

# Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Padang Bolak

## *Community Participation in Development Planning Deliberations in Padang Bolak District*

**Nurganti Manik, Adam\* & Isnaini**

Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, Program Pascasarjana, Universitas Medan Area, Indonesia

Diterima: 25 Mei 2022; Direview: 27 Mei 2022; Disetujui: 30 Juni 2022

\*Corresponding Email: [nurganti12@gmail.com](mailto:nurganti12@gmail.com)

### Abstrak

Musrenbang Kecamatan merupakan forum musyawarah antar para pemangku kepentingan untuk membahas dan menyepakati langkah-langkah penanganan program kegiatan prioritas yang tercantum dalam Daftar Usulan Rencana Kegiatan Pembangunan Kecamatan yang diintegrasikan dengan prioritas pembangunan daerah kabupaten/kota di Kabupaten. Tujuan dari penulisan ini adalah untuk menganalisis Partisipasi Masyarakat dan kendalanya dalam Partisipasi Masyarakat dalam Musrenbang Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Padang Bolak. Metode yang digunakan adalah Deskriptif Kualitatif, dengan teknik pengumpulan data yang akan dilakukan kepada sumber data. Pengumpulan data dalam penelitian adalah menggunakan data primer dan data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelenggaraan Musrenbang di Kecamatan Padang Bolak, Kabupaten Padang Lawas Utara telah dilakukan setiap tahunnya. Namun dalam pelaksanaannya, kehadiran dan partisipasi masyarakat dinilai masih sangat kurang. Selanjutnya, terdapat rasa kecewa yang diutarakan masyarakat atas pelaksanaan Musrenbang Kecamatan. Tingkat partisipasi masyarakat dalam Musrenbang Kecamatan sangat kurang, sehingga kegiatan penyelenggaraan Musrenbang Kecamatan di Padang Bolak hanya sebagai formalitas. Kendala dalam pelaksanaan Musrenbang Kecamatan di Padang Bolak yakni kurangnya kejelasan dalam komunikasi dan sosialisasi terkait Musrenbang, sumber daya manusia yang belum mumpuni, terbatasnya anggaran dan kewenangan, dan minimnya insentif kepada penyelenggara musrenbang.

**Kata Kunci:** Musrenbang; Kecamatan; Partisipasi Masyarakat

### Abstract

*Sub-district Musrenbang is a forum for deliberation among stakeholders to discuss and agree on steps for handling priority activity programs listed in the Proposed List of Sub-District Development Activity Plans that are integrated with district/city development priorities in the District. The purpose of this paper is to analyze Community Participation and its constraints in Community Participation in the Development Planning Musrenbang in Padang Bolak District. The method used is descriptive qualitative, with data collection techniques to be carried out on data sources. Data collection in this research is using primary data and secondary data. The results showed that the Musrenbang in Padang Bolak District, North Padang Lawas Regency has been carried out every year. However, in its implementation, the presence and participation of the community is still considered very lacking. Furthermore, there was a feeling of disappointment expressed by the community over the implementation of the District Musrenbang. The level of community participation in the District Musrenbang is very low, so the activities of holding the District Musrenbang in Padang Bolak are only a formality. Obstacles in the implementation of the District Musrenbang in Padang Bolak are the lack of clarity in communication and socialization related to the Musrenbang, inadequate human resources, limited budget and authority, and the lack of incentives for Musrenbang organizers.*

**Keywords:** Musrenbang; District; Community Participation

**How to Cite:** Manik, N., Adam & Isnaini. (2022). Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Di Kecamatan Padang Bolak, *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*. 5 (1): 675-684.



## PENDAHULUAN

Perencanaan pembangunan yang buruk kerap menjadi biang dari berbagai permasalahan pembangunan baik di tingkat nasional, provinsi ataupun daerah. Gagalnya perencanaan pembangunan tersebut salah satunya terjadi akibat lemahnya tingkat partisipasi masyarakat yang terindikasi dari kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang tidak terwadahi dengan baik dalam proses perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Sehingga dalam rangka pencapaian perencanaan pembangunan yang baik, masyarakat sebagai *end-user* atau stakeholder yang kerap terdampak atas pembangunan harus dilibatkan.

Salah satu aspek penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah dibukanya peluang bagi masyarakat untuk turut serta dalam pengambilan keputusan pembangunan, termasuk aspek perencanaan. Pentingnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan diperkuat dengan pendapat Conyers (1994) dengan 3 (tiga) alasan, yakni : Masyarakat lebih mempercayai program pembangunan apabila mereka dilibatkan dalam persiapan dan perencanaannya; Masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat; Mendorong partisipasi umum karena akan timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam perencanaan pembangunan (Syafrizal, & Resdati, 2020; Simanjuntak., & Hutabalian, 2020).

