

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan dunia perpolitikan di Indonesia saat ini tidak terlepas dari tidak lain karena adanya tuntutan dari masyarakat kepada Pemerintah agar memenuhi tugas, tanggung jawab dan hak Pemerintah dalam rangka mensejahterakan kehidupan masyarakatnya. Berakhirnya Pemerintahan Orde Baru sedikit banyak juga telah mengubah dasar-dasar penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia. Salah satunya adalah terjadinya perubahan sistem Pemerintahan yang dahulunya bersifat sentralistik menjadi desentralistik. Hal ini ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan di revisi menjadi Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Dengan diterapkannya sistem Pemerintahan desentralisasi, dimana didalamnya terdapat pemberian kewenangan yang lebih luas kepada daerah, maka Pemerintah Daerah dituntut untuk mengatasi permasalahan yang ada pada sistem Pemerintahan sebelumnya, terutama mengatasi masalah mengenai sistem perencanaan pembangunan, yang meliputi: (1) permasalahan inkonsistensi kebijakan, (2) rendahnya partisipasi masyarakat, (3) ketidakselarasan antara perencanaan program dan pembiayaan, (4) rendahnya transparansi dan akuntabilitas, (5) kurang efektifnya penilaian kinerja. Untuk menunjang penyelesaian permasalahan-permasalahan tersebut, maka Pemerintah Pusat menerbitkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, Tentang system perencanaan pembangunan nasional sebagai dasar Pemerintah daerah dalam mengambil berbagai langkah serta keputusan.

Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan khususnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang system perencanaan pembangunan nasional, Pemerintah Daerah dalam hal ini sebagai alat penyelenggara Negara berkewajiban untuk mengembangkan pembangunan yang ada di daerahnya. Pembangunan daerah yang dimaksud adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat secara nyata, baik dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan usaha, akses terhadap pengambilan kebijakan, kemampuan berdaya saing, maupun peningkatan indeks pembangunan.

Salah satu indikator pembangunan daerah yang paling vital ialah bagaimana keikutsertaan masyarakat dalam mensukseskan pembangunan yang ada disekitarnya. Partisipasi disini tidak hanya dikaitkan dengan tingkat kehadiran masyarakat dalam berbagai bentuk rapat rencana pembangunan yang ada, melainkan dikaitkan juga dengan tingkat keaktifan masyarakat dalam hal penyampaian aspirasi dan keluhan serta ikut mengawal kegiatan yang akan dilakukan dilingkungannya maupun turut serta mengawal proses pembangunan yang telah disepakati bersama.

Sejalan dengan hal tersebut, Pemerintah Daerah mengamanahkan perencanaan pembangunan dari bawah secara partisipatif, yang terwujud dalam bentuk rangkaian musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang dilakukan secara berjenjang dari mulai Musrenbang Desa, Musrenbang Kecamatan, Musrenbang Kabupaten/Kota dan Musrenbang Provinsi. Rangkaian forum ini menjadi bagian dalam menyusun sistem perencanaan dan anggaran untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan setiap tahun.

Musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) adalah forum perencanaan program yang disediakan oleh lembaga publik yaitu Pemerintah yang bekerjasama dengan warga dan pemangku kepentingan lainnya. Musrenbang yang bermakna, akan mampu

membangun kesepahaman tentang kepentingan dan kemajuan daerah, dengan cara memotret potensi dan sumber-sumber pembangunan yang tersedia, baik dari dalam maupun dari luar daerah tersebut.

Pembangunan tidak akan bergerak maju apabila salah satu saja dari tiga komponen tata pemerintahan (pemerintah, masyarakat, swasta) tidak berperan atau berfungsi. Karena itu, musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) juga merupakan forum pendidikan warga agar menjadi bagian aktif dari tata pemerintahan dan pembangunan.

