

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1.Latar Belakang Masalah**

Reformasi dalam konteks kebijakan politik lokal dan otonomi daerah yang digulirkan di Indonesia, telah memberikan suatu optimisme atau harapan bagi public bahwa dengan adanya politik desentralisasi dan otonomi daerah maka akan mampu memberikan gerak perkembangan dan perubahan bagi kehidupan masyarakat di daerah, khususnya dalam aspek kemandirian, pemenuhan kebutuhan dan hak-hak dasar masyarakat yang berorientasi pada tercapainya kesejahteraan. Optimisme publik ini bertolak dari adanya jaminan regulasi otonomi daerah itu sendiri yang memberi ruang bagi keterlibatan atau partisipasi rakyat dalam proses perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan dan evaluasi terhadap seluruh program pembangunan di daerah. Jika kita mencermati roh atau spirit otonomi daerah yang berupaya untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat sehingga masalah dan kebutuhan masyarakat lebih cepat dipenuhi, baik secara kualitas maupun kuantitas. Optimisme ini telah memberi angin segar bagi daerah-daerah untuk mulai mereorganisir pembangunan yang berorientasi pada pembangunan di level desa. Pendekatan ini dipilih mengingat kantong-kantong ketertinggalan dan kemiskinan, serta sentra-sentra produksi baik itu sumber daya alam, pertanian dan lain-lain di setiap daerah berbasis pada level desa. Untuk itu bila desa mengalami perbaikan ekonomi dan pembangunan maka dengan sendiri akan mempengaruhi kemajuan daerah secara umum.

Dalam tata kelola pemerintahan daerah dimensi implementasi politik lokal dan otonomi daerah tersebut dalam banyak konten dan konteks termasuk di Kabupaten/Kotanya ternyata tidak seperti yang diharapkan. Otonomi daerah tidak mampu membawa perubahan yang signifikan bagi kehidupan masyarakat, terlebih bagi komunitas di level desa yang dimarginalisasikan oleh kebijakan public dalam konteks Pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan. Hal Ini menunjukkan bahwa penerapan otonomi daerah sejak tahun 1999 sampai dengan saat ini masih berorientasi pada pemenuhan administrative regulasi dan bukan pada substansi pemberdayaan dan penguatan masyarakat serta pembangunan daerah.

Dalam aspek kemandiriannya, desa memiliki ruang lingkup kemandirian yang mencakup : (1) Kewenangan desa untuk mengelola berbagai sumber daya (sosial, ekonomi dan politik) yang berada di desa; (2) Kewenangan mengambil keputusan untuk mengatur dan mengurus berbagai urusan demi kepentingan dan kesejahteraan desa. Semangat kemandirian desa ini membutuhkan partisipasi warga untuk mengoptimalkan pembangunan mulai dari tahap perencanaan dan penganggaran pembangunan desa melalui forum atau ruang musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) desa.

Secara substansial arena musrenbang sebagai arena formulasi kebijakan public yang sesungguhnya adalah ruang bertemunya aktor dan beragam kepentingan. Dalam konteks yang normatif musrenbang merupakan arena formulasi kebijakan public dalam sistem perencanaan pembangunan di Indonesia yang menjunjung tinggi nilai partisipasi. Sebagaimana dikemukakan

oleh Ghazali (Sayrani, 2011) bahwa tujuan partisipasi adalah untuk mempertemukan seluruh kepentingan yang sama dan berbeda dalam suatu proses perumusan dan penetapan kebijakan (keputusan) secara proporsional untuk semua pihak yang terlibat dan yang terpengaruh oleh kebijakan yang akan ditetapkan dalamnya.<sup>1</sup> Dalam tataran ini, maka sebagai arena formulasi kebijakan musrenbang desa merupakan forum “*Multistakeholders*” yang bersifat terbuka dan partisipatif dalam mendiskusikan atau mendialogkan berbagai permasalahan, kebutuhan, program dan kegiatan pembangunan yang diusulkan oleh masyarakat.

