

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Partisipasi masyarakat merupakan faktor penting untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan dan adil. Penerapan demokrasi partisipatif, yang menempatkan masyarakat sebagai objek sekaligus subjek pembangunan, ditunjukkan dalam partisipasi warga dalam perencanaan dan pengambilan keputusan pembangunan. Masyarakat dapat mengomunikasikan keinginan, tujuan, dan konsep yang relevan dengan kondisi sosial ekonomi di lingkungan mereka dengan berpartisipasi aktif. Hasilnya, orientasi pembangunan yang dihasilkan lebih responsif, relevan, dan sesuai dengan kebutuhan nyata di lapangan.

Dalam konteks pemerintahan daerah, partisipasi masyarakat diatur melalui mekanisme yang bersifat bertahap dan terstruktur. Pemerintah berperan sebagai fasilitator dalam penyusunan kebijakan, sementara masyarakat diberikan ruang untuk memberikan masukan melalui forum musyawarah. Musyawarah tersebut menjadi wadah penting bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasi sekaligus memperkuat proses pemberdayaan warga.

Prinsip partisipatif ini menegaskan bahwa pembangunan yang ideal harus “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat” yang dimana memposisikan masyarakat sebagai aktor utama dalam pembangunan yang memiliki keterlibatan aktif dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan. Masyarakat tidak hanya berperan sebagai penerima manfaat, tetapi juga memiliki ruang untuk menyampaikan aspirasi, mengidentifikasi kebutuhan, serta memberikan pengaruh terhadap arah

kebijakan pembangunan. Kebijakan yang dihasilkan diharapkan lebih responsif dan selaras dengan kondisi serta kebutuhan nyata di lapangan.

Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) merupakan salah satu contoh nyata penerapan prinsip partisipatif ini. Tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan nasional merupakan yang pertama kali melaksanakan forum ini. Dengan strategi *bottom-up*, yaitu perencanaan yang dimulai dari tingkat paling bawah, masyarakat dilibatkan secara aktif dalam proses perencanaan pembangunan melalui mekanisme Musrenbang. Dengan demikian, pemerintah diharapkan dapat memahami tujuan masyarakat secara keseluruhan, sehingga kebijakan pembangunan dapat benar-benar memberdayakan dan memenuhi tuntutan masyarakat. Masyarakat hendaknya dilibatkan dalam Musrenbang di setiap jenjang pembangunan, mulai dari perencanaan hingga penilaian, dan bukan hanya pada tahap pelaksanaan (Darin et al., 2022).

Pelaksanaan Musrenbang memiliki landasan hukum yang kuat dalam berbagai regulasi nasional. Salah satu dasar utamanya ialah Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, sebagai payung hukum di mana perencanaan pembangunan berbasis partisipasi publik dilaksanakan. Dalam Pasal 1 angka 21, Musrenbang didefinisikan sebagai forum antarpemangku kepentingan yang berfungsi untuk menyusun rencana pembangunan nasional dan daerah. Perihal ini memperlihatkan Musrenbang merupakan wadah formal yang menjamin keterlibatan masyarakat bersama pemerintah dalam proses perumusan arah pembangunan. Lebih jauh, Pasal 2 ayat

(4) menegaskan salah satu tujuan sistem perencanaan pembangunan nasional yakni mengoptimalkan partisipasi masyarakat pada setiap tahapan perencanaan. Dengan demikian, keikutsertaan masyarakat bukan sekadar pelengkap prosedural, melainkan elemen substansial dalam mewujudkan pembangunan yang demokratis, inklusif, dan berkeadilan.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memperkuat asas desentralisasi dengan memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengawasi kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asas otonomi daerah. Pasal 31 ayat 2, menegaskan bahwa pelaksanaan desentralisasi harus disertai dengan penataan daerah sebagai langkah untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Penataan daerah tersebut memiliki sejumlah tujuan strategis, antara lain menciptakan efektivitas pemerintahan daerah, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, serta mempercepat perbaikan kualitas pelayanan publik. Selain itu, penataan daerah diarahkan untuk memperkuat kualitas tata kelola pemerintahan, meningkatkan daya saing daerah maupun nasional, serta menjaga keberlanjutan nilai adat, tradisi, dan budaya lokal. Dalam artian, Musrenbang berperan sebagai instrumen strategis dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang partisipatif dan responsif terhadap kebutuhan warga. Melalui mekanisme Musrenbang, masyarakat memiliki ruang untuk berperan aktif dalam mengidentifikasi persoalan, merumuskan prioritas pembangunan, serta memberikan masukan terhadap arah kebijakan pemerintah daerah.