Pada prinsipnya mengubah sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, di arahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pelayanan, pemberdayaan peran masyarakat dalam beberapa bagian penting yaitu:

- a. Menjamin efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat
- b. Menata manajemen pemerintah daerah yang lebih responsive, akuntabel, transparan dan efisien
- c. Menata keseimbangan tanggung jawab antar tingkatan/susunan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan
- d. Menata pembentukan daerah agar lebih selektif sesuai dengan kondisi dan kemampuan daerah.
- e. Menata hubungan antar pusat dan daerah dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah menerbitkan Undang-undang Desa Nomor 06 Tahun 2014 BAB IX Pasal 78, pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan bagian kesatuan pembangunan sebagai dasar Pemerintah Desa dalam mengambil berbagai langkah serta keputusan.

Sebagai bagian penting dari proses perencanaan partisipatif, maka musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) perlu memiliki karakter sebagai berikut: (1) Merupakan '*Demand Driven Process*' artinya aspirasi dan kebutuhan peserta musyawarah perencanaan pembangunan (Muusrenbang) berperan besar dalam menentukan hasil musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang). (2) Bersifat Inkusif artinya musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) melibatkan dan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua *Stakeholders* untuk menyampaikan masalahnya, mengidentifikasi posisinya, mengemukakan pandangannya, menentukan peranan dan kontribusinya dalam pencapaian hasil musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang). (3) Merupakan proses berkelanjutan artinya merupakan bagian integral dari Proses Penyusunan Rencana Daerah (RKPD). (4) Bersifat '*Strategic Thinking Process*' artinya proses pembahasan dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) distrukturkan, dipandu dan di fasilitasi mengikuti alur pemikiran strategis untuk menghasilkan keluaran nyata, menstimulasi diskusi yang bebas dan fokus, dimana solusi terhadap permasalahan dihasilkan dari proses diskusi dan negosiasi. (5) Bersifat partisipatif dimana hasil merupakan kesepakatan kolektif peserta musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang). (6) Mengutamakan kerjasama dan menguatkan pemahaman atas isu dan permasalahan pembangunan daerah dan mengembangkan konsensus. (7) Bersifat resolusi konflik artinya mendorong pemahaman lebih baik dari peserta tentang perspektif dan toleransi atas kepentingan yang berbeda. (8) Memfasilitasi landasan bersama dan mengembangkan kemauan untuk menemukan solusi permasalahan yang menguntungkan semua pihak (*Mutually Acceptable Solutions*)

Pemerintah juga menerbitkan PERMENDAGRI 114 tahun 2014 yang mengatur tentang musyawarah perencanaan pembangunan desa. Poin yang mendasar yang bisa di ambil dari permendagri di atas yaitu melibatkan elemen penting dalam musrenbang.

Musrenbang desa adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (steakeholder) desa untuk meyeepakati rencana kerja pembangunan desa (RKP) tahun anggaran yang direncanakan . musrenbang desa dilaksanakan setiap bulan januari dengan mengacu pada RPJM desa dan dokumen rencana tahunan yaitu RKP desa.

Musrenbang adalah forum perencanaan program yang dilaksanakan oleh lembaga publik yaitu pemerintah desa, bekerja sama dengan warga dan para pemangku kepentingan lainnya. Musrenbang yang bermakna akan mampu membangun kesepahaman tentang kepentingan dan kemajuan desa. Dengan cara memotret potensi desa dan sumber-sumber pembangunan yang tidak tersedia baik dari dalam maupun luar desa

Berdasarkan peraturan menteri dalam negeri Nomor 66 tahun 2007 Rencana Kerja Pembangunan Desa yang selanjutnya disingkat dengan (RKP-Desa) adalah dokumen perencanaan untuk priode 1 (satu) tahun dan merupakan penjabaran dari RPJM-Desa yang memuat rancangan kerangka ekonomi desa dengan mempertimbangkan kerangka pendanaan yang di muktahirkan, program prioritas pembanguan desa, rencana kerja dan pendanaan serta prakiraan maju, baik dilaksanakan langsung oleh pemerintah desa maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat dengan mengacu kepada rencana kerja pemerintah daerah dan RPJM-Desa

