

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Perencanaan pembangunan nasional harus berbasis pada fakta atau *evidence based development*. Fakta yang dimaksud dapat berupa kualitatif, kuantitatif, dan visual. Bukti atau fakta tersebut dapat diperoleh dari hasil penelitian yang dilakukan secara kolaboratif dengan akademisi, peneliti, dan lembaga swadaya masyarakat. Fakta tersebut bisa juga diperoleh dengan mekanisme lain seperti dialog publik dengan masyarakat di akar rumput, musrenbang, dan wahana audiensi lainnya.

Pembangunan nasional adalah suatu rangkaian upaya pembangunan yang dilakukan secara berkesinambungan dalam semua bidang kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk mewujudkan tujuan nasional. Pembangunan nasional dilakukan dalam rangka merealisasikan tujuan nasional seperti yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan segenap tumpah darah Indonesia, meningkatkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. (Lia Muliawaty, 2021)

Perubahan sistem pemerintahan di Indonesia yang sentralistik menjadi desentralisasi yang ditandai dengan lahirnya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian direvisi oleh UU No. 32 tahun 2004. Perubahan tersebut juga berimplikasi pada sistem perencanaan pembangunan yang sebelumnya, seperti apa yang telah disampaikan Bappenas (2005), dimana proses perencanaan pembangunan lebih banyak diwarnai oleh permasalahan inkonsistensi kebijakan, rendahnya partisipasi masyarakat, ketidaksielarasan antara perencanaan program dan pembiayaan, rendahnya transparansi dan akuntabilitas, serta kurang efektifnya penilaian kinerja.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana- rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Proses Perencanaan Pembangunan Nasional yang sebelumnya menerapkan pendekatan *topdown*, dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 terjadi perbedaan yang signifikan yakni pendekatan yang diterapkan menjadi *bottomup*, dengan menekankan cara-cara aspiratif dan partisipatif. Dalam tataran global, kesadaran akan kelemahan pendekatan top-down dalam kegiatan pembangunan dan upaya pengentasan kemiskinan telah mendorong munculnya perhatian pada peranan partisipasi masyarakat dan pentingnya memahami dinamika masyarakat

dan pemerintah daerah serta interaksinya dengan pemerintahan yang lebih tinggi (DASGUPTA, 2004).

Ruang partisipasi yang terbuka kemudian aspirasi masyarakat yang lebar mendorong anggota masyarakat untuk dapat bergerak bersama dalam menyampaikan aspirasinya. Dalam sebuah studi menunjukkan bahwa peran aksi kolektif dalam membuat suara masyarakat lebih terdengar dan membuka peluang untuk memberikan pengaruh terhadap keputusan-keputusan sebuah institusi mengenai pelayanan publik (Teguh, 2004). Aksi kolektif tersebut kemudian mendorong masyarakat lebih siap untuk terlibat dalam proses partisipasi. Pendekatan *topdown* dan partisipatif sesuai amanat UU No. 25 tahun 2004 terwujud dalam sebuah bentuk rangkaian musrenbang yang dilakukan secara berjenjang dari mulai tingkat Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten, dan Provinsi.

Pelaksanaan pembangunan disusun atas dasar Musyawarah Perencanaan Pembangunan atau yang selanjutnya disingkat dengan Musrenbang sebagai wujud untuk membuat perencanaan pembangunan yang lebih baik dan tepat guna, sesuai yang diamanatkan dalam Undang - Undang.

Musyawarah Rencana Pembangunan (MUSRENBANG) dilakukan setiap tahun sebelum memasuki anggaran tahun berikutnya. Musrenbang Kabupaten/Kota diawali dengan terlebih dahulu pada tingkat Desa/Kelurahan dan selanjutnya tingkat Kecamatan. Data usulan dari semua Desa/Kelurahan yang telah terkumpul, akan digodok dan dimusyawarahkan di tingkat Kecamatan, hasil musyawarah Kecamatan ini dituangkan dalam satu dokumen berupa daftar usulan

kegiatan Kecamatan yang selanjutnya akan diusulkan pada MUSRENBANG tingkat Kabupaten/Kota.

Masyarakat di berikan sarana oleh Pemerintah disemua tingkatan, untuk menghimpun aspirasi pembangunan disemua bidang kehidupan masyarakat. Disisi lain, MUSRENBANG merupakan cerminan dari praktik partisipasi warga dan sekaligus arena akuntabilitas Pemerintahan, baik dari jajaran pimpinan Daerah, kalangan masyarakat dari berbagai komponen, dan kalangan usaha/bisnis, dapat bertemu dan berdialog mengenai program Daerahnya dengan tujuan Musrenbang sebagai penyempurna dari Rancangan Awal Rencana Kerja Pemerintah Daerah RKPD (Nandang& Saeful.2008:15).