Musrenbang desa adalah forum publik perencanaan (program) yang diselenggarakan oleh lembaga publik yaitu pemerintah desa bekerjasama dengan warga dan para pemangku kepentingan. Penyelenggaraan musrenbang desa merupakan salah satu tugas pemerintah desa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Pembangunan tidak akan bergerak maju apabila salah satu saja dari tiga komponen tatapemerintahan (pemerintah, masyarakat, swasta) tidak berperan atau berfungsi. Karena itu, musrenbang juga merupakan forum pendidikan warga agar menjadi bagian aktif dari tata kelola pemerintahan dan pembangunan. Hal demikian juga, terjadi di Kabupaten Ngada Desa Ngoranale Kecamatan Bajawa.

Berdasarkan Jumlah penduduk Desa Ngoranale : 1534 orang yang terdiri dari Perempuan : 774 orang, Laki-laki 760 orang sedangkan hasil

---

<sup>1</sup>Syarini, *Panduan Perencanaan Dan Partisipatif Dalam Penyusunan Peraturan Desa*, Kupang, Bengkel Appek NTT.

survey awal terhadap proses perencanaan pembangunan (Pramusyawarah) Desa pada bulan Februari Tahun 2016 dan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenngdes) pada bulan Maret Tahun 2016 di Desa Ngoranale Kecamatan Bajawa - Kabupaten Ngada ditemukan bahwa dalam kegiatan musrenbang desa, tingkat partisipasi warga sangat rendah.

Gambar 1.1  
Daftar Hadir Peserta Musrambangdes Desa Ngoranale  
Pada Hari/Tanggal: 8 Maret 2016

The image shows two parts of a document. On the left is the official header for the meeting, and on the right is a handwritten attendance list.

**Official Header:**

PEMERINTAH KABUPATEN NGADA  
KECAMATAN BAJAWA  
DESA NGORANALE  
JLN. WAWUMUDHA NO. 6 BOGISI

DAFTAR HADIR PESERTA MUSRENBANGDES  
DESA NGORANALE

HARI/TANGGAL : 08 Maret 2016  
JENIS KEGIATAN :

NO	NAMA	JABATAN	ALAMAT	TANDA TANGAN
1				
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				
11				
12				
13				
14				
15				
16				
17				
18				
19				
20				
21				
22				
23				
24				
25				
26				
27				
28				
29				
30				
31				
32				
33				
34				
35				
36				
37				
38				
39				
40				
41				
42				
43				
44				
45				
46				
47				
48				
49				
50				
51				
52				
53				
54				
55				
56				
57				
58				
59				
60				
61				
62				
63				
64				

**Handwritten Attendance List:**

28	Joseph Mero	Sungulaha	Musrenbang	38
29	Yohana Liana	Sungulaha	---	39
30	Maria Liana	Bogisi	BPD	40
31	Silviana Tada	Sungulaha	Musrenbang	41
32	Lobavari Laita	Wawumudha	Musrenbang	42
33	Laki Judo	Bogisi	---	43
34	Diana Meka Bhaler	Kanuwaga	---	44
35	Emilia Meka	---	---	45
36	Kornelia Meka	Sungulaha	BPD	46
37	Maria Gatah Meka	---	---	47
38	Maria Kornelia Meka	Bogisi	Musrenbang	48
39	Maria Meka	Bogisi	---	49
40	Elvina Meka	Bogisi	---	50
41	Yohana Meka	Kanuwaga	---	51
42	Kornelia Meka	Sungulaha	Musrenbang	52
43	Maria Meka	Bogisi	---	53
44	Yohana Meka	Kanuwaga	---	54
45	Maria Meka	Bogisi	---	55
46	Maria Meka	Bogisi	---	56
47	Maria Meka	Bogisi	---	57
48	Maria Meka	Bogisi	---	58
49	Maria Meka	Bogisi	---	59
50	Maria Meka	Bogisi	---	60
51	Maria Meka	Bogisi	---	61
52	Maria Meka	Bogisi	---	62
53	Maria Meka	Bogisi	---	63
54	Maria Meka	Bogisi	---	64

