

BAB I

PENDAHULUAN

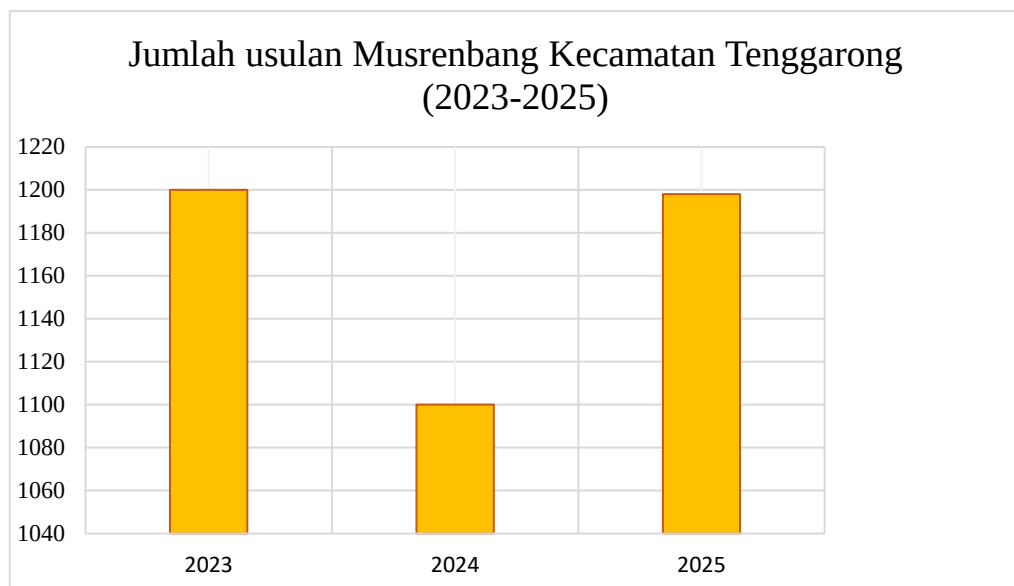
1.1. Latar Belakang

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) merupakan instrumen utama dalam sistem perencanaan pembangunan nasional di Indonesia, yang telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Musrenbang memiliki kedudukan strategis karena menggabungkan pendekatan top-down dan bottom-up dalam pengambilan keputusan pembangunan. Dalam kerangka tersebut, keterlibatan masyarakat tidak hanya menjadi pelengkap administratif, tetapi merupakan prasyarat penting bagi legitimasi dan efektivitas kebijakan publik. Partisipasi warga dalam Musrenbang menjadi indikator penting dari kualitas demokrasi lokal yang deliberatif, responsif, dan inklusif. Dalam konteks desentralisasi, peran kecamatan sebagai perpanjangan tangan pemerintah kabupaten/kota semakin diperkuat.

Kewenangan ini termasuk dalam menyelenggarakan Musrenbang Kecamatan yang menjadi titik temu antara perencanaan kelurahan/desa dengan kebijakan daerah. Kegiatan Musrenbang kecamatan bukan hanya formalitas tahunan, tetapi forum penting bagi masyarakat untuk menyuarakan kebutuhan serta mengawasi prioritas pembangunan. Karena itu, dinamika partisipasi dalam Musrenbang kecamatan menjadi cerminan sejauh mana prinsip *Good governance*, seperti transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik, dijalankan.

Namun demikian, dalam praktiknya, pelaksanaan Musrenbang seringkali menghadapi tantangan serius. Salah satu isu krusial yang muncul adalah rendahnya

tingkat partisipasi masyarakat. Fenomena ini tidak hanya terjadi di wilayah rural, tetapi juga melanda daerah perkotaan dan kawasan pinggiran kota. Ketidakhadiran masyarakat dalam forum Musrenbang dapat mengindikasikan adanya persoalan mendalam terkait kepercayaan publik terhadap mekanisme birokrasi lokal. Ketika masyarakat merasa bahwa aspirasi mereka tidak dihargai atau tidak ditindaklanjuti, maka mereka cenderung menarik diri dari proses perencanaan pembangunan.