Setiap tahun pada bulan januari, biasanya di desa diselenggarakan musrenbang untuk menyusun rencana kerja pembangunan desa (RKP-Desa) penyusunan dokumen RKP-Desa selalu diikuti dengan penyusunan dokumen anggaran pendapatan dan belanja desa (APB DESA), karena suatu rencana apabila tanpa anggaran sepertinya akan menjadi dokumen

belaka kedua dokumen ini tidak terpisahkan dan disusun berdasarkan musyawarah dan mufakat. RKP Desa dan APB Desa merupakan dokumen dan informasi publik. Pemerintah desa merupakan lembaga publik yang wajib menyampaikan informasi publik kepada warga masyarakat keterbukaan dan tanggung jawab kepada publik menjadi prinsip penting bagi pemerintah desa

RKP Desa ditetapkan dengan surat keputusan (SK) Kepala desa dan disusun melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) tahunan atau bisa disebut musrenbang desa. Dokumen RKP Desa kemudian menjadi masukan (input) penyusunan dokumen APBDes dengan sumber anggaran dari alokasi dana desa (ADD), pendapatan asli desa (PA Desa), swadaya dan partisipasi masyarakat, serta sumber-sumber lain yang tidak mengikat

Proses penyusunan dokumen RKP desa dapat dibagi dalam tiga tahapan tahapan tersebut adalah :

1. Tahapan persiapan musrenbang desa merupakan kegiatan mengkaji ulang dokumen RPJM Desa, mengkaji ulang RKP Desa tahun sebelumnya, melakukan analisis data dan memverifikasi data kelengkapan bila diperlukan
2. Tahapan pelaksanaan musrenbang desa merupakan forum pertemuan warga dan berbagai pemangku kepentingan untuk memaparkan hasil analisis keadaan darurat/kerawanan desa, membahas draf RKP desa, menyepakati kegiatan prioritas termasuk alokasi anggarannya, pasca musrenbang, dilakukan kegiatan merevisi RKP desa berdasarkan masukan dan kesepakatan, kemudian dilakukan penetapan dengan surat keputusan (SK) Kepala desa

3. Tahapan sosialisasi merupakan sosialisasi dokumen RKP desa kepada masyarakat dan seluruh pemangku kepentingan. Dokumen RKP desa selanjutnya akan menjadi bahan bagi penyusunan APB Desa. RKP desa dan APB Desa wajib dipublikasikan agar masyarakat dapat terlibat dalam kegiatan dan melakukan pengawasan partisipatif terhadap pelaksanaan.

Langkah langkah penyusunan dokumen RKP Desa pembentukan dan persiapan pokja tim perencanaan desa. Penyusunan RKP desa merupakan kelanjutan dari proses penyusunan RPJM Desa dan pelaksanaannya tetap dijalankan oleh Pokja perencanaan desa yang sama. Beberapa istilah sering digunakan yaitu tim penyelenggara musrenbang (TPM) atau tim penyusun RKP Desa. Keluaran (output) dari tahapan ini adalah SK kepala desa tentang pokja tim penyusun RKP Desa yang siap menjalankan tugasnya setelah memperoleh pembekalan yang diperlukan.

Adapun susunan tim dalam pelaksanaan musrenbang desa sebagai berikut :

1. Kepala desa selaku pembina dan pengendali kegiatan
2. Sekretaris desa selaku sebagai penanggung jawab kegiatan (ketua tim )
3. Lembaga pemberdayaan masyarakat desa selaku penanggung jawab pelaksanaan kegiatan, termasuk tim pemandu.

Tugas-tugas tim RKP desa ini antara lain : melakukan pertemuan atau rapat-rapat panitia, membentuk tim pemandu, mengidentifikasi peserta dan mengundang peserta, menyusun jadwal dan agenda, dan menyiapkan logistik.