Masyarakat baik di tingkat Desa/Kelurahan sampai Tingkat Kabupaten/Kota, merupakan bagian dari forum antar pelaku dalam rangka penyusunan Rencana Pembangunan Nasional dan Rencana Pembangunan Daerah. Jadi implementasi dari Musrenbang Daerah berpedoman kepada Surat Edaran Bersama antara Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua BAPPENAS dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 1354/M.PPN/13/2014 Tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musrenbang dan Perencanaan Partisipatif Daerah. Dalam pedoman tersebut dijelaskan bahwa Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) dimulai dari tingkat Desa/Kelurahan, tingkat Kecamatan, tingkat Kabupaten/Kota dan pada tingkat Provinsi.

Pada tingkat masyarakat (desa/kelurahan), MUSRENBANG sebagai salah satu bentuk pencapaian kesepakatan tentang prioritas program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Dan juga untuk menghimpun aspirasi pembangunan

disemua bidang kehidupan masyarakat yang mana advokasi masarakat di rangkum dan dibawa pada tingkatan yang lebih tinggi, karena pada dasarnya penting bagi masyarakat untuk mengembangkan kemajuan Daerahnya dalam prespektif pembangunan tersebut. Suatu kemajuan Daerah itu yang pertama bergantung pada perencanaan pembangunan yang tertata dengan baik. Tentunya dengan di awali pada tingkat Desa/Kelurahan yang akan menjadi wadah untuk mengaktualisasikan suara/aspirasi masyarakat pada Pemerintahan yang lebih tinggi.

Musyawarah tingkat Kecamatan di laksanakan setiap tahunnya dalam rangka untuk mendapatkan masukan, konfirmasi, klarifikasi, dan berbagai prioritas yang berdasarkan hasil Musrenbang tingkat Desa/Kelurahan. Dengan beberapa tujuan : yang pertama mendorong peran dan partisipasi masyarakat dalam merumuskan dan pengambilan keputusan bersama-sama Pemerintah dalam penyusunan perencanaan pembangunan tahunan di tingkat kecamatan, yang kedua musyawarah tingkat Kecamatan bertujuan untuk membahas prioritas permasalahan hasil dari tingkat Desa/Kelurahan diwilayah Kecamatan yang bersangkutan, yang ketiga melakukan klasifikasi atas prioritas permasalahan pembangunan kecamatan sesuai dengan fungsi-fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), dan yang terakhir adalah menetapkan daftar urutan prioritas permasalahan yang akan diusulkan pada forum SKPD.

Pada tingkat Kabupaten/Kota, MUSRENBANG adalah bagian dari musyawarah pemangku kepentingan (stakeholder) untuk memantapkan rancangan RKPD tingkat Kabupaten/Kota berdasarkan rancangan SKPD hasil Musrenbang SKPD dalam rangka memantapkan keserasian antara Rancangan Renja SKPD

dengan rancangan awal RKPD yang telah disusun oleh BAPPEDA (Nandang & Saeful, 2008:18). Prioritas program/kegiatan yang telah dipilih menurut sumber pendanaan dari APBD, APBD Provinsi dan APBN, selanjutnya menjadi rujukan pada proses penyusunan anggaran tahunan Daerah.

Pemerintah Kota Bandung sendiri telah menerbitkan Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 248 Tahun 2017 tentang Penerapan Aplikasi e-MUSRENBANG dalam Penyusunan Dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Bandung Tahun 2018 menjadi instansi pemerintah yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan e-MUSRENBANG.

Sistem komunikasi e-MUSRENBANG yang diterapkan di Pemerintah Daerah Kota Bandung ini, dinilai mampu menjadi sebuah inovasi dalam proses perencanaan pembangunan di Indonesia dan seluruh daerah karena penerapan aplikasi e-MUSRENBANG menyajikan data akurat, kegiatan tepat sasaran, pengelompokan jenis usulan pekerjaan lebih mudah hingga memperpendek waktu rekapitulasi data usulan. e-MUSRENBANG ini nantinya meliputi perencanaan yang perwujudannya adalah proses musrenbang Tingkat Kelurahan, Tingkat Kecamatan, Tingkat Kota (Forum SKPD dan Musrenbang Tingkat Kota), bergulir terus menjadi KUA-PPAS (Kebijakan Umum Anggaran- Penetapan Plafon Anggaran Sementara), penetapan RAPBD yang dirapatkan dengan legislatif, sampai pada penetapan APBD. Sistem aplikasi e-MUSRENBANG ini berbasis internet sehingga penerapannya tidak hanya sesuai dengan Undang-Undang Nomor. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan

melainkan Inpres Nomor. 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan Strategi Nasional Elektronik Government (E-Government).