Sementara itu, aspek teknis pelaksanaan Musrenbang diatur lebih rinci dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi Pembangunan Daerah. Regulasi ini juga menegaskan bahwa proses perencanaan pembangunan daerah harus dilaksanakan secara partisipatif sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf f. Selain itu, Pasal 7 menyatakan bahwa proses perencanaan pembangunan daerah wajib disusun melalui empat pendekatan utama, yakni teknokratik, partisipatif, politis, serta kombinasi atas-bawah dan bawah-atas. Pendekatan teknokratik berfungsi memastikan bahwa perencanaan dirumuskan secara sistematis, ilmiah, dan berbasis data sehingga kebijakan yang dihasilkan lebih rasional dan dapat diukur. Pendekatan partisipatif menegaskan pentingnya pelibatan masyarakat dan para pemangku kepentingan dalam seluruh tahapan perencanaan melalui mekanisme formal seperti Musrenbang. Selain itu, pendekatan politis mengintegrasikan visi, misi, dan agenda kepala daerah terpilih sebagai konsekuensi dari proses politik yang sah dalam menentukan arah pembangunan. Adapun pendekatan atas-bawah dan bawah-atas mencerminkan proses perencanaan yang mengombinasikan arahan kebijakan dari level pemerintah pusat maupun daerah dengan aspirasi masyarakat dari tingkat kelurahan, sehingga menghasilkan dokumen perencanaan yang lebih terpadu dan komprehensif.

Berbagai ketentuan hukum tersebut menunjukkan bahwa Musrenbang merupakan bentuk nyata implementasi prinsip demokrasi partisipatif dalam tata kelola pemerintahan daerah. Forum ini tidak sekadar menjadi sarana konsultasi publik, tetapi juga media strategis untuk menyinergikan kebijakan pemerintah

dengan aspirasi masyarakat. Dalam pelaksanaannya, Musrenbang berfungsi sebagai ruang dialog antara pemerintah daerah dan masyarakat dalam menentukan prioritas program pembangunan yang akan dilaksanakan.

Berbagai unsur masyarakat, seperti RT, RW, lembaga pemberdayaan masyarakat, organisasi kemasyarakatan, serta tokoh masyarakat, dilibatkan untuk menyampaikan usulan terkait kebutuhan lingkungan. Usulan-usulan tersebut kemudian dibahas dan diseleksi berdasarkan tingkat urgensi serta mempertimbangkan ketersediaan sumber daya anggaran daerah.

Gambar 1.1 Alur Bagan Perencanaan Pembangunan



Sumber: Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004

Bagan alur perencanaan pembangunan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 menunjukkan bahwa proses perencanaan pembangunan dilaksanakan secara bertahap, sistematis, dan berkesinambungan mulai dari perencanaan jangka panjang, jangka menengah, hingga perencanaan tahunan.

Tahapan perencanaan diawali dengan penyusunan RPJPD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah) yang berlaku selama 20 tahun dan memuat visi, misi, serta arah pembangunan daerah dalam jangka panjang. RPJPD kemudian menjadi dasar dalam penyusunan RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) untuk periode lima tahunan sebagai penjabaran visi, misi, dan program kepala daerah. Selanjutnya, RPJMD menjadi pedoman bagi perangkat daerah dalam menyusun Renstra-SKPD yang memuat strategi, program, dan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing perangkat daerah. Berdasarkan dokumen tersebut, pemerintah daerah menyusun RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) sebagai dokumen perencanaan tahunan yang berisi prioritas pembangunan daerah dan menjadi dasar penyusunan Renja-SKPD serta RAPBD (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah).

Dalam rangkaian proses tersebut, Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) berfungsi sebagai forum partisipatif untuk menyelaraskan aspirasi masyarakat dengan arah kebijakan pemerintah melalui pendekatan bottom-up dan top-down. Selain itu, perencanaan pembangunan daerah juga harus terintegrasi dengan kebijakan pembangunan nasional guna mewujudkan sinkronisasi dan keterpaduan pembangunan antartingkat pemerintahan.

Pada tahap akhir, dilakukan pengendalian dan evaluasi terhadap pelaksanaan pembangunan sebagai bentuk penilaian atas capaian program dan kegiatan yang telah dilaksanakan, sekaligus menjadi bahan perbaikan dalam penyusunan perencanaan pembangunan pada periode berikutnya.