Tim pemandu bertugas untuk mengelola proses dan memfasilitasi pertemuan/musyawarah seperti kegiatan kajian analisis data, lokakarya desa, dan pelaksanaan musrenbang desa. Mereviu mengkaji ulang dokumen RPJM Desa tim musrenbang melakukan reviu terhadap

RPJM Desa dan dokumen RKP Desa tahun lalu sebagai tahap awal pelaksanaan tugasnya. Bagi desa yang sudah mempunyai RPJM Desa, penyusunan RKP Desa dilakukan dengan merujuk pada program dan kegiatan indikatif yang sudah disusun dalam dokumen rencana 5 tahun tersebut.

sesuai dengan tata cara/mechanisme pelaksanaannya dilakukan dengan berbagai tahapan. Secara umum, ada 2 tahapan yang penting dalam pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan yakni:

(1) Tahapan sebelum musyawarah perencanaan pembangunan dilakukan (pra-Musrenbang), meliputi:

(1.1) Pengorganisasian Musrenbang, yang terdiri atas kegiatan-kegiatan:

- (a) Penyusunan struktur organisasi TPM (5-7 orang) dan pembagian tugasnya: ketua, sekretaris, seksi-seksi (acara, materi, logistik).
- (b) Pembentukan tim pemandu Musrenbang Desa (2-3 orang) oleh TPM.
- (c) Persiapan teknis pelaksanaan Musrenbang Desa, yaitu:
  - Penyusunan jadwal dan agenda Musrenbang Desa.
  - Pengumuman kegiatan Musrenbang Desa dan penyebaran undangan kepada peserta dan narasumber (minimal 7 hari sebelum hari-H).
  - Mengkoordinir persiapan logistik (tempat, konsumsi, alat, dan bahan).

(1.2) Pengkajian Desa secara partisipatif, terdiri atas kegiatan-kegiatan:



(a) Kajian kondisi, permasalahan, dan potensi desa (RW dan/atau per sektor/isu pembangunan) bersama warga masyarakat.

(b) Penyusunan data/informasi Desa dari hasil kajian oleh tim pemandu.

(1.3) Penyusunan Rancangan Awal Renja Desa, terdiri atas kegiatan-kegiatan:

(a) Kaji ulang (*review*) dokumen Renstra Desa dan hasil-hasil kajian Desa oleh TPM dan Tim Pemandu.

(b) Kajian data/dokumen/informasi kebijakan program dan anggaran daerah oleh TPM dan Tim Pemandu.

(c) Penyusunan Draf Rancangan Awal Renja Desa dengan mengacu pada kajian oleh TPM dan Tim Pemandu.

(2) Tahapan pelaksanaan Musrenbang Desa

(2.1) Pembukaan.

Acara ini dipandu oleh pembawa acara dengan kegiatan sebagai berikut:

(a) Kata pembukaan dan penyampaian agenda Musrenbang Desa.

(b) Laporan dari ketua panitia Musrenbang (Ketua TPM) yaitu Sekretaris Desa.

(c) Sambutan dari Kepala Desa sekaligus membuka secara resmi acara Musrenbang Desa.

(d) Do'a bersama.

(2.2) Pemaparan dan diskusi narasumber (diskusi panel) sebagai masukan untuk musyawarah:

- (a) Pemaparan oleh wakil masyarakat.
- (b) Pemaparan oleh kepala Desa.
- (c) Tanggapan/diskusi oleh warga masyarakat dan penyampaian pokok-pokok kesimpulan penting hasil diskusi panel.

(2.3) Pemaparan Draf Rancangan Awal Renja Desa oleh TPM (biasanya Sekretaris Desa) dengan proses sebagai berikut:

- (a) Pemaparan Draf Rancangan Awal Renja Desa.
- (b) Tanggapan oleh peserta.

(2.4) Kesepakatan kegiatan prioritas dan anggarannya per bidang/isu. Pada tahap ini biasanya peserta memeriksa kembali permasalahan yang menjadi prioritas Desa untuk diusulkan ke Musrenbang Kecamatan. Dilakukan dengan 2 tahap kegiatan sebagai berikut:

- (a) Diskusi kelompok.
- (b) Pleno hasil diskusi kelompok.