Untuk mewujudkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan tersebut, negara dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) telah mengatur salah satu bentuk peran masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Lebih lanjut, Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004 menetapkan bahwa sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan pemerintah di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam hal tersebut diwadahi melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang diselenggarakan mulai dari tingkat desa, kecamatan sampai kabupaten/kota, provinsi dan pusat (Anwar et al., 2021; Elu et al., 2021).

Dalam hal Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Partisipasi masyarakat merupakan peran serta masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Sebagai pelaksana otonomi daerah, kesiapan pemerintah daerah sangat dibutuhkan agar pembangunan daerah dapat berjalan efektif, efisien, transparansi dan akuntabel dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah, penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah, dengan memperhatikan prinsip pemerataan, demokrasi, keadilan dan inovasi suatu daerah. Penyelenggaraan pemerintah daerah diimplementasikan dalam pelaksanaan urusan wajib dan pilihan yaitu 26 urusan wajib dan 8 urusan pilihan (pasal 7 ayat 2) Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintah antar pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Urusan wajib yang harus dilaksanakan pemerintah daerah berdasarkan pasal 150 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah ditegaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, disusun dalam perencanaan pembangunan daerah yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Musrenbang merupakan langkah penting dalam penyusunan dokumen pembangunan daerah, salah satunya adalah penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Rencana Pembangunan Daerah dilakukan dengan empat kutub perencanaan, yaitu kutub perencanaan teknokratis, perencanaan partisipatif, perencanaan politis serta perencanaan *top down* dan *bottom up* (Hasibuan et al., 2018; Kurniawan et al., 2021; Laia et al., 2021).

Beberapa masalah yang sering kali terjadi dalam musrenbang adalah pencapaian tujuan yang tidak terlaksana dengan baik. Masalah ini muncul karena tiga sebab. *Pertama*, masalah

muncul karena kemampuan keuangan dana daerah yang terbatas. *Kedua*, setelah memerhatikan, saran dan pendapat masyarakat lainnya serta memerhatikan masukan dan saran pada saat rapat gabungan, ternyata hal itu masih dianggap belum menjadi prioritas yang harus didahulukan untuk dikerjakan. *Ketiga*, pemahaman tentang musrenbang, belum dimengertisecara utuh oleh semua komponen yang terlibat dalam musrenbang itu.

Hal menarik lain adalah proses perencanaan pembangunan belum diawali dengan kegiatan pendahuluan untuk mendapatkan data yang valid mengenai potensi, masalah dan kebutuhan masyarakat. Riyadi dan Bratakusumah (2004) mengemukakan bahwa perencanaan pembangunan tidak mungkin hanya dilakukan di atas kertas tanpa melihat realitas lapangan. Data valid di lapangan sebagai data primer merupakan ornamen-ornamen penting yang harus ada dan digunakan sebagai bahan dalam kegiatan perencanaan pembangunan.

Partisipasi merupakan proses pemberdayaan masyarakat sehingga mampu menyelesaikan sendiri masalah yang mereka hadapi melalui kemitraan, transparansi, kesetaraan dan tanggung jawab, diwujudkan melalui proses musyawarah, dalam musyawarah ini rancangan dari rencana akan dibahas dan dikembangkan bersama oleh semua pelaku pembangunan (stakeholders).

Pelaku pembangunan ini berasal dari masyarakat dalam segala srata sosial. FAO (1991) menegaskan bahwa partisipasi masyarakat adalah hak asasi manusia, sehingga harus diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan, karena tujuan dari pembangunan adalah untuk meningkatkan hidup masyarakat sesuai dengan apa yang mereka harapkan, dan masyarakat sendiri yang merasakan dan menilai apakah pembangunan itu berhasil atau tidak. Selama ini pada umumnya dapat dilihat partisipasi masyarakat tergolong lemah, baik dalam proses pembuatan kebijakan maupun mengatur aktivitasnya sendiri.

