

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan harus menerapkan prinsip-prinsip desentralisasi yang bergerak dari bawah ke atas (*bottom up*). Pemerintah Daerah memiliki harapan yang besar untuk membangun daerah dengan melihat kemampuan dari daerah itu sendiri. Namun kenyataan yang terjadi yaitu malah adanya ketergantungan fiskal dan subsidi dari Pemerintah Pusat dengan kurangnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai belanja daerah. Pemerintah Daerah kurang diberinya keleluasaan dalam menentukan kebijakan dan kewenangan untuk daerahnya sendiri. Kewenangan yang diberikan kepada daerah tidak disertai pemberian infrastruktur yang memadai, serta sumber daya manusia yang profesional. Oleh sebab itu ketergantungan daerah terhadap Pemerintah Pusat terus terjadi (Fadil, 2013).

Pelaksanaan Otonomi Daerah dimulai tahun 2001 mengandung akibat cukup menantang bagi daerah. Otonomi Daerah dituntut memberikan pelayanan yang baik serta memberdayakan masyarakat sehingga masyarakat turut andil dalam pembangunan daerah. Masyarakat lebih mengetahui apa yang dibutuhkan dalam pembangunan yang dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Dengan demikian masyarakat mempunyai rasa memiliki dan tanggung jawab dalam proses pembangunan daerah. Namun dalam pembangunan daerah terdapat masalah yang dapat menghambat proses pembangunan daerah. Di satu pihak adanya kebebasan terbuka lebar dalam inovasi pembangunan daerah. Sedangkan di pihak lain adanya hambatan yang perlu diselesaikan.

Hambatan tersebut ialah perubahan pola pengelolaan daerah, misalnya dalam hal pendanaan pembangunan dan sumber daya manusia sebagai subjek pelaksana kegiatan pembangunan (Mustanir *et al.*, 2018).

Dalam merealisasikan tujuan pembangunan maka segenap potensi alam harus digali, dikembangkan, dan dimanfaatkan sebaik-baiknya. Begitu pula dengan potensi sumber daya manusianya harus ditingkatkan pengetahuan dan keterampilannya sehingga mampu menggali, mengembangkan dan memanfaatkan potensi alam secara maksimal (Melis *et al.*, 2016). Menurut Kushandajani dan Permana (2020) Pembangunan nasional maupun daerah ialah bagian yang tidak luput dari kegiatan pembangunan desa. Dalam pembangunan nasional, desa memegang peranan penting dikarenakan desa merupakan struktur pemerintahan terendah dari sistem Pemerintahan Indonesia. Kegiatan pembangunan desa merupakan tolak ukur keberhasilan dalam kegiatan pembangunan nasional secara keseluruhan. Pembangunan desa akan berjalan optimal apabila program yang dibuat bertujuan untuk mencapai suatu keadaan pertumbuhan dan peningkatan kesejahteraan. Dalam mewujudkan tujuan pembangunan desa dibutuhkan kesadaran dan partisipasi aktif dari seluruh masyarakat.

Pembangunan partisipatif harus dimulai dengan masyarakat yang memiliki aspirasi dan paling mengetahui tentang kebutuhannya. Hal ini berarti adanya peran aktif dari masyarakat atau tokoh agama, akademisi, gender, bahkan profesi seperti kelompok petani/nelayan. Ini bertujuan untuk mewakili serta dapat menyampaikan aspirasi dari setiap unsur masyarakat yang berbeda dari latar belakangnya. Untuk dapat menyampaikan aspirasi tersebut diperlukan wadah untuk dapat menaungi atau memfasilitasi wakil dari tokoh masyarakat dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan atau sering disebut musrenbang.

Musrenbang ialah wadah penting dalam penentuan keputusan pembangunan yang melibatkan berbagai pihak melalui forum musyawarah. Musrenbang menjadi salah satu cara yang ditempuh untuk memastikan bahwa rencana pembangunan yang disusun dapat diterima oleh masyarakat dan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 114 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat (6) menyatakan bahwa musyawarah desa atau yang disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk menyepakati hal yang strategis.

Masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan dan pemerintah daerah harus dapat memposisikan diri sebagai fasilitator untuk menciptakan suasana yang menunjang kegiatan masyarakat yang diharapkan dapat mendukung keberhasilan pembangunan desa (Melis *et al.*, 2016). Oleh karena itu perencanaan pembangunan desa yang mengikutsertakan peran dari masyarakat sangat dibutuhkan untuk mensinkronkan perencanaan pembangunan desa yang akan dilaksanakan dengan apa yang dibutuhkan masyarakat dalam meningkatkan kehidupan masyarakat desa. Apabila pembangunan yang tidak sesuai dengan apa yang dibutuhkan masyarakat maka bisa saja pembangunan tersebut akan sia-sia dan masyarakatpun akan bersifat pasif terhadap pelaksanaan perencanaan pembangunan desa. Untuk tercapainya keberhasilan pembangunan masyarakat desa maka segala program perencanaan, pelaksanaan, evaluasi/monitoring, dan pemanfaatan hasil harus melibatkan masyarakat. Karena masyarakatlah yang mengetahui permasalahan dan kebutuhan dalam rangka membangun wilayahnya. Hal ini dikarenakan masyarakat nantinya yang akan memanfaatkan dan menilai tentang berhasil atau tidaknya pembangunan di wilayah tersebut.

Pembangunan yang ideal semestinya yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga perlu adanya keterlibatan masyarakat dalam pembangunan. Dalam konsep model pembangunan dengan pendekatan kebutuhan masyarakat menurut Islam dan Henault merujuk pada pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat secara memuaskan. Untuk mencapai tujuan pembangunan dengan menggunakan model ini bersifat partisipatif dan mendorong inisiatif. Dengan demikian perlu adanya perhatian terhadap aspek-aspek desentralisasi, peningkatan kapasitas dari pihak pemerintah, partisipasi lokal dalam penyusunan dan pelaksanaan rencana. Hal ini sejalan dengan pendapat Laksana (2012) yang menyatakan bahwa keterlibatan masyarakat menjadi unsur dalam proses pembangunan.

Konsep pembangunan partisipatif merupakan suatu proses pemberdayaan kepada masyarakat sehingga mampu untuk mengidentifikasi kebutuhannya sendiri maupun kelompok sebagai suatu dasar perencanaan pembangunan. Adanya partisipasi masyarakat dapat dijadikan sebagai tolak ukur dalam menilai keberhasilan pembangunan desa. Jika proses pembangunan dilakukan hanya pemerintah yang berwenang tanpa mengikutsertakan masyarakat maka akan mengakibatkan masyarakat tidak merasakan manfaat dari kegiatan pembangunan yang telah dilaksanakan. Karena dengan keterlibatan masyarakat maka hasil pembangunan akan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan hasil pembangunan akan memberikan manfaat yang optimal bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat. Dalam merumuskan suatu rencana pembangunan seharusnya melibatkan masyarakat dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan melalui musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes).

Seiring berjalannya waktu maka Pemerintah berusaha memberikan ruang kepada rakyat. Hal ini ditandai dengan diterapkannya hal tersebut yang

membawa dampak positif dalam sistem Pemerintahan di Indonesia. Salah satu wujudnya dengan diterapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Dalam peraturan tersebut mengamanatkan bahwa pembangunan daerah dan desa harus dikelola dengan memperhatikan aspirasi masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Berkaitan dengan peran partisipasi masyarakat dalam pembangunan maka diterbitkannya Surat Edaran Bersama antara Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor 0295/M.PPN/1/2005.050/166/SJ Perihal Petunjuk Teknik Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2005 dari Tingkat Desa hingga Kabupaten/Kota. Pada tingkat Kabupaten/Kota telah diterbitkannya Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 86 Tahun 2020 Tentang Rencana Kerja Perangkat Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo Tahun 2021.

Kabupaten Sidoarjo memiliki wilayah 18 Kecamatan yang mencakup 31 Kelurahan, dan 322 Desa telah memiliki rencana pembangunan daerah sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo No. 8 Tahun 2016. Dalam peraturan tersebut menetapkan berbagai hal terkait dengan pembangunan untuk tahun 2016-2021. Sesuai dengan ketentuan tersebut desa atau kelurahan di Kabupaten Sidoarjo memiliki kewajiban mendasarkan kegiatan termasuk rencana pembangunan yang disusun mengacu ketentuan tersebut. Kabupaten Sidoarjo memiliki peran yang besar terhadap pembangunan negara Indonesia. Dalam proses pembangunannya Kabupaten Sidoarjo masih mengalami kendala dalam melaksanakan

perencanaan pembangunan yang mengedepankan partisipasi dari masyarakat ataupun *stakeholders* seperti pada penelitian pendahuluan oleh Abadi *et al.*, (2014) studi pada Kabupaten Sidoarjo dijelaskan bahwa *“partisipasi masyarakat dalam pembangunan masih belum berjalan secara optimal. Hal ini dilihat dari hasil temuan penelitian yang menunjukkan peran serta masyarakat dalam pembangunan menunjukkan kualitas yang terkategori sedang. Hal ini dipengaruhi oleh karakteristik masyarakat seperti pendidikan, jenis kelamin, serta jenis pekerjaan. Faktor lain meliputi koordinasi yang lemah antara SKPD, sumberdaya manusia, prasarana teknologi informasi, kapasitas, struktur organisasi, dan budaya birokrasi juga menjadi penghambat partisipasi”*. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam bentuk tinggal terima hasil yang sudah disiapkan tanpa adanya keterlibatan masyarakat.