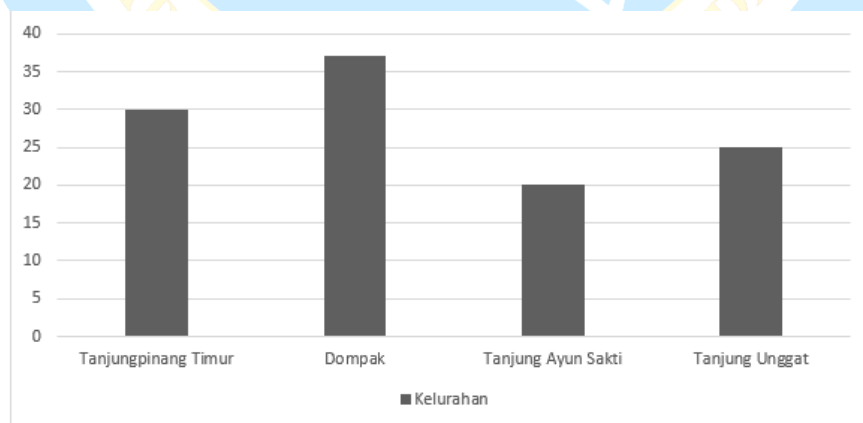
Dalam keseluruhan tahapan tersebut, terdapat mekanisme sinkronisasi yang bertujuan untuk menjaga konsistensi antar dokumen perencanaan serta keselarasan dengan kebijakan pembangunan pada tingkat yang lebih tinggi. Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) menempati posisi pada tahap penyusunan RKPD sebagai forum strategis untuk menyelaraskan usulan masyarakat dengan arah kebijakan pemerintah. Melalui forum ini, berbagai usulan pembangunan dibahas, diseleksi, dan ditetapkan prioritasnya dengan mempertimbangkan kebutuhan masyarakat dengan kapasitas anggaran daerah. Menurut (Kurniawan et al., 2021), Musrenbang menjadi ruang dialog antara masyarakat, pemangku kepentingan lokal, dan pemerintah dalam menentukan arah pembangunan serta alokasi sumber daya secara bersama.

Mekanisme pelaksanaan Musrenbang di tingkat kelurahan mencakup tiga tahapan utama, yaitu pra-Musrenbang, pelaksanaan, serta pasca-Musrenbang. Tahap pra-Musrenbang meliputi kegiatan pemetaan potensi dan permasalahan wilayah secara partisipatif serta pembentukan tim pelaksana. Tahap pelaksanaan difokuskan pada proses musyawarah antara masyarakat dan pemerintah kelurahan untuk menentukan prioritas program pembangunan serta memilih delegasi yang akan mewakili usulan ke tingkat kecamatan. Sementara itu, tahap pasca-Musrenbang mencakup penyusunan berita acara hasil musyawarah, perumusan Rencana Kerja Pembangunan (RKP) kelurahan, dan tindak lanjut terhadap hasil kesepakatan forum.

Meskipun Musrenbang telah dilaksanakan secara rutin, pelaksanaan partisipasi masyarakat di Kelurahan Tanjungpinang Timur masih menunjukkan

variasi dalam bentuk keterlibatan masyarakat, kewenangan yang dimiliki masyarakat dalam proses perencanaan, serta mekanisme penyampaian usulan pembangunan. Keterlibatan masyarakat umumnya disalurkan melalui sistem perwakilan, terutama melalui RT/RW serta lembaga kemasyarakatan lainnya, sehingga partisipasi langsung warga dalam forum Musrenbang relatif terbatas. Selain itu, tahapan rembuk warga yang secara konseptual menjadi forum awal untuk menghimpun aspirasi masyarakat tidak selalu dilaksanakan secara formal dan terstruktur di tingkat lingkungan. Kondisi tersebut menyebabkan penyebaran informasi mengenai pelaksanaan Musrenbang tidak menjangkau seluruh masyarakat secara merata. Beberapa warga bahkan menyatakan tidak mengetahui pelaksanaan Musrenbang maupun prosedur penyampaian usulan pembangunan. Akibatnya, tidak seluruh masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk terlibat dalam proses perencanaan, sehingga sebagian warga memandang bahwa keterlibatan mereka dalam menentukan prioritas pembangunan masih terbatas.