(2.5) Musyawarah penentuan delegasi desa dengan proses sebagai berikut:

- (a) Penyampaian/penyepakatan kriteria Tim Delegasi
- (b) Penentuan calon dari peserta Musrenbang
- (c) Pemilihan/pengambilan suara.
- (d) Penyampaian/penyepakatan mandat yang diberikan kepada tim delegasi.

(2.6) Penutupan.

Acara ini biasanya dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

- (a) Penandatanganan berita acara Musrenbang.
- (b) Kata penutup oleh TPM/pemandu.

Salah satu daerah yang patut dicermati dalam hubungannya dengan perencanaan pembangunan melalui musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) di Kabupaten Inhil adalah Desa Gemilang Jaya Kecamatan Batang Tuaka. Ini dikarenakan Desa Gemilang Jaya merupakan salah satu desa yang tertinggal, sehingga sangat vital bagi kita untuk melihat tingkat partisipasi masyarakat dalam melaksanakan musrenbang

Selama ini, proses pembangunan melalui kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang dilakukan hanya bertumpu kepada pihak-pihak yang memegang tampuk kekuasaan tanpa memperhatikan apa yang sesungguhnya masyarakat daerah itu benar-benar butuhkan. Agar proses pembangunan dapat berjalan dengan lancar, maka Pemerintah desa sebagai pelaku pembangunan harus berkoordinasi dan berkomunikasi dengan masyarakat untuk bisa meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses pembangunan dengan. selama bertahun-tahun, sehingga menyebabkan masyarakat jenuh untuk mengikuti dan menyalurkan aspirasi mereka melalui kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang).

Fenomena-fenomena yang bisa di ambil dan di angkat dalam sebuah permasalahan sebagai berikut

1. Usulan yang diajukan dalam musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) tingkat Desa merupakan rumusan elit perwakilan saja tanpa melibatkan kelompok-kelompok masyarakat yang ada dilingkungannya (misalnya kelompok tani, kelompok perempuan, organisasi kepemudaan, tokoh agama, tokoh pendidikan dan lain-lain)

dengan tidak melakukan rapat/musyawarah sebelumnya, sehingga tidak efektifnyapartisipasi masyarakat yang sesungguhnya masih jauh dari harapan.

2. Selain itu, tidak terakomodirnya kehadiran *stakeholders* penting dalam Musrenbang seperti tokoh masyarakat, kelompok tani, kelompok perempuan, organisasi kepemudaan, tokoh agama, tokoh pendidikan sehingga tidak tersalurkan aspirasi masyarakat.

**Tabel I.1:** Daftar Hadir Musyawarah Rencana Pembangunan Desa Gemilang jaya

No	Jabatan	Asal
1	Ketua RW. 01	Desa gemilang
2	Ketua RW. 02	Desa gemilang
3	Sekretaris RW. 04	Desa gemilang
4	Ketua RW. 03	Desa gemilang
5	Ketua RW. 04	Desa gemilang
6	Ketua LPM	Desa gemilang
7	FK-LPM	Kecamatan Batang Tuaka
8	BPD	Desa gemilang
9	Masyarakat	Desa gemilang
10	Ketua RW. 05	Desa gemilang
11	Kadus	Desa gemilang

12	Pendamping desa	Desa gemilang
13	Ketua RT 01 Sampai RT 07	Desa gemilang
14	Tokoh pemuda	Desa gemilang

Sumber: *Desa Gemilang Jaya (2016)*

Berdasarkan keadaan diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian serta mengangkat permasalahan **“Evaluasi penyelenggaraan musyawarah rencana pembangunan Desa di Desa gemilang jaya Kecamatan Batang Tuaka Kabupaten Indragiri hilir”**