Dilihat dari proses Musrenbangdes (Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa) dan Musrenbangkec (Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan) lalu ketingkat koordinasi ditingkat Kabupaten hingga Provinsi dengan pola berjenjang ini dari bawah ke atas tidak banyak menjanjikan aspirasi murni dari warga masyarakat. Dari keterlibatan masyarakat Desa dalam proses perencanaan selesai hanya pada tingkat Kecamatan saja, mekanisme dari perencanaan Musrenbang kecamatan hanya bersifat memenuhi kebutuhan masyarakat yang mana proses tersebut menjadi proses yang birokratis yang lama dan sangat panjang sehingga masyarakat tidak mendapat kepastian tentang kapan dan bagaimana selanjutnya, sehingga pada akhirnya nanti lahirlah pembangunan yang bersifat tidak aspiratif.

Dalam penyelenggaraan Musrebang, salah satu kecamatan di Kabupaten Padang Lawas Utara, yaitu Kecamatan Padang Bolak telah melakukan penyelenggaraan Musrenbang kecamatan setiap tahunnya. Namun dalam pelaksanaannya, kehadiran dan partisipasi masyarakat dinilai masih sangat kurang (Bappeda, 2022). Selanjutnya, terdapat rasa kecewa yang diutarakan masyarakat atas pelaksanaan Musrenbang Kecamatan.

Penelitian Siti Lailatul Badriah (2009), Efektivitas Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Kendal Provinsi Jawa Tengah (Studi di Kecamatan Boja), hasil penelitian menyebutkan bahwa Pelaksanaan Musrenbangcam Boja telah sesuai dengan prosedur yang disampaikan melalui Surat Edaran Bupati Nomor 050/109/Bppd tentang Musrenbang Desa/Kelurahan Tahun 2008. Proses pelaksanaan Musrenbang di Kecamatan Boja dimulai dari tingkat Desa dengan tujuan untuk menyerap aspirasi masyarakat secara partisipatif. Pemerintah Desa mengadakan koordinasi dengan Pemerintah Kecamatan sebelum pelaksanaan Musrenbangdes.

Muhammad Nurrisa (2009) Efektivitas Musrenbang dalam Pelaksanaan Pembangunan di Kecamatan Gerunggang Kota Pangkal Pinang Efektivitas pelaksanaan Musrenbang dalam pelaksanaan pembangunan di Kecamatan Gerunggang belum optimal

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis Partisipasi Masyarakat dan kendalanya dalam Partisipasi Masyarakat dalam Musrenbang Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Padang Bolak

## **METODE PENELITIAN**

Tempat Penelitian adalah dimana peneliti melakukan kegiatan penelitiannya. Tempat penelitian dalam penelitian ini adalah Kecamatan Padang Bolak Kabupaten Padang Lawas Utara. Kecamatan Padang Bolak yang dimaksud yaitu dalam pelaksanaan Musrenbang Kecamatan dengan tema Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) RKPD Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2022 yang pelaksanaannya di hari senin bulan Februari tanggal 08 tahun 2021. Peneliti mengambil partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbang Kecamatan di Padang Bolak, dengan jumlah peserta yang di undang sebanyak 110 orang dan yang dapat menghadiri acara Musrenbang di Kecamatan Padang Bolak sebanyak 84 orang.

Penelitian ini menggunakan metode Deskriptif dengan teknik analisis Kualitatif. Proses penelitian kualitatif ini melibatkan upaya seperti mengajukan pertanyaan dan mengumpulkan data yang spesifik dari para partisipan, menganalisis data (Creswell 2010).

Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti suatu kelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian ini untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. (Nazir 1999).

Pendekatan kualitatif dengan penelitian deskriptif yaitu data yang dikumpulkan berupa kata-kata dan gambar yang bersifat uraian atau penjabaran. Dengan demikian penelitian ini nantinya akan berisi kutipan data dalam bentuk gambar, teks atau tulisan untuk penyajian laporan dalam mendeskripsikan objek yang diteliti. Semua data yang dikumpulkan agar menjadi kunci terhadap apa yang diteliti.

Dalam penelitian kualitatif, tidak ada kriteria berapa banyak jumlah yang harus di wawancarai. Peneliti berhenti melakukan wawancara sampai data menjadi jenuh, artinya sampai peneliti tidak menemukan aspek baru dalam fenomena yang diteliti. Informan yang dipilih adalah yang berasal dari Bappeda 2 orang, Camat dan staff kecamatan Padang Bolak 3 orang, Lurah/ Kepala Desa dan staff kelurahan/desa 4 orang dan Tokoh Masyarakat 3 orang. Alasan peneliti menggunakan key informan karena mereka adalah stakeholder yang berperan dan terlibat dalam musrenbang di Kecamatan Padang Bolak. Dalam penelitian ini penulis hanya menggunakan 12 key informan