Seperti yang terjadi di Desa Punggul Kecamatan Gedangan Kabupaten Sidoarjo, partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan untuk keberhasilan pembangunan desa menuju ke arah yang lebih baik. Dalam hal ini Desa Punggul telah menyusun Peraturan Desa Punggul Nomor 01 Tahun 2016 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa Punggul Tahun 2021. Peran dan kinerja Pemerintah Desa juga sangat diharapkan untuk dapat menjalankan tugas pokok kepemimpinan dan mengkoordinasikan dalam melaksanakan urusan masyarakat agar masyarakat dapat berpartisipasi dalam masalah pembangunan desa. Dari segi perencanaan pembangunan sangat banyak sekali rencana pembangunan yang dibuat oleh Pemerintah Desa sehingga menyebabkan banyak perencanaan pembangunan yang tidak terealisasi dengan baik. Salah satu perencanaan pembangunan desa dituangkan ke dalam suatu Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes). Dalam RKPDDes ini memuat program-program pembangunan

yang menjadi prioritas dan haruslah bersumber dari masyarakat desa sendiri melalui keterlibatan atau partisipasi masyarakat. Hal ini karena masyarakatlah yang lebih mengetahui secara pasti apa yang dibutuhkan dalam pembangunan dan potensi apa saja yang dimiliki untuk mendukung pembangunan desa tersebut.

Sebelum proses penyusunan RKP Desa Punggul maka dilakukannya kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan dusun (musrenbangdus) oleh masyarakat yang dipimpin oleh Kepala Dusun masing-masing. Dalam kegiatan ini dilakukan dengan penggalian informasi dan gagasan dari masyarakat terkait prioritas kegiatan pembangunan yang akan dilakukan sesuai dengan kebutuhan dari masyarakat. Selanjutnya yaitu kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes) dimana dilakukannya pemilihan dan pengelompokan masalah dan kebutuhan masyarakat serta hasil dari musrenbangdus. Dalam hal ini Pemerintah Desa Punggul membuat skala prioritas pembangunan tingkat desa dan menyusun alternatif pemecahan masalah yang berkaitan dengan pembangunan Desa Punggul.

Desa Punggul merupakan salah satu desa yang berada di Kecamatan Gedangan Kabupaten Sidoarjo yang berfokus kepada pembangunan terkhusus pembangunan infrastruktur desa. Salah satu contoh kegiatan pembangunan yang dilakukan di Desa Punggul yaitu adanya pembangunan infrastruktur tempat mandi, cuci, kakus (MCK) umum, pembangunan jalan-jalan desa, pembangunan jembatan desa, serta pasar desa di Desa Punggul. Dalam pembangunan pasar desa menunjukkan adanya kejanggalan dikarenakan pasar desa belum sempat digunakan namun telah terbengkalai begitu saja. Pasar desa dibangun dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat karena di Desa Punggul belum adanya

pasar desa. Sehingga Pemerintah Desa menyusun rencana pembangunan untuk pengadaan pembangunan pasar desa yang layak. Pembangunan pasar desa sudah terdapat 10 (sepuluh) kios yang telah siap digunakan. Namun yang terjadi setelah dibangun belum dalam kurun waktu 1 (satu) tahun tidak berjalan lancar dan sesuai harapan masyarakat sehingga pembangunan pasar desa tersebut terpaksa dihentikan oleh Pemerintah Desa Punggul. Begitu pula dengan infrastruktur jalan desa yang tidak merata dalam pembangunannya. Adanya perbedaan kenyamanan dalam penggunaan jalan desa di wilayah Kantor Desa.

Hasil penelitian pendahuluan berdasar wawancara dengan masyarakat yang berada di wilayah pembangunan pasar desa di Desa Punggul memperlihatkan bahwa masyarakat tidak mengetahui adanya rencana pembangunan pasar desa oleh Pemerintah Desa. Masyarakat mengaku baru mengetahui pembangunan pasar desa tersebut pada saat pembangunan pasar desa berlangsung. Dalam permasalahan tersebut dapat dilihat dari penyusunan rancangan RKPDes adanya kecenderungan usulan yang diajukan dalam musrenbang. Sehingga partisipasi masyarakat yang sesungguhnya masih jauh dari harapan. Hal ini dapat diketahui berdasar pendapat masyarakat yang menyatakan bahwa mereka tidak ikut berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan pasar desa di Desa Punggul.