Penerapan dari sistem aplikasi sebagaimana yang disebutkan dalam Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 248 Tahun 2017 tentang Penerapan Aplikasi e-MUSRENBANG ini tidak lepas dari beberapa masalah. Jika dilihat secara mendalam, peneliti menemukan dua masalah yang terjadi pada proses tersebut yakni:

1. Kebijakan Politik, yang mana pada proses pembuatan kebijakan masih dipengaruhi oleh faktor kebijakan politik. Kebijakan Politik yang dimaksud yaitu keputusan Presiden, Intruksi presiden, dan berbagai peraturan pemerintah (Kariemah, 2014), dalam hal ini yaitu terkait dengan Peraturan Walikota. Sedangkan dalam hal keterwakilan dan kemampuan menangkap aspirasi, keterwakilan dalam akses e-MUSRENBANG belum cukup menjamin aspirasi dari bawah tersampaikan atau menjadi bagian dari pengambilan keputusan di tahap selanjutnya. Karena, dalam proses penjangkaran aspirasi, peluang untuk menyampaikan aspirasi belum sepenuhnya diberikan secara luas kepada masyarakat. Aspirasi atau usulan hanya diberikan sesuai dengan masalah yang diangkat pada saat MUSRENBANG sesuai dengan amanat Wali Kota Bandung, yang dalam hal ini ada tiga masalah yakni Ekonomi, Sosial, dan Fisik.
2. *Elite Capture*, yaitu dipahami sebagai suatu sikap atau tindakan yang dilakukan orang atau sekelompok orang untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan atau keputusan agar hasilnya memberikan keuntungan bagi

mereka sendiri. Misalnya, sekalipun usulan bersumber dari RT/RW, tetapi yang memberikan validasi usulan kepada pemerintah Kecamatan adalah Kelurahan. Ada indikasi bahwa banyak usulan dari tingkat RT/RW yang tidak divalidasi oleh pihak Kelurahan meskipun usulan tersebut sangat dibutuhkan masyarakat.

Berangkat dari permasalahan tersebut, menurut hemat peneliti disebabkan karena belum maksimal penerapan dari Implementasi Kebijakan e-MUSRENBANG di Kecamatan Cibeunying Kaler. Faktor-faktor yang menyebabkan belum maksimalnya Implementasi Kebijakan tersebut, yaitu:

1. Standar dan Tujuan, yaitu sejauh mana hubungan antar organisasi dan penegakan aktivitas,, karakteristik badan-badan yang mengimplementasikan. Hal ini dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, sosial, dan politik, yang pada gilirannya membangkitkan watak pengimplemntasi agar dapat mencapai kinerja kebijakan. Kondisi politik yang kemudian berpengaruh kepada karakteristik lembaga-lembaga yang diimplementasikan. Sebagai contoh, masyarakat tidak diberi kebebasan dalam menyampaikan usulan-usulan karena pada dasarnya usulan tersebut telah dibatasi dan diatur dalam Peraturan Walikota. Sehingga masyarakat hanya bisa memilih usulan-usulan yang telah diberikan berdasarkan Peraturan Walikota tersebut.
2. Disposisi, yaitu berkaitan dengan sikap dari pelaksana yang melakukan implementasi kebijakan. Yang mana para pelaksana tersebut dapat berkomitmen, lebih dari kompetensi, dan kapabilitas. Sebagai contoh, di

RT. 01, Kelurahan Cihaur Geulis, ada beberapa masalah yang sejak beberapa tahun belakang diusulkan dalam musyawarah belum terealisasi yaitu perbaikan jalan di Gang Muararajeun dan Jalan Muararajeun Lama.

Peneliti tertarik untuk mengetahui sejauh mana permasalahan-permasalahan yang ada di masyarakat tingkat bawah dalam hal ini studi kasus di tingkat Kecamatan Cibeunying Kaler, kemudian selanjutnya di bahas dalam usulan-usulan e-MUSRENBANG, apakah usulan-usulan tersebut sampai pada tahapan tingkat Kecamatan yang kemudian nantinya di usulkan ke tingkat Kota Bandung, sehingga menjadi pertimbangan-pertimbangan untuk dilaksanakannya usulan-usulan tersebut.

Kecamatan Cibeunying Kaler sendiri merupakan satu dari sekian Kecamatan yang berada di Kota Bandung, yang tiap tahunnya ikut berpartisipasi dalam pelaksanaan penyelenggaraan e-MUSRENBANG, yang mana di Cibeunying Kaler terdapat 4 Kelurahan yakni Kelurahan Cihaur Geulis, Kelurahan Sukaluyu, Kelurahan Neglasari, dan Kelurahan Cigadung dengan total terdapat 46 RW dan 290 RT.