Untuk memudahkan dalam melakukan penelitian, maka diperlukan teknik pengumpulan data yang akan dilakukan kepada sumber data. Pengumpulan data dalam penelitian adalah menggunakan data primer dan data sekunder. Sumber Data Primer adalah data yang diperoleh langsung di lapangan. Pada penelitian ini, data primer digunakan sebagai data utama untuk menyusun kesimpulan yaitu Absensi Musrenbang RKPD Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2022 yang dilaksanakan di Kecamatan Padang Bolak. Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari pengamatan atau wawancara terhadap responden yaitu Camat Padang Bolak Kabupaten Padang Lawas Utara. Data primer meliputi : Absensi peserta, berita acara dan notulen Musrenbang Kecamatan Padang Bolak Tahun 2021 dengan tema Musrenbang RKPD Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2022. Hasil data primer dapat berupa informasi, pendapat dan hasil pengamatan.

Pengumpulan Data Primer dapat diperoleh melalui beberapa metode yaitu sebagai berikut: Observasi, adalah suatu proses yang kompleks, suatu proses yang tersusun dari berbagai proses biologis dan psikologis dua diantara yang terpenting adalah proses-proses pengamatan dan ingatan. Sutrisno (Sugiyono, 2014). penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data sehubungan dengan pelaksanaan yang dilakukan oleh pihak Kecamatan Padang Bolak Kabupaten Padang Lawas Utara, dan untuk mengetahui kinerja berlangsungnya hasil dari pelaksanaan Musrenbang RKPD Kabupaten Padang Lawas Utara Tahun 2022. Wawancara mendalam (*depth interview*). Wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Esterberg dalam (Sugiyono, 2014). Dalam penelelitian ini penulis melakukan wawancara semi terstruktur. Wawancara semi terstruktur merupakan jenis wawancara yang termasuk kategori *in depth interview* di mana pelaksanaannya lebih bebas dibandingkan dengan

wawancara terstruktur. Tujuan dari wawancara jenis ini dilakukan yaitu untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka dimana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat dan ide-idenya, dalam melakukan wawancara peneliti perlu mendengarkan secara teliti dan mencatat apa yang dikemukakan oleh informan yang merupakan bagian kecil dari populasi yang dimaksudkan untuk memperoleh data tentang permasalahan yang berhubungan dengan penelitian (Sugiyono 2014). Dokumentasi. Studi dokumentasi dalam pengumpulan data penelitian dimaksudkan sebagai cara mengumpulkan data dengan mempelajari dan mencatat bagian-bagian yang dianggap penting dan berbagai dokumen resmi yang dianggap baik dan ada pengaruhnya dengan lokasi penelitian.

Sedangkan data sekunder yaitu metode pengumpulan data-data yang sudah diketahui jelas sumbernya dan memiliki keterkaitan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian ini. Data-data sekunder dapat diperoleh dari berbagai literatur, internet, serta dari instansi-instansi resmi terkait seperti kantor Camat Kecamatan Padang Bolak yang tercakup dalam wilayah studi. Pengumpulan Data Sekunder dapat diperoleh melalui menganalisis data dan informasi untuk memperoleh suatu identifikasi di wilayah studi dan mengidentifikasi potensi dan permasalahan yang terdapat pada Musrenbang Kecamatan Padang Bolak. Data akan di klasifikasikan ke dalam masing-masing aspek untuk selanjutnya akan dianalisis. Selanjutnya dibedakan antara responden (orang yang akan diwawancarai atau kunci tambahan) dengan key informan (orang yang ingin peneliti ketahui ataupun kunci utama). Karena itu disebut juga wawancara intensif (Kriyantono, 2006). Dengan teknik ini diharapkan informan lebih terbuka dan berani dalam memberikan jawaban dan merespon terhadap pertanyaan yang diajukan peneliti. Kelebihan lain adalah peneliti secara personal dapat bertanya langsung dan mengamati respon mereka lebih detail.

Penelitian yang menggunakan metode kualitatif adalah suatu metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alami, maka peneliti adalah sebagai instrumen kunci. (Moleong, 2002).