### B. Perumusan Masalah

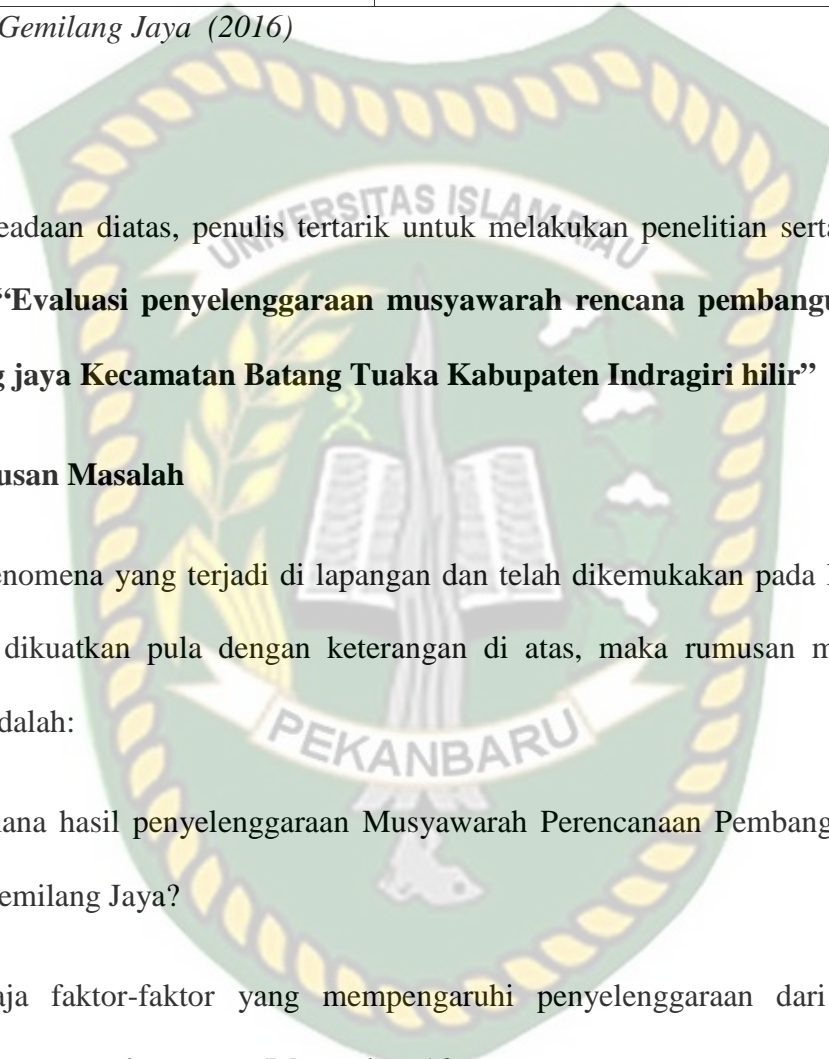
Berdasarkan fenomena yang terjadi di lapangan dan telah dikemukakan pada latar belakang masalah serta dikuatkan pula dengan keterangan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana hasil penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa di Desa Gemilang Jaya?
- b. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan dari musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang)?

### C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

#### a. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang telah di uraikan maka penelitian ini bertujuan



1. Untuk mengetahui dan Mengevaluasi Pelaksanaan Musrenbang desa di Desa Gemilang Jaya Kecamatan Batang Tuaka Kabupaten Indragiri Hilir
2. Untuk mengetahui hambatan dalam pelaksanaan musrenbang Desa Gemilang Jaya Kecamatan Batang Tuaka Kabupaten Indragiri Hilir

**b. Kegunaan penelitian**

a. Teoritis

Sebagai sumbangan pemikiran dan pengembangan ilmu, yakni Ilmu Administrasi Negara, khususnya ilmu di bidang perencanaan dan evaluasi kebijakan.

b. Praktis/aspek guna laksana

1. Bagi pelaksana musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) dapat dijadikan sebagai pertimbangan teknis dalam melaksanakan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang).
2. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini berguna sebagai bahan kajian untuk turut serta mengawasi dan memberikan gambaran betapa pentingnya pengevaluasian guna menciptakan pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang lebih baik lagi kedepannya