuran	Dusun Kois dan Wotok, Desa Riung
23.	Pembangunan Jaringan Irigasi	Dusun Lengggar, Desa Pinggang
24.	Rumah Tidak Layak Huni	Dusun Rii, Weli, Teber, Desa Beamese
25.	Rehabilitasi Rumah Dinas Kepala Sekolah	SDI Beanoning, Desa Golo Ncuang
26.	Rehabilitasi Jalan Usaha Tani	Desa Golo Ncuang
27.	Pengadaan Saran Kesehatan	Pustu Riung, Desa Riung
28.	Pembangunan Jamban PAUD (Toilet)	Dusun Poa, Lempis, Wetok, Desa Langkas
29.	Normalisasi Sungai	RT004 dan RT006, Kelurahan Pagal
30.	Pembangunan Jembatan	Dusun Poka, Desa Golo Ncuang
31.	Rehabilitasi Jalan dan Jembatan	Dusun Wetok, Desa Langkas
32.	Peningkatan Kapasitas Jalan	Dusun Gumbang, Desa Riung
33.	Rehabilitasi Jalan Usaha Tani	Desa Nenu
34.	Peningkatan Kapasitas Jalan	Dusun Wela, Desa Gapong
35.	Peningkatan Kapasitas Jalan	Dusun Ladur, Desa Ladur
36.	Peningkatan Kapasitas Jalan	Dusun Nontol, Desa Golo Ncuang
37.	Rehabilitas/pemeliharaan rutin jalan	Jalan Pagal, Beamese dan Perak
38.	Peningkatan Kapasitas Jalan	Dusun Lempis, Desa Langkas
39.	Peningkatan Kapasitas Jalan	Dusun Terep dan Poka, Desa Golo Ncuang

Sumber : Rekapitulasi Program Hasil Musrenbang Kecamatan Cibal Yang Belum Direalisasikan tahun 2022.

Dari tabel diatas, dapat dilihat bahwa masih terdapat 40 daftar program hasil Musrenbang di Kecamatan Cibal, Kabupaten Manggaraiyang belum direalisasikan. Program usulan yang belum direalisasikan diatas merupakan permasalahan riil yang masih ada di sekitar masyarakat Kecamatan Cibal, Kabupaten Manggarai hingga saat ini yang memerlukan perhatian serius dari pihak pemerintah sebagai penentu kebijakan pembangunan. Program-program usulan tersebut dibahas secara berulang kali dalam pelaksanaan Musrenbang Kecamatan setiap tahunnya. Dengan harapan program-program usulan tersebut dapat segera direalisasikan oleh pihak pemerintah sebagai penentu kebijakan. Hal tersebut tentunya menimbulkan persepsi masyarakat menurun dalam melihat Musrenbang sebagai forum atau wahana yang bisa mewujudkan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat secara objektif dan riil.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan sebuah penelitian yang berjudul “ **MODEL ELITE DALAM FORMULASI KEBIJAKAN HASIL MUSYAWARAH PERENCANAAN PEMBANGUNAN (MUSRENBANG) KECAMATAN CIBAL, KABUPATEN MANGGARAI** “.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka masalah yang akan dibahas pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses Formulasi Kebijakan Hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kecamatan Cibal, Kabupaten Manggarai ?

2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi Formulasi Kebijakan Hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kecamatan Cibal, Kabupaten Manggarai ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dan maksud dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui proses Formulasi Kebijakan Hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kecamatan Cibal, Kabupaten Manggarai.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Formulasi Kebijakan Hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kecamatan Cibal, Kabupaten Manggarai.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

Manfaat Teoritis :

1. Diharapkan dapat memberikan kontribusi positif terhadap Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kecamatan untuk kemajuan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, khususnya berkaitan dengan proses Formulasi Kebijakan Hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kecamatan Cibal, Kabupaten Manggarai.

Manfaat Praktis :

1. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan informasi dan bahan pertimbangan dalam proses Formulasi Kebijakan Hasil Musrenbang, sehingga bisa menjadi bahan rekomendasi bagi proses Formulasi Kebijakan Musrenbang pada tahun yang akan datang.

2. Diharapkan hasil penelitian ini juga dapat menjadi bahan referensi bagi peneliti lainnya, yang akan meneliti tentang proses Formulasi Kebijakan Hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).