Dalam penelitian ini metode yang digunakan adalah metode analisis data (Miles dan Huberman, 1984), yang terdapat tiga macam kegiatan dalam analisis data kualitatif, yaitu: Reduksi Data: Reduksi data berujuk pada proses pemilihan, pemfokusan, penyerderhanaan, abstraksi dan pentransformasian “data mentah” yang terjadi dalam catatan-catatan tertulis. Reduksi data terjadi secara kontinu melalui kehidupan suatu proyek yang diorientasikan secara kualitatif (Emzir, 2010); Model Data (Data Display): Setelah data direduksi, selanjutnya melakukan kegiatan analisis data yaitu model data. Model sebagai suatu kumpulan informasi yang tersusun yang memperbolehkan pendeskripsian kesimpulan dan pengambilan tindakan. Langkah ketiga dari aktivitas analisis data adalah penarikan dan verifikasi kesimpulan. Dari permulaan pengumpulan data, peneliti mulai memutuskan apakah makna sesuatu, mencatat ketraturan, pola-pola, penjelasan, konfigurasi yang mungkin, alur kusal dan proposisi-proposisi (Emzir 2010).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Partisipasi Masyarakat dalam Musrenbang Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Padang Bolak

**Komunikasi.** Komunikasi menjadi persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan efektif terkait dengan pilihan-pilihan program pemerintah yang ditanggapi positif dan dianggap penting bagi masyarakat. Bagiimplementator kebijakan, komunikasi menjadi pengetahuan dan akhirnya membangun sikap tentang apa yang harus dilakukan dan capaian-capaian yang diinginkan dari implementasi keputusan-keputusan.

Hasil wawancara dengan perwakilan Bappeda Paluta, secara umum komunikasi terkait Musrenbang sudah dilakukan, melalui rapat koordinasi dengan seluruh pemangku kegiatan



terkait seperti Camat, Lurah/ Kepala Desa, dan masyarakat. Setiap tahunnya, pihak pemerintah selalu konsisten dalam melakukan sosialisasi sebelum dilakukannya kegiatan Musrenbang. Namun terkait dengan kejelasan substansinya dan intensitasnya, komunikasi mengenai pentingnya Musrenbang dan peranan masyarakat dalam perencanaan pembangunan tersebut masih sangat kurang.

Jika terdapat komunikasi yang intensif antara sesama warga masyarakat dengan pimpinannya serta antara sistem sosial di dalam masyarakat dengan sistem diluarnya, seharusnya hal yang diungkapkan oleh informan dapat dihindari atau diminimalisir, sesuai dengan pandangan Edward III (dalam Subarsono, 2011) atas pentingnya variabel komunikasi. Oleh karena peran Stakeholders terutama pemerintah Kecamatan Padang Bolak yang tidak optimal, menyebabkan pembangunan Kecamatan Padang Bolak tidak tepat atau tidak memenuhi kebutuhan masyarakatnya.

Pada umumnya masyarakat kecamatan Padang Bolak tidak paham signifikansi Musrenbang Kecamatan. Hal ini didukung oleh bapak Matoga, selaku salah satu kepala desa Padang Bolak menyatakan "Sebahagian besar masyarakat Kecamatan Padang Bolak tahu ada Musrenbang tetapi tidak memahami apa itu Musrenbang Kecamatan yang ada di Padang Bolak, masyarakat masih kurang dalam kemauan karena tidak paham serta tidak mau untuk ikut serta dalam musrenbang, di sebabkan kurangnya sosialisasi dari pemerintah Kecamatan Padang Bolak apa dan bagaimana musrenbang Kecamatan itu"

**Sumber Daya.** Menurut Edward III dalam Widodo (2010) bahwa sumberdaya tersebut meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya anggaran, dan sumberdaya peralatan dan sumberdaya kewenangan. Sumberdaya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010:98) menyatakan bahwa "*probably the most essential resources in implementing policy is staff*". Edward III dalam Widodo (2010 menambahkan "*no matter how clear and consistent implementation order are and no matter accurately they are transmitted, if personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementing will not effective*"

Kebebasan untuk berprakarsa dan berkresi merupakan kebebasan dalam menyuarakan aspirasi. Lingkungan di dalam keluarga masyarakat atau lingkungan politik, sosial, budaya yang memungkinkan dan mendorong timbul dan berkembangnya prakarsa, gagasan, perseorangan atau kelompok. Namun ketika masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasi tersebut masih kurang pemahaman akan masalah dan kebutuhan serta perannya dalam pembangunan, keterlibatan mereka dalam Musrenbang menjadi kurang bermanfaat dan tidak sesuai dengan objektif dilakukannya Musrenbang.

Terkait dengan sumberdaya anggaran, Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan dalam kesimpulan studinya "*budgetary limitation, and citizen opposition limit the acquisition of adequate facilities. This is turn limit the quality of service that implementor can be provide to public*". Menurut Edward III, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas.