Sumber: Dokumen Desa Ngoranale Tahun 2016

Dari gambar di atas menunjukkan peserta yang terlibat dalam proses musrenbang desa,. Pihak yang terlibat dan dilibatkan didominasi oleh laki-laki, elit lokal desa seperti tokoh masyarakat, RT, RW dan kepala dusun. Ada perwakilan kelompok masyarakat yang dilibatkan tetapi hanya diwakili oleh dua atau tiga orang dari organisasi masyarakat tingkat desa. Tidak terbukanya ruang public bagi warga untuk berpartisipasi dalam forum musyawarah desa

juga berdampak pada akses informasi bagi mereka. Informasi-informasi penting seperti informasi program perencanaan dan penganggaran pembangunan desa harus diketahui warga desa. Warga dan kelompok miskin lainnya seharusnya hadir, ikut bermusyawarah, dan juga ikut menerima manfaat langsung dari program dan anggaran pembangunan desa sebab implikasinya akan bermuara pada kesejahteraan warga desa.

UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa terutama Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014, sangat jelas mengakomodir hak masyarakat terutama hak perempuan dan kaum marginal lainnya dalam berpartisipasi, memiliki akses, control dan mendapat manfaat dari program pembangunan desa .“ Unsur masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, perwakilan kelompok tani, perwakilan kelompok perajin, perwakilan kelompok pemerhati dan perlindungan anak, serta perwakilan kelompok masyarakat miskin. Selanjutnya dalam Pasal 127 Ayat 2 (d); dijelaskan bahwa pemberdayaan masyarakat desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan menyusun perencanaan dan penganggaran yang berpihak pada kepentingan warga miskin, warga disabilitas, perempuan, anak dan kelompok marginal.<sup>2</sup>Oleh karena itu dengan pergeseran fokus dan lokus pembangunan yang berbasis pada kepentingan warga, kaum marginal dan warga miskin maka harus dimaknai sebagai momentum yang strategis untuk mendorong sistem perencanaan dan penganggaran desa yang partisipatif menuju kemandirian desa.

---

<sup>2</sup>PP No. 43 Tahun 2014, Tentang *Musyawarah*, Pasal 80 ayat 3

Berangkat dari berbagai alur pemikiran tersebut di atas mendorong penulis untuk melakukan penelitian dengan judul: **Partisipasi Warga Dalam Tata Kelola Musrenbangdes Berdasarkan Perspektif *Voice*, Akses Dan *Control* Di Desa Ngoranale Kecamatan Bajawa Kabupaten Ngada Tahun 2016.**

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan masalah utama dalam penelitian ini sebagai berikut : **Bagaimana Partisipasi Warga Dalam Tata Kelola Musrenbangdes Berdasarkan Perspektif *Voice*, Akses Dan *Control* Di Desa Ngoranale Kecamatan Bajawa Kabupaten Ngada Tahun 2016?**

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

- a. Mendeskripsikan dan menganalisis partisipasi warga dalam tatakelola pemerintahan lokal yang demokratis khususnya dalam musyawarah perencanaan di Desa Ngoranale Kecamatan Bajawa - Kabupaten Ngada Tahun 2016.

#### **1.4. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan penelitian ini sebagai berikut:

a. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan mampu memperkaya teori pemerintahan terkait dengan Perencanaan Pembangunan Lokal (Desa).

b. Kegunaan Praktis :

1) Bagi Pemerintah Desa dan Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Desa dan Pemerintah Daerah agar lebih mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan daerah.

2) Bagi Peneliti Lanjutan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah informasi dalam melakukan penelitian terkait partisipasi warga dalam tatakelola pemerintahan lokal yang demokratis.