Gambar 1.1. Data usulan Musrenbang Kecamatan Tenggarong
Sumber: Diolah Peneliti, 2025

Berdasarkan Diagram diatas yang merupakan Data terbaru dari Kecamatan Tenggarong Kabupaten Kutai Kartanegara, menunjukkan bahwa antusiasme warga dalam Musrenbang masih fluktuatif. Pada Musrenbang tahun 2023, tercatat sebanyak 1.200 usulan disampaikan oleh masyarakat dari 12 kelurahan dan 2 desa di Kecamatan Tenggarong. Usulan tersebut sebagian besar berkaitan dengan infrastruktur, ekonomi, sosial–budaya, serta isu prioritas seperti pengentasan kemiskinan dan penanganan stunting. Namun pada Musrenbang tahun 2024, jumlah

usulan yang masuk sedikit menurun, yakni antara 1.100 dan pada tahun 2025 meningkat menjadi 1.198 usulan, menurut tiga laporan berbeda yang terbit pada Februari dan Maret 2025.

Penurunan jumlah usulan tersebut dapat ditafsirkan sebagai indikasi awal adanya kejenuhan atau skeptisisme masyarakat terhadap efektivitas Musrenbang. Dalam studi Firman et al., (2024), disebutkan bahwa rendahnya partisipasi masyarakat pada forum-forum publik sangat berkaitan erat dengan menurunnya kepercayaan publik terhadap kinerja birokrasi lokal. Salah satu sebabnya adalah persepsi bahwa Musrenbang hanya menjadi agenda seremonial tahunan, tanpa dampak langsung pada kebijakan dan program pembangunan yang dilaksanakan. Dalam banyak kasus, warga menganggap proses Musrenbang sebagai kegiatan formalistik yang tidak mampu menjawab kebutuhan riil mereka.

Ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah kecamatan juga diperkuat oleh kurangnya transparansi informasi dan akuntabilitas dalam menindaklanjuti hasil Musrenbang. Studi Suhardi et al., (2023) menunjukkan bahwa prinsip-prinsip *Good governance*, khususnya transparansi dan responsivitas, memiliki pengaruh langsung terhadap tingkat kepercayaan warga. Ketika informasi hasil Musrenbang tidak dibuka secara jelas dan tidak ada mekanisme umpan balik yang memadai, masyarakat merasa aspirasinya tidak dihargai, dan hal ini berdampak negatif terhadap motivasi mereka untuk terus terlibat dalam proses perencanaan.

Kepercayaan publik sendiri merupakan salah satu elemen fundamental dalam tata kelola pemerintahan yang demokratis dan berkelanjutan. Menurut

Wargadinata (2022), kepercayaan publik memainkan peran sentral dalam meningkatkan partisipasi warga dalam proses-proses deliberatif seperti Musrenbang. Sebaliknya, ketika kepercayaan itu hilang, maka apatisme politik, disengagement, dan bahkan sikap sinis terhadap institusi publik akan tumbuh. Hal ini berpotensi mengancam keberhasilan pelaksanaan program pembangunan yang sesungguhnya dirancang untuk menjawab kebutuhan masyarakat. Dalam kerangka hukum nasional, keterbukaan informasi publik telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008. Undang-undang ini mewajibkan setiap badan publik, termasuk pemerintah kecamatan, untuk menyediakan dan menyampaikan informasi kepada masyarakat secara proaktif. Sayangnya, dalam praktiknya, implementasi keterbukaan informasi publik di tingkat kecamatan masih jauh dari ideal. Banyak pemerintah kecamatan masih menerapkan pendekatan komunikasi satu arah yang lebih menekankan pada aspek administratif daripada hubungan timbal balik antara negara dan warga (Indika & Vonika, 2019).

Ketimpangan komunikasi ini menciptakan jarak sosial antara birokrasi dan masyarakat. Di beberapa kecamatan, laporan hasil Musrenbang bahkan tidak disampaikan secara terbuka kepada publik, dan warga tidak mendapatkan akses untuk meninjau kembali usulan mereka. Hal ini menimbulkan persepsi bahwa proses Musrenbang hanyalah formalitas yang pada akhirnya akan ditentukan sepenuhnya oleh aparat teknokratis. Nurmandi dan Purnomo (2015) menyebut kondisi ini sebagai bentuk partisipasi simbolik, di mana masyarakat hadir secara fisik tetapi tidak memiliki pengaruh nyata terhadap keputusan yang diambil.