Kurangnya pendanaan menjadi salah satu penyebab kurangnya pelayanan dari pihak pemerintah terkait penyelenggaraan Musrenbang. Kurangnya perhatian terkait honorarium atau insentif transportasi kepada penyelenggara Musrenbang maupun masyarakat disinyalir menjadi penyebab pendampingan dan sosialisasi terhadap masyarakat tidak dilakukan dengan intens. Sosialisasi yang dilakukan hanya sebatas pertemuan di kantor kelurahan dimana bisa saja masyarakat memiliki urusan lain dan enggan untuk mengeluarkan dana untuk datang ke kantor kelurahan.

Tingkat partisipasi masyarakat Kecamatan Padang Bolak dalam Musrenbang Kecamatan sangat kurang. Hal ini dilihat dari ketidak hadirannya utusan dari seluruh desa dalam menyuarakan aspirasi dari mereka. Kehadiran dari masyarakat atau utusan dalam hal ini sangat dibutuhkan karena dalam partisipasi dimana masyarakat dapat ikut dan terlibat dalam seluruh perencanaan pembangunan Kecamatan Padang Bolak.

Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan mulai ada sejak Undang-Undang 25 Tahun 2004, dan sudah berjalan sampai saat ini, pelaksanaan bertempat di Aula Pemdes Kabupaten Padang Lawas Utara, namun dalam partisipasi masyarakatnya Musrenbang Kecamatan di Padang Bolak tampak buruk. Kenyataan ini memang sangat memprihatinkan di saat masyarakat membutuhkan segala fasilitas pendukung, tetapi hal tersebut tidak dapat terealisasi karena pelaksanaan musrenbang Kecamatan hanya sebagai formalitas saja.

Lebih lanjut, berdasarkan hasil observasi, pada aspek sumberdaya peralatan, sarana yang digunakan untuk operasionalisasi kegiatan Musrenbang meliputi gedung, tanah, dan peralatan lainnya pada umumnya telah terpenuhi dan memudahkan penyelenggaraan kegiatan Musrenbang. Seperti halnya yang dikemukakan oleh Edward III dalam Widodo (2010): *“Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies and even green space implementation will not succeed”*.

Di sisi lain, Musrenbang kecamatan dirasakan hanya sebagai ajang perencanaan pembangunan daerah dan hanya bersifat formalitas semata, karena terjadi tarik menarik kepentingan antara elite di daerah, yang menyebabkan Musrenbang Kecamatan pun tidak maksimal untuk menyerap aspirasi masyarakat dalam pembangunan karena masing masing level (elite birokrasi) bertahan dengan pendirian atau keputusan keputusan yang telah dibuat sebelumnya dalam hal penentuan program pembangunan daerah. Pernyataan ini diutarakan oleh pihak Bappeda yang dalam pengalamannya, usulan kegiatan kerap di intervensi oleh elit politik yang ada di Paluta.

Padahal, sesuai yang dikemukakan oleh Edward III dalam Widodo (2010), menyatakan bahwa: Kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan. Oleh karena itu, Edward III dalam Widodo (2010), menyatakan bahwa pelaku utama kebijakan harus diberi wewenang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi kewenangannya.

**Disposisi.** Edward III dalam Widodo (2010) mengatakan bahwa: “Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (*implementors*) tidak hanya mengetahui apayang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut”.

Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

Berdasarkan pengamatan penulis dan penuturan pihak pemerintah, dalam pembagian tugas dan peran, pejabat dan staf yang terkait dalam pelaksanaan kegiatan Musrenbang telah sesuai dengan keahlian dan kapasitasnya. Namun hal ini tidak didukung oleh aspek insentif yang juga sangat penting dalam menunjang implementasi Musrenbang Kecamatan.

Sebagaimana di jelaskan oleh Edward III, insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

Namun pada praktiknya, *sistem reward or punishment* dalam konteks pelaksanaan tugas oleh pegawai pemerintah masih sangat minim dilakukan, tidak hanya dalam kegiatan

Musrenbang. Hal ini dituturkan oleh salah seorang staf di kelurahan yang merasa bahwa banyak pegawai yang tidak kerja juga mendapat gaji dan membuat pegawai lain enggan untuk memberikan dedikasi terbaik karena merasa tidak ada penghargaan.

