

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan. Dalam kerangka otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan potensi, kebutuhan, dan karakteristik daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa penyelenggaraan pembangunan daerah harus dilaksanakan secara demokratis, transparan, dan partisipatif dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan daerah tidak hanya ditentukan oleh kapasitas pemerintah, tetapi juga oleh kualitas interaksi dan keterlibatan aktor-aktor yang terlibat dalam proses perencanaan pembangunan.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu prinsip penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokrasi lokal. Melalui partisipasi, masyarakat memiliki ruang untuk menyampaikan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas pembangunan yang sesuai dengan kondisi sosial dan ekonomi setempat. Ndraha (2003) menyatakan bahwa pembangunan akan berjalan efektif apabila masyarakat tidak hanya menjadi objek, tetapi juga subjek dalam proses pembangunan. Sejalan dengan itu, Wrihatnolo dan Dwidjowijoto (2007) menegaskan bahwa perencanaan pembangunan yang partisipatif

memungkinkan terjadinya sinergi antara pemerintah dan masyarakat, sehingga kebijakan yang dihasilkan lebih responsif dan berkelanjutan.

Praktik penyelenggaraan perencanaan pembangunan daerah menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat masih belum berjalan secara substantif. Kondisi tersebut tercermin pada berbagai forum partisipatif yang disediakan pemerintah, seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), yang pelaksanaannya cenderung bersifat formalitas dan belum sepenuhnya menjadi ruang dialog yang setara antara pemerintah dan masyarakat. Pola perencanaan pembangunan yang berlangsung juga memperlihatkan dominasi pendekatan *top-down*, di mana keputusan strategis lebih banyak ditentukan oleh aktor pemerintah dan aktor politik. Konsekuensinya, keterlibatan masyarakat sering kali hanya terjadi pada tahap awal proses perencanaan tanpa adanya jaminan bahwa aspirasi yang disampaikan akan diakomodasi dalam kebijakan pembangunan yang dihasilkan (Wrihatnolo & Dwidjowijoto, 2007).

Kondisi tersebut juga terjadi di Kabupaten Pidie. Pemerintah Kabupaten Pidie secara rutin melaksanakan Musrenbang mulai dari tingkat gampong, kecamatan, hingga kabupaten sebagai mekanisme partisipatif dalam perencanaan pembangunan daerah. Namun demikian, tingkat keterlibatan masyarakat dalam forum tersebut masih tergolong rendah dan cenderung terbatas pada aktor-aktor tertentu, seperti aparatur gampong, tokoh agama, dan perwakilan lembaga adat. Kelompok masyarakat umum, perempuan, dan pemuda masih belum terlibat secara optimal dalam proses perencanaan pembangunan. Selain itu, sebagian masyarakat memandang Musrenbang hanya sebagai agenda seremonial yang tidak memberikan dampak nyata terhadap kebijakan pembangunan yang dilaksanakan.

Tabel 1.1
Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Musrenbang di Kabupaten Pidie
Tahun 2022–2024

Tahun	Jumlah Gampong	Gampong yang Melaksanakan Musrenbang	Rata-rata Kehadiran Masyarakat (orang)	Persentase Kehadiran terhadap Total Penduduk Dewasa (%)
2022	730	715	28	2,4
2023	730	730	31	2,7
2024	730	730	34	3,0

Sumber: Bappeda Kabupaten Pidie, 2024

Data tersebut menunjukkan bahwa meskipun hampir seluruh gampong telah melaksanakan Musrenbang, tingkat partisipasi masyarakat masih berada di bawah 3% dari total penduduk dewasa. Hal ini mengindikasikan bahwa partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan lebih bersifat simbolik daripada substantif, sehingga belum mencerminkan prinsip perencanaan pembangunan partisipatif yang sesungguhnya.