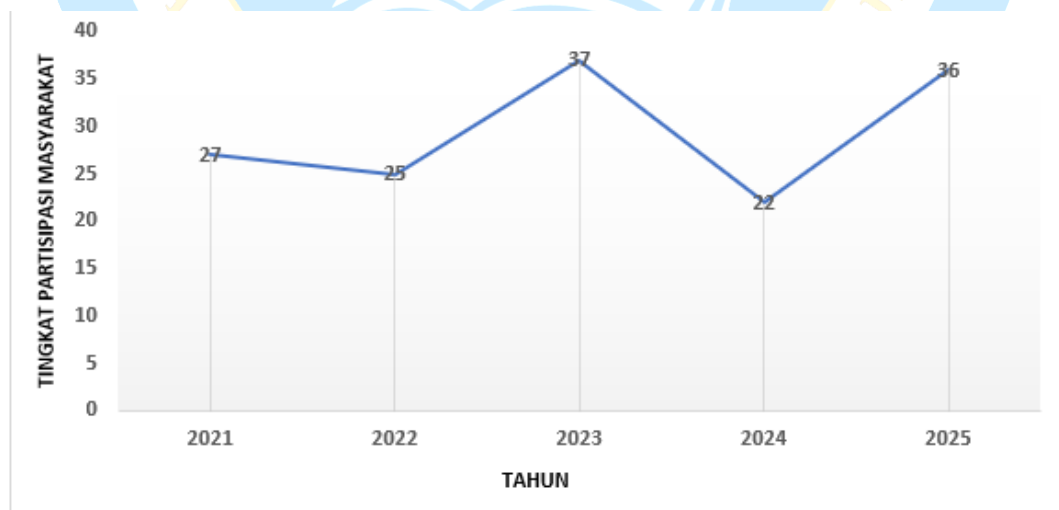
Gambar 1.2 Grafik Perbandingan Kehadiran Masyarakat Musrenbang Kelurahan di Kecamatan Bukit Bestari



Sumber: Kelurahan di Kecamatan Bukit Bestari (data diolah peneliti, 2025)

Selain itu, berdasarkan data kehadiran Musrenbang Tahun 2025 di wilayah Kecamatan Bukit Bestari, terdapat perbedaan jumlah peserta yang hadir pada masing-masing kelurahan. Kelurahan Dompok mencatat kehadiran sebanyak 37 peserta, Kelurahan Tanjungpinang Timur sebanyak 30 peserta, Kelurahan Tanjung Unggat sebanyak 25 peserta, dan Kelurahan Tanjung Ayun Sakti sebanyak 20 peserta. Data tersebut menunjukkan bahwa tingkat kehadiran peserta dalam forum Musrenbang bervariasi antar kelurahan. Namun demikian, penelitian ini tidak bertujuan membandingkan tingkat partisipasi masyarakat antar kelurahan, melainkan menggunakan data tersebut sebagai gambaran awal dalam menentukan lokasi penelitian. Penelitian selanjutnya difokuskan pada pelaksanaan Musrenbang Tahun 2025 di Kelurahan Tanjungpinang Timur untuk mengkaji bagaimana bentuk partisipasi masyarakat, kewenangan masyarakat dalam proses perencanaan, serta mekanisme penyampaian usulan pembangunan.

Gambar 1.3 Grafik Kehadiran Masyarakat Musrenbang Kelurahan Tanjungpinang Timur



Sumber: Kelurahan Tanjungpinang Timur (data diolah peneliti, 2025)

Berdasarkan data kehadiran Musrenbang Kelurahan Tanjungpinang Timur periode 2021-2025, terlihat adanya variasi jumlah peserta yang hadir setiap tahunnya. Data tersebut digunakan sebagai gambaran awal mengenai pelaksanaan Musrenbang di Kelurahan Tanjungpinang Timur. Meski begitu, penelitian ini tidak bertujuan menganalisis perubahan partisipasi masyarakat pada setiap tahun, melainkan berfokus pada dinamika partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbang Tahun 2025.

Akan tetapi, data kehadiran tersebut hanya memberikan gambaran awal mengenai keterlibatan masyarakat dalam forum Musrenbang. Partisipasi masyarakat pada hakikatnya tidak hanya diukur dari jumlah peserta yang hadir, tetapi juga dari sejauh mana masyarakat memiliki kesempatan untuk menyampaikan aspirasi, terlibat dalam proses pengambilan keputusan, serta memahami mekanisme perencanaan pembangunan yang berlangsung. Oleh karena itu, penelitian ini mengkaji partisipasi masyarakat melalui tiga aspek, yaitu bentuk partisipasi masyarakat, kewenangan masyarakat dalam proses perencanaan, serta metode penyampaian usulan pembangunan pada pelaksanaan Musrenbang Tahun 2025.