Berangkat dari fenomena dan data yang telah diuraikan di atas sehingga peneliti ingin mengkaji permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya dalam bentuk penelitian yang berfokuskan pada **“Implementasi Kebijakan E-MUSRENBANG Di Kecamatan Cibeunying Kaler Kota Bandung”**.

## **1.2. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian tentang Implementasi Kebijakan e-MUSRENBANG di Kecamatan Cibeunying Kaler yang didasarkan Implementasi Kebijakan, melalui

Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi dengan studi kasus di Kelurahan Cihaur Geulis.

### **1.3. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang yang telah diuraikan tersebut, maka peneliti merumuskan permasalahan yaitu:

- 1) Bagaimana Implementasi Kebijakan e-MUSRENBANG Di Kecamatan Cibeunying Kaler Kota Bandung?
- 2) Faktor-faktor apa saja yang dapat memberikan penguatan model pelaksanaan e-MUSRENBANG di Kecamatan Cibeunying Kaler Kota Bandung?

### **1.4. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan fokus penelitian yang telah dirumuskan, maka tujuan dari penelitian ini yaitu:

- 1) Mendeskripsikan sejauh mana Implementasi Kebijakan e-MUSRENBANG Di Kecamatan Cibeunying Kaler Kota Bandung.
- 2) Mengetahui faktor-faktor yang dapat dijadikan model pelaksanaan e-MUSRENBANG di Kecamatan Cibeunying Kaler Kota Bandung.

### **1.5. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini antara lain adalah:

*Secara teoritis*, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat bagi kajian yang lebih komprehensif untuk pengembangan ilmu pengetahuan dibidang kebijakan publik.

*Secara praktis*, dapat berguna sebagai bahan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya. Selain itu dapat memberikan kontribusi pada organisasi

pemerintahan sebagai bahan masukan bagi pengembangan organisasi Kecamatan Cibeunying Kaler, Kota Bandung berkaitan dengan kebijakan publik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. (2017). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Anggara. Sahya. (2016). *Ilmu Administrasi Negara*. Bandung: Pustaka Setia.
- Creswell, W John. (2013). *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Dasgupta, P. (2004). *World Poverty: Causes and Pathways*. World Bank's Annual Bank
- Edward III, George C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Handayani, Soewarno. (1980). *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Cv Haji Masagung.
- Listyaningsih. (2014). *Administrasi Pembangunan, Pendekatan Konsep dan Implementasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Muliawaty, Lia. (2013). *Administrasi Publik Teori Kontemporer*. Bandung: Lemlit Unpas Press
- Lia Muliawaty. (2020). Ethics of Public Administration in the Era of Technology Disruption and Government Innovation. *Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 32-141.
- Lia Muliawaty. (2021). The Influence Of Democratic Leadership Style And Transformational Leadership On The Performance Of Youth And Sports Offices In Bandung City. *Nat. Volatiles & Essent. Oils*, 14389-14403.
- Moleong. (2009). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosda

- Nazir, Moh. (2009). *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nitisastro, W. (2010). *Pengalaman Pembangunan Indonesia: Kumpulan Tulisan dan Uraian*. Jakarta: Kompas.
- Nugroho, Riant. (2015). *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: Pustaka Pelajar
- Pasolong Harbani. (2014). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta
- Saebani Beni, dan Afifudin. (2012). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Pustaka Setia
- Satori, Djam'an. Dkk. (2012). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung, Alfabeta.
- Silalahi, Ulber. (2011). *Asas-Asas Manajemen*. Bandung: Refika Aditama Jakarta: Pustaka Pelajar
- Silalahi, Ulber. (2012). *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: Refika Aditama
- Silalahi, Ulbert. (1989). *Studi Tentang Ilmu Administasi (Konsep, Teori dan Dimensi)*. Bandung, Sinar baru Algesindo.
- Subarsono, AG. (2005). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Soenarko. (2000). *Public Policy, Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintahan*. Surabaya : Airlangga University Press.
- Sugiyono. (2011). *Metode Penelitian Administrasi (Metode R&D)*. Bandung: Alfabeta
- Suherman, Nandang & Muluk, Saeful. 2008. *Panduan Penyelenggaraan*
- Syafiie, dan Inu Kencana. (2010) *.Sistem Administrasi Negara*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Tangkilisan, dan Hessel Nogi. (2003). *Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Lukman Offset.

Winarno, Budi. (2007). *Kebijakan Publik :Teori dan Proses*. Yogyakarta :Med Press ( Anggota IKAPI ).

Winarno, Budi. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Winarno, Budi (2005). *Teori dan proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Wursanto. (2005). *Dasar-Dasar Ilmu Organisasi*. Yogyakarta: Andi