**Struktur Birokrasi.** Menurut Edwards III dalam Winarno (2012) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: "Standard Operational Procedure (SOP) dan fragmentasi". *Standard operational procedure* (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas". Edward III dalam Widodo (2010) menyatakan bahwa:

"Demikian pula dengan jelas tidaknya standar operasi, baik menyangkut mekanisme, system dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan, dan tanggung jawab diantara pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya ikut pula menentukan keberhasilan implementasi kebijakan".

Selanjutnya, SOP sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe- tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi.

Dalam penyelenggaraannya, Musrenbang telah memiliki mekanisme yang jelas dari peraturan perundang-undangan di Indonesia. Maka dari itu, dalam pelaksanaan kegiatan Musrenbang Kecamatan, tahapan-tahapan kegiatan yang dilakukan oleh pihak pemerintah dilakukan sesuai SOP yang ada. Sesuai observasi, keharmonisan antara institusi baik dari Pihak Kelurahan, Pihak Kecamatan dan Bappeda terjalin dengan baik. Setiap instansi sudah mengerti ranah dan tugas yang harus dilakukan ketika pelaksanaan Musrenbang dilakukan.

Oleh karena penyelenggaraan Musrenbang yang rutin dilakukan setiap tahunnya oleh pihak pemerintah di Padang Lawas Utara baik level daerah, kecamatan ataupun kelurahan, institusi sudah terbiasa untuk menjalin kerjasama dengan melakukan komunikasi yang terarah. Bappeda menjadi institusi pertama yang dirujuk sebagai sumber informasi ketika pihak kelurahan ataupun kecamatan menghadapi masalah yang berada di luar kewenangan mereka ataupun masalah terkait peraturan perundang-undangan penyelenggaraan Musrenbang. Secara garis besar, penyebaran tanggung jawab kebijakan pada Musrenbang Kecamatan sudah terkoordinasi dengan baik.

### **Faktor yang menjadi kendala dalam Partisipasi Masyarakat dalam Musrenbang Perencanaan Pembangunan di Kecamatan Padang Bolak**

**Kurangnya kejelasan dalam komunikasi.** Tidak aktifnya partisipasi yang dilakukan masyarakat dalam musrenbang. Ketika partisipasi hanya sebatas memenuhi undangan dan memenuhi kuota minimal musrenbang, aspek penting partisipasi masyarakat yang diutarakan oleh Tjokroamidjojo (2001) melalui mekanisme musrenbang tidak turut menyumbangkan terhadap penentuan arah, strategi dan kebijaksanaan pembangunan yang dilakukan pemerintah.

Data menunjukkan mengenai tingkat partisipasi masyarakat Kecamatan Padang Bolak dalam Musrenbang masih sangat kurang, terlihat dari jumlah peserta yang datang pada saat Musrenbang kecamatan yang diadakan setiap tahunnya, sedikit dari masyarakat yang datang untuk meramaikan saja, dan pulang tanpa mereka tahu apa yang sudah mereka sepakati. Ketika masyarakat tidak memahami pentingnya perannya dalam Musrenbang, akibat kurangnya *clarity* (kejelasan) dari aspek komunikasi antara masyarakat setempat dengan para pelaku pemerintahan, kurangnya partisipasi masyarakat dalam Musrenbang Kecamatan tidak dapat dielakkan.

**Kurangnya Sumber Daya Manusia, anggaran dan kewenangan.** Sebagai akibat dari kurangnya pemahaman masyarakat dan terbatasnya anggaran mengakibatkan proses musrenbang tidak berjalan sesuai harapan. Padahal, kesempatan berpartisipasi di Musrenbang adalah keadaan yang memungkinkan masyarakat untuk ikut serta dalam perencanaan pembangunan, masyarakatlah yang mengetahui permasalahan yang dihadapi dan kebutuhan

yang mereka kehendaki, sehingga keikutsertaan dan peran aktif masyarakat dapat mengakomodasi kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan. Sehingga demikian dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat yang sesungguhnya masih jauh dari harapan. Selanjutnya, legitimasi dan eksistensi usulan yang disampaikan pada Musrenbang kerap dipertanyakan oleh pihak masyarakat. Mereka berpendapat bahwasanya usulan mereka sering tidak tertampung yang mengakibatkan kurangnya minat mereka untuk aktif kembali mengikuti Musrenbang Kecamatan.