Rendahnya partisipasi masyarakat tersebut tidak dapat dipahami semata-mata sebagai rendahnya kesadaran atau kemauan masyarakat untuk terlibat, melainkan berkaitan erat dengan dinamika dan relasi antar aktor kebijakan dalam proses perencanaan pembangunan. Berdasarkan observasi awal, peran pemerintah daerah, khususnya perangkat perencana dan organisasi perangkat daerah (OPD), masih sangat dominan dalam menentukan arah dan prioritas pembangunan. Sementara itu, aktor masyarakat sering kali berada pada posisi yang lemah dalam proses pengambilan keputusan, sehingga aspirasi yang disampaikan tidak selalu terakomodasi dalam dokumen perencanaan daerah.

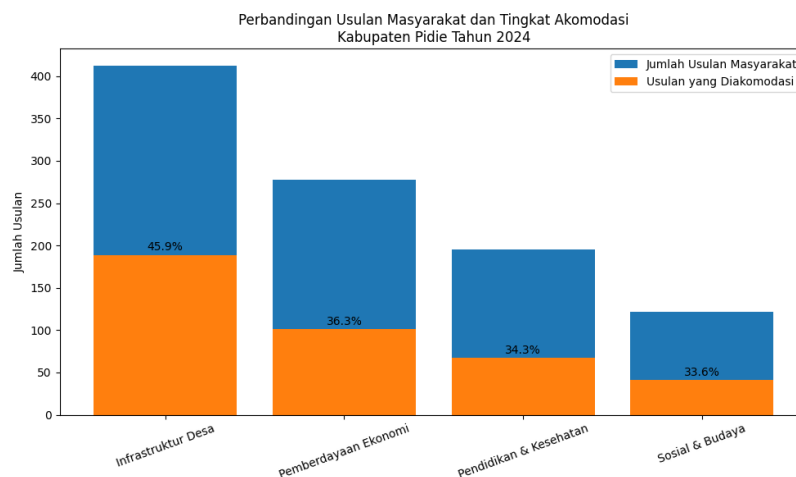
Koordinasi antar aktor kebijakan, baik antara pemerintah daerah, pemerintah kecamatan, aparatur gampong, maupun aktor politik seperti DPRK,

belum berjalan secara optimal. Lemahnya komunikasi antar aktor menyebabkan informasi terkait agenda dan mekanisme Musrenbang tidak tersampaikan secara merata kepada masyarakat. Santosa (2019) menyebutkan bahwa pola komunikasi pembangunan yang bersifat satu arah dan didominasi oleh pemerintah cenderung menghasilkan partisipasi semu, di mana masyarakat hanya hadir sebagai pendengar pasif tanpa memiliki ruang yang cukup untuk mempengaruhi keputusan publik.

Rendahnya kualitas relasi antar aktor kebijakan tersebut juga berdampak pada tingkat akomodasi usulan masyarakat dalam program pembangunan daerah. Banyak usulan yang disampaikan melalui Musrenbang tidak terealisasi dalam kebijakan dan program pemerintah daerah, sehingga memunculkan persepsi negatif dan menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap efektivitas forum partisipatif tersebut.

Gambar 1.2

Perbandingan Usulan Masyarakat dengan Program yang Direalisasikan Pemerintah Kabupaten Pidie Tahun 2024



Sumber: Data olahan dari Bappeda Kabupaten Pidie, 2024

Data tersebut menunjukkan bahwa hanya sekitar 39,5% usulan masyarakat yang diakomodasi menjadi program daerah. Rendahnya tingkat realisasi usulan ini mencerminkan adanya ketimpangan relasi antar aktor kebijakan dalam proses perencanaan pembangunan, di mana kepentingan dan prioritas masyarakat belum sepenuhnya menjadi dasar utama dalam pengambilan keputusan.