Permasalahan lain yakni kurangnya pemahaman masyarakat peserta musrenbang terhadap perencanaan pembangunan. Berdasar hasil wawancara dengan peserta musrenbang memperlihatkan bahwa proses musrenbangdes belum diketahui dan dimengerti oleh sebagian besar peserta. Belum adanya pemberitahuan secara rinci dari pihak Pemerintah Desa mengenai bagaimana serta tujuan adanya dilaksanakannya musrenbangdes.

Mereka menyatakan adanya fenomena bahwa dari tahun ke tahun usulan yang disampaikan masih relatif sama. Hal ini dilakukan karena menurut mereka tidak ada gunanya mengajukan usulan yang berbeda, karena perencanaan pembangunan yang diputuskan dalam APBD Kabupaten relatif kecil untuk mengakomodasi usulan dari bawah. Sehingga banyak usulan kegiatan yang diajukan pada tahun sebelumnya tidak terealisasi dan tetap diajukan pada tahun berikutnya.

Dalam proses perencanaan pembangunan belum diawali dengan kegiatan pendahuluan untuk mendapatkan data yang valid mengenai potensi, masalah, dan kebutuhan masyarakat. Sehingga adanya perencanaan pembangunan yang tidak sesuai dengan keinginan masyarakat. Pembangunan pasar desa kurang menjadi jawaban yang sesuai dengan apa yang dibutuhkan masyarakat Desa Punggul. Pemerintah Desa mengetahui apa yang paling dibutuhkan oleh masyarakat sehingga dalam pelaksanaan suatu kegiatan pembangunan tepat sasaran atau sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Masyarakat haruslah dilibatkan dalam proses perencanaan pembangunan sehingga tidak menimbulkan adanya kecenderungan para elit kepentingan yang terlibat dalam mengusulkan program pembangunan pada proses perencanaan pembangunan.

Riyadi dan Bratakusumah (2004) mengemukakan bahwa perencanaan pembangunan tidak mungkin hanya dilakukan di atas kertas tanpa melihat realita di lapangan. Data valid di lapangan sebagai data primer merupakan ornamen penting yang harus ada dan digunakan menjadi bahan dalam kegiatan perencanaan pembangunan. Perencanaan pembangunan sebagai suatu proses perumusan alternatif atau keputusan yang didasarkan pada data dan fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk

melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/aktivitas kemasyarakatan baik yang bersifat fisik dalam rangka pencapaian tujuan yang lebih baik.

Sehubungan dengan fenomena-fenomena diatas maka peneliti tertarik untuk meneliti tentang **“Analisis Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan”**. Dengan melihat partisipasi masyarakat sebagai unsur yang tentu mengetahui permasalahan desa serta mempunyai aspirasi yang ingin disampaikan guna memperbaiki pembangunan desanya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasar latar belakang yang telah dikemukakan, maka peneliti merumuskan masalah :

1. Bagaimana proses perencanaan pembangunan di Desa Punggul Kecamatan Gedangan Kabupaten Sidoarjo ?
2. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Desa Punggul Kecamatan Gedangan Kabupaten Sidoarjo ?

1.3 Tujuan Penelitian

Dalam setiap penelitian pada dasarnya memiliki beberapa tujuan yang ingin dicapai. Adapun tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui proses perencanaan pembangunan di Desa Punggul Kecamatan Gedangan Kabupaten Sidoarjo.
2. Untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Desa Punggul Kecamatan Gedangan Kabupaten Sidoarjo.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis :

- a. Hasil penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan mengenai proses perencanaan pembangunan.
- b. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi dokumen akademik yang berguna untuk dijadikan acuan bagi civitas akademik.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dalam memperkaya wawasan konsep serta praktek proses perencanaan pembangunan.

2. Manfaat Praktis :

- a. Bagi penulis sendiri sebagai tambahan pengetahuan dan pengalaman di kehidupan nyata di luar kehidupan kampus.
- b. Bagi almamater pada umumnya dan program studi Ekonomi Pembangunan pada khususnya sebagai sumbangan pengetahuan mengenai perencanaan pembangunan yang dimulai dari bawah dengan mengedepankan partisipasi masyarakat.