**Minimnya insentif.** Kurangnya insentif mengakibatkan penyelenggara kegiatan tidak memberikan pelayanan yang optimal. Sebagai contoh, kurangnya pemahaman masyarakat atas Musrenbang seharusnya dapat dibantu dengan melakukan pendampingan. Akibat ketiadaan insentif, pendampingan atau fasilitator desa yang mampu dan kompeten untuk melaksanakan perencanaan partisipatif tidak dilakukan sehingga menyebabkan prioritas kegiatan terkadang tidak bisa terakomodir dalam sebuah perencanaan pembangunan. Untuk mengatasi masalah tersebut, perlu dilakukan peningkatan insentif terhadap penyelenggara, salah satunya kepada tim pendamping atau fasilitator desa

## SIMPULAN

Tingkat partisipasi masyarakat dalam Musrenbang Kecamatan sangat kurang, sehingga kegiatan penyelenggaraan Musrenbang Kecamatan di Padang Bolak hanya sebagai formalitas. Kendala dalam pelaksanaan Musrenbang Kecamatan di Padang Bolak yakni kurangnya kejelasan dalam komunikasi dan sosialisasi terkait Musrenbang, sumber daya manusia yang belum mumpuni, terbatasnya anggaran dan kewenangan, dan minimnya insentif kepada penyelenggara musrenbang. Sebagai konsekuensi dari kendala tersebut maka program pemerintah banyak yang tidak berdasarkan pada potensi dan kekhasan Daerah sehingga menyebabkan banyak potensi yang berada di Kecamatan Padang Bolak menjadi tidak secara efektif. Aspirasi masyarakat yang diharapkan dalam proses Musrenbang juga tidak terwadahi dengan maksimal seyogianya menyebabkan rendahnya partisipasi dan dukungan masyarakat dalam implementasi program-program dari Pemerintah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Y., Setyasih, I., & Herlan, H. (2021). Partisipasi Masyarakat Terhadap Penanganan Permukiman Kumuh (Studi Kasus Di Kampung Ketupat Kecamatan Samarinda Seberang). *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 4(1), 584-591. doi:<https://doi.org/10.34007/jehss.v4i1.702>
- Elu, A., Yuwono, T., Yuningsih, T., & Afrizal, T. (2021). Partisipasi Masyarakat Dalam Implementasi Kebijakan Desentralisasi Administratif di Sub Distrik Pante-Makassar. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 4(2), 968-973. doi:<https://doi.org/10.34007/jehss.v4i2.781>
- Emzir, D., Chan, D., & Sam, M. (2010). Isu-isu Kritis Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah. *Ghalia Indonesia*.
- Hasibuan, S.J. Kadir, A. & Nasution, M.H.T. (2018). Strategi Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Utara Dalam Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Pada Pemilihan Gubernur Sumatera Utara 2018. *PERSPEKTIF*, 7 (1): 1-5.
- Kriyantono, R. (2006). *Teknik Riset Komunikasi*. Jakarta: Prenada.
- Kurniawan, M., Badaruddin, B., & Humaizi, H. (2021). Partisipasi Masyarakat Tionghoa dalam Pelaksanaan Musrenbang Pada Kelurahan Sukadamai. *PERSPEKTIF*, 10(1), 218-229. doi:<https://doi.org/10.31289/perspektif.v10i1.4300>
- Lai, M., Kusmanto, H., & Warjio, W. (2021). Pengaruh Politik Uang dan Status Sosial Ekonomi terhadap Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Legislatif 2019. *PERSPEKTIF*, 10(2), 416-423. doi:<https://doi.org/10.31289/perspektif.v10i2.4602>
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. sage.
- Moleong, L. J. (2002). *Metodologi penelitian kualitatif*.
- Riyadi dan Bratkusuma, D.S. (2004). *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta. PT Gramedia Pustaka Utama.

- Simanjuntak, M., & Hutabalian, M. (2020). Partisipasi Masyarakat dalam Mengontrol dan Mengetahui Mekanisme Penggunaan Anggaran Dana Desa di Kecamatan Simalungun. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 3(2), 743-749. doi:<https://doi.org/10.34007/jehss.v3i2.411>
- Subarsono, A.G., (2005). Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. (2014). Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D. Bandung: Alfabeta.
- Syafrizal, S., & Resdati, R. (2020). Partisipasi Masyarakat dalam Restorasi Gambut di Desa Rimbo Panjang. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 3(2), 712-720. doi:<https://doi.org/10.34007/jehss.v3i2.399>
- Tjokroamidjojo, Bintoro. (1985) Perencanaan Pembangunan. Jakarta, Haji Masagung.
- Undang-Undang 25 Tahun 2004
- Widodo. (2010). Implementasi kebijakan. Yogyakarta: Andi Offset
- Winarno, B. (2012). Kebijakan Publik. CAPS: Yogyakarta.