Berbagai penelitian terdahulu umumnya lebih memfokuskan kajian pada tingkat partisipasi masyarakat dalam Musrenbang serta faktor-faktor yang memengaruhi rendahnya partisipasi tersebut, seperti kurangnya sosialisasi, rendahnya kesadaran masyarakat, maupun keterbatasan kapasitas aparatur. Namun, penelitian yang mengkaji bagaimana dinamika dan relasi antar aktor kebijakan, meliputi pemerintah daerah, DPRK, aparatur gampong, Badan Permusyawaratan Gampong (BPG), tokoh masyarakat, dan masyarakat sebagai pemangku kepentingan dalam Musrenbang, masih relatif terbatas. Padahal, kualitas pelaksanaan Musrenbang tidak hanya ditentukan oleh tingkat partisipasi masyarakat, tetapi juga oleh pola interaksi, komunikasi, koordinasi, serta distribusi peran dan kewenangan antar aktor kebijakan yang terlibat dalam proses perencanaan pembangunan. Oleh karena itu, kajian mengenai dinamika dan relasi antar aktor kebijakan menjadi penting untuk memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai penyebab belum optimalnya pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Pidie.

Berdasarkan kondisi tersebut, persoalan partisipasi masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kabupaten Pidie perlu dikaji melalui perspektif dinamika dan relasi antar aktor kebijakan. Kajian ini menjadi penting untuk memahami bagaimana peran, kepentingan, dan pola

interaksi antar aktor memengaruhi kualitas penyelenggaraan Musrenbang. Oleh karena itu, penelitian ini difokuskan untuk menganalisis dinamika dan relasi antar aktor kebijakan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kabupaten Pidie.

Penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis dinamika dan relasi antar aktor kebijakan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kabupaten Pidie. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian Administrasi Publik, khususnya mengenai tata kelola pemerintahan (*good governance*), kolaborasi antar aktor kebijakan, dan penyelenggaraan Musrenbang. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi Pemerintah Kabupaten Pidie dalam memperkuat koordinasi antar pemangku kepentingan, meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat, serta mewujudkan pelaksanaan Musrenbang yang lebih partisipatif, transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- 1 Bagaimana dinamika dan relasi antar aktor kebijakan dalam perencanaan pembangunan partisipatif di Kabupaten Pidie?
- 2 Mengapa partisipasi masyarakat dalam Musrenbang di Kabupaten Pidie belum berjalan secara substantif?

1.3 Fokus Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi fokus penelitian dalam penelitian ini adalah:

1. Dinamika dan relasi antar aktor kebijakan dalam perencanaan pembangunan partisipatif di Kabupaten Pidie, dilihat dari peran, kepentingan, pola interaksi, koordinasi, serta tingkat dominasi aktor pemerintah daerah, DPRK, aparatur kecamatan dan gampong, serta masyarakat dalam proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).
2. Partisipasi masyarakat dalam Musrenbang di Kabupaten Pidie yang belum berjalan secara substantif, dilihat dari tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan, ruang pengaruh masyarakat terhadap pengambilan keputusan, serta tingkat akomodasi usulan masyarakat dalam dokumen dan program pembangunan daerah.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dinamika dan relasi antar aktor kebijakan dalam perencanaan pembangunan partisipatif di Kabupaten Pidie.
2. Untuk menganalisis partisipasi masyarakat dalam Musrenbang di Kabupaten Pidie belum berjalan secara substantif.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan penulis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu Administrasi Publik, khususnya dalam bidang tata kelola pemerintahan dan perencanaan pembangunan partisipatif. Hasil penelitian dapat menjadi referensi bagi akademisi dan peneliti dalam memahami strategi pemerintah daerah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan. Selain itu, penelitian ini memperkaya kajian teoritis mengenai hubungan antara partisipasi publik, komunikasi pembangunan, dan efektivitas kebijakan daerah dalam mewujudkan pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Pidie, khususnya Bappeda dan perangkat daerah terkait, dalam merumuskan strategi yang lebih efektif untuk meningkatkan partisipasi masyarakat pada proses perencanaan pembangunan. Temuan penelitian ini dapat membantu pemerintah daerah mengidentifikasi faktor-faktor penyebab rendahnya partisipasi masyarakat serta merancang pendekatan yang lebih komunikatif, inklusif, dan berorientasi pada pemberdayaan. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi dasar dalam pengembangan mekanisme Musrenbang yang lebih partisipatif dan transparan, sehingga program pembangunan yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat di lapangan.