Sebagian besar penelitian sebelumnya tentang Musrenbang memang lebih

berfokus pada aspek teknis, seperti mekanisme pengumpulan usulan, sistem e-Musrenbang, atau prioritas anggaran. Belum banyak studi yang secara eksplisit mengkaji bagaimana kepercayaan publik dibangun dan dikelola oleh aparat kecamatan dalam forum Musrenbang. Padahal, aspek relasional inilah yang justru menjadi titik kritis bagi partisipasi yang autentik dan berkelanjutan. Tanpa adanya hubungan yang sehat antara masyarakat dan pemerintah, Musrenbang hanya akan menjadi rutinitas birokratik yang kehilangan esensinya sebagai forum deliberatif. Dalam konteks Kecamatan Tenggarong, ditemukan bahwa dari total 1.198 usulan yang diajukan pada Musrenbang 2025, hanya 128 usulan yang terakomodir dalam APBD 2025.

Ketimpangan ini menunjukkan adanya tantangan dalam mengelola harapan masyarakat terhadap hasil Musrenbang. Jika tidak ada transparansi dan komunikasi yang terbuka tentang proses seleksi dan keterbatasan anggaran, hal ini akan memperparah ketidakpercayaan warga terhadap forum Musrenbang. Warga akan menganggap bahwa hasil akhirnya sudah ditentukan sebelumnya, dan tidak ada ruang nyata bagi aspirasi mereka. Di sisi lain, terdapat sejumlah contoh praktik baik (*best practices*) dari beberapa kecamatan di Indonesia yang berhasil membangun kepercayaan publik secara efektif. Kecamatan Bojonegoro dan Sleman, misalnya, telah mengembangkan pendekatan partisipatif yang berbasis dialog, transparansi data, dan pelibatan aktif tokoh masyarakat. Studi Rifai et al., (2016) dan Hartono (2020) menunjukkan bahwa pendekatan yang bersifat dialogis dan inklusif ini mampu meningkatkan rasa memiliki (*sense of ownership*) warga terhadap hasil Musrenbang dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah setempat.

Kenyataan dilapangan masyarakat yang pluralistik dan kompleks seperti Indonesia, membangun kepercayaan publik tidak dapat diserahkan sepenuhnya pada regulasi formal. Diperlukan kapasitas sosial yang tinggi dari aparat kecamatan, khususnya dalam hal komunikasi, empati, dan kemampuan membangun relasi interpersonal. Sari (2022) menekankan pentingnya kompetensi komunikasi sosial sebagai modal utama aparat pemerintah dalam memfasilitasi proses perencanaan yang benar-benar partisipatif. Ini mencakup kemampuan untuk mendengar, menengahi konflik, dan mengartikulasikan aspirasi warga ke dalam bahasa kebijakan yang operasional.

Kritik terhadap pendekatan teknokratis dalam Musrenbang telah lama disuarakan. Indika & Vonika (2019) bahkan menyebut dominasi teknokrasi sebagai penyebab utama kehilangan ruh demokratis dalam forum Musrenbang. Ketika diskusi hanya diisi oleh aparat pemerintah dan perangkat teknis, tanpa ruang deliberasi yang terbuka, maka partisipasi masyarakat akan terus menurun. Musrenbang kemudian berubah menjadi forum legitimasi semu bagi rencana yang sebenarnya telah ditentukan sebelumnya oleh elite birokrasi.

Persoalan lain yang mengemuka dalam dekade terakhir adalah adopsi teknologi digital dalam proses Musrenbang. Sistem e-Musrenbang, meskipun dirancang untuk memperluas akses, pada kenyataannya justru memperlebar jarak antara warga dengan pemerintah, terutama bagi masyarakat yang belum digital literate. Dalam beberapa kasus, warga merasa tidak mampu menyampaikan aspirasinya melalui sistem digital karena keterbatasan pemahaman atau akses perangkat. Hal ini menegaskan bahwa transformasi digital harus disertai dengan

pendekatan inklusif dan kontekstual dalam membangun relasi sosial.