Temuan awal tersebut mengindikasikan adanya kesenjangan antara desain partisipatif yang secara normatif dirumuskan dalam mekanisme Musrenbang dengan praktik partisipasi yang berlangsung di tingkat masyarakat. Secara konseptual, Musrenbang dirancang sebagai ruang deliberasi yang memungkinkan masyarakat berperan aktif dalam proses perencanaan pembangunan, mulai dari tahap penghimpunan aspirasi hingga penentuan prioritas program pembangunan.

Dalam kerangka tersebut, masyarakat tidak hanya diposisikan sebagai penerima manfaat pembangunan, tetapi juga sebagai subjek yang memiliki kesempatan untuk menyampaikan kebutuhan serta kepentingan kolektifnya dalam proses perencanaan pembangunan daerah.

Namun demikian, dalam praktik pelaksanaannya, partisipasi masyarakat masih lebih banyak tercermin pada aspek prosedural melalui mekanisme perwakilan dibandingkan keterlibatan langsung warga secara luas. Sistem perwakilan melalui RT/RW, maupun lembaga kemasyarakatan pada dasarnya dimaksudkan untuk mempermudah koordinasi sekaligus mendukung kelancaran proses pengambilan keputusan dalam forum Musrenbang. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya mekanisme tersebut belum sepenuhnya mampu menjamin bahwa seluruh aspirasi masyarakat dapat tersalurkan secara optimal. Keterbatasan ruang partisipasi langsung berpotensi menjadikan proses perencanaan pembangunan lebih bersifat administratif dibandingkan sebagai proses deliberatif yang melibatkan dialog kolektif.

Keadaan tersebut menunjukkan bahwa meskipun Musrenbang secara normatif dirancang sebagai forum partisipatif, pelaksanaannya masih menghadapi tantangan dalam mewujudkan partisipasi masyarakat yang inklusif dan substantif. Partisipasi masyarakat tidak hanya tercermin dari kehadiran dalam forum, tetapi juga dari kesempatan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi, terlibat dalam penentuan prioritas pembangunan, serta memahami mekanisme perencanaan pembangunan.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini difokuskan untuk mengkaji partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbang Tahun 2025 di Kelurahan Tanjungpinang Timur melalui tiga aspek, yaitu bentuk partisipasi masyarakat, kewenangan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, serta metode penyampaian usulan pembangunan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai praktik partisipasi masyarakat dalam forum Musrenbang di tingkat kelurahan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, peneliti tertarik untuk melaksanakan penelitian dengan judul **“ANALISIS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM MUSRENBANG DI KELURAHAN TANJUNGPINANG TIMUR KECAMATAN BUKIT BESTARI KOTA TANJUNGPINANG”**

1.2 Rumusan Masalah

Merujuk pada pemaparan latar belakang, jadi permasalahan utama yang menjadi fokus kajian di penelitian ini adalah: "Bagaimana dinamika partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Tahun 2025 di Kelurahan Tanjungpinang Timur, Kecamatan Bukit Bestari, Kota Tanjungpinang?"

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Tahun 2025 di Kelurahan Tanjungpinang Timur, Kecamatan Bukit Bestari, Kota Tanjungpinang. Analisis tersebut dilakukan melalui pengkajian terhadap bentuk partisipasi masyarakat dalam forum Musrenbang, termasuk keterlibatan

masyarakat dalam proses penyampaian aspirasi pembangunan. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk memahami sejauh mana kewenangan yang dimiliki masyarakat dalam proses penentuan prioritas pembangunan di tingkat kelurahan. Di samping itu, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi metode atau mekanisme yang digunakan masyarakat dalam menyampaikan usulan pembangunan dalam forum Musrenbang. Melalui penelitian ini diharapkan diperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai dinamika partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbang di tingkat kelurahan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pemerintahan, khususnya dalam kajian partisipasi masyarakat dan perencanaan pembangunan daerah. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pemahaman mengenai dinamika partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbang, baik ditinjau dari aspek sosial masyarakat maupun aspek kelembagaan pemerintahan di tingkat kelurahan.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Pemerintah Daerah

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi bagi Pemerintah Kelurahan Tanjungpinang Timur dan instansi terkait dalam meningkatkan efektivitas penyelenggaraan Musrenbang, khususnya dalam memperkuat keterlibatan masyarakat pada setiap tahapan proses perencanaan pembangunan.

2. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai pentingnya keterlibatan dalam pelaksanaan Musrenbang sebagai wadah penyampaian aspirasi pembangunan. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi bagi masyarakat mengenai mekanisme partisipasi dalam Musrenbang sehingga mendorong keterlibatan yang lebih aktif dalam proses perencanaan pembangunan di tingkat kelurahan.