Mempertimbangkan berbagai persoalan di atas, menjadi penting untuk mengkaji lebih dalam bagaimana praktik pengelolaan kepercayaan publik dilakukan oleh aparat kecamatan, khususnya dalam konteks Musrenbang. Penelitian ini bertujuan untuk memahami strategi, tantangan, dan dinamika relasional yang muncul dalam proses Musrenbang sebagai forum demokrasi lokal. Fokus utama akan diarahkan pada praktik komunikasi, transparansi informasi, dan kapasitas responsif aparat kecamatan dalam membangun kepercayaan warga.

Penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya diskursus akademik tentang hubungan negara dan masyarakat di level mikro. Dalam sistem desentralisasi, keberhasilan pembangunan tidak hanya ditentukan oleh alokasi anggaran, tetapi juga oleh kualitas relasi sosial antara aparat dan warga. Oleh karena itu, membangun kepercayaan publik merupakan investasi jangka panjang dalam tata kelola pemerintahan yang demokratis, partisipatif, dan berkelanjutan. Dengan demikian, penelitian ini menjadi relevan dan mendesak untuk dilaksanakan, terutama di tengah tantangan krisis kepercayaan publik yang dapat merusak fondasi demokrasi lokal. Melalui studi ini, diharapkan muncul pemahaman yang lebih mendalam mengenai bagaimana kepercayaan dapat dikelola secara strategis oleh pemerintah kecamatan sebagai agen utama pembangunan yang dekat dengan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang diatas maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul “Pengelolaan kepercayaan publik dalam meningkatkan partisipasi masyarakat pada Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan

Tenggarong Kabupaten Kutai Kartanegara”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan temuan kesenjangan penelitian sebelumnya, rumusan masalah dalam penelitian ini difokuskan untuk menggali bagaimana kepercayaan publik dibangun dan dikelola oleh aparat kecamatan serta bagaimana hal tersebut berdampak terhadap partisipasi masyarakat dalam forum Musrenbang. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kepercayaan publik terhadap Musrenbang kecamatan Tenggarong Kabupaten Kutai Kartanegara?
2. Faktor faktor apa saja yang mempengaruhi kepercayaan publik terhadap Musrenbang kecamatan Tenggarong Kabupaten Kutai Kartanegara?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis dinamika pengelolaan kepercayaan publik dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat dalam Musrenbang kecamatan Tenggarong Kabupaten Kutai Kartanegara. Tujuan-tujuan yang ingin dicapai secara sistematis adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi tingkat kepercayaan publik terhadap pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kecamatan Tenggarong, Kabupaten Kutai Kartanegara, serta menggambarkan persepsi warga terhadap proses dan hasil forum tersebut.
2. Menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi kepercayaan publik terhadap Musrenbang, termasuk aspek transparansi, akuntabilitas, partisipasi,

komunikasi publik, dan integritas aparat penyelenggara.

3. Mengeksplorasi dinamika interaksi antara masyarakat dan aparat pemerintah dalam konteks Musrenbang, guna memahami bagaimana relasi sosial dan birokrasi lokal membentuk atau menghambat kepercayaan warga.
4. Menilai dampak kepercayaan publik terhadap tingkat partisipasi masyarakat dalam Musrenbang, baik dari segi kehadiran, penyampaian aspirasi, maupun keterlibatan dalam tindak lanjut program pembangunan.
5. Mengembangkan pemahaman konseptual mengenai pengelolaan kepercayaan publik dalam forum perencanaan partisipatif sebagai bagian dari tata kelola pemerintahan lokal yang demokratis dan inklusif.
6. Memberikan rekomendasi praktis bagi pemerintah kecamatan dan kelurahan dalam merancang strategi komunikasi, sosialisasi, serta penguatan kapasitas kelembagaan untuk meningkatkan kepercayaan publik dan efektivitas Musrenbang.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memberikan kontribusi ilmiah yang signifikan terhadap pengembangan kajian dalam bidang ilmu administrasi publik, khususnya pada isu kepercayaan publik dan partisipasi masyarakat dalam tata kelola pemerintahan daerah. Beberapa manfaat praktis dan manfaat teoritis yang dapat diidentifikasi antara lain adalah sebagai berikut:

1.4.1. Manfaat Praktis

Dari sisi praktis, hasil penelitian ini memberikan implikasi langsung bagi pemangku kebijakan, pelaksana teknis di tingkat kecamatan, serta masyarakat luas

yang menjadi subjek dalam proses perencanaan pembangunan. Manfaat praktis tersebut meliputi:

1. Memberikan panduan strategis bagi pemerintah kecamatan Tenggara Kabupaten Kutai Kartanegara dalam merancang pendekatan komunikasi dan transparansi yang efektif untuk membangun kepercayaan masyarakat secara berkelanjutan dalam pelaksanaan Musrenbang.
2. Menyediakan dasar empirik bagi evaluasi dan perbaikan tata kelola Musrenbang, terutama terkait bagaimana pengelolaan relasi antara aparat birokrasi dan warga dapat memengaruhi kualitas partisipasi.
3. Menjadi referensi praktis dalam penyusunan pelatihan atau pengembangan kapasitas (*capacity building*) bagi aparat kecamatan dalam aspek komunikasi publik, fasilitasi musyawarah, dan pengelolaan ekspektasi masyarakat.
4. Memperkuat kebijakan pembangunan daerah berbasis bottom-up dengan menjadikan trust-building sebagai variabel penting dalam penyusunan strategi partisipasi dan penganggaran berbasis masyarakat.
5. Mendorong organisasi masyarakat sipil dan tokoh lokal untuk berperan lebih aktif dalam mengawal Musrenbang dengan pemahaman yang lebih jelas tentang pentingnya trust sebagai fondasi partisipasi.
6. Menyediakan model relasi pemerintahan yang dapat direplikasi di daerah lain yang memiliki tantangan serupa dalam membangun partisipasi publik berbasis kepercayaan dan kolaborasi.

1.4.2. Manfaat teoritis

Penelitian ini memberikan kontribusi ilmiah yang signifikan terhadap

pengembangan kajian dalam bidang ilmu administrasi publik, khususnya pada isu kepercayaan publik dan partisipasi masyarakat dalam tata kelola pemerintahan daerah. Beberapa manfaat teoritis yang dapat diidentifikasi antara lain:

1. Memperkaya literatur tentang kepercayaan publik dalam konteks sistem pemerintahan lokal di Indonesia, yang selama ini lebih banyak dibahas dalam kerangka negara maju atau konteks nasional. Studi ini menyajikan perspektif mikro yang berbasis pada praktik di tingkat kecamatan Tenggarong Kabupaten Kutai Kartanegara.
2. Mengembangkan pemahaman teoritis tentang hubungan antara trust-building dan citizen participation dalam forum-forum demokrasi deliberatif seperti Musrenbang. Penelitian ini menunjukkan bagaimana dimensi kepercayaan (transparansi, integritas, akuntabilitas, komunikasi) dapat dioperasionalkan secara empiris.
3. Memberikan kontribusi terhadap pengembangan konsep Musrenbang bukan hanya sebagai alat teknokratis, tetapi juga sebagai ruang sosial dan relasional antara negara dan masyarakat. Penelitian ini menegaskan pentingnya memperlakukan Musrenbang sebagai arena dialog yang bermakna.
4. Membuka peluang integrasi antara teori partisipasi politik, teori governance, dan teori kepercayaan publik dalam satu kerangka pemikiran yang utuh. Pendekatan ini mendorong pengembangan teori administrasi publik yang lebih kontekstual dengan realitas sosial Indonesia.

1.5. Keaslian Penelitian

Penelitian ini mengangkat dimensi kepercayaan publik sebagai variabel

utama yang berpengaruh terhadap partisipasi masyarakat dalam Musrenbang kecamatan, serta dengan menggunakan pendekatan yang kontekstual dan kualitatif, penelitian ini berbeda secara substansi, pendekatan, dan konteks dari penelitian sejenis yang telah dilakukan sebelumnya. Hal ini menjadikan studi ini unik, relevan, dan berkontribusi langsung terhadap pengembangan ilmu administrasi publik dan praktik tata kelola pemerintahan lokal yang lebih partisipatif.