

## ANALISIS TINGKAT PARTISIPASI MASYARAKAT PADA MUSREMBANG DI KOTA SERANG

Nita Baren Kesuma Ningsih<sup>1</sup>, Wida Martila<sup>2</sup>  
[nitabaren31@gmail.com](mailto:nitabaren31@gmail.com)<sup>1</sup>, [widamartila135@gmail.com](mailto:widamartila135@gmail.com)<sup>2</sup>  
Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tingkat partisipasi masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kota Serang dengan menggunakan metode kualitatif berbasis studi literatur dari berbagai sumber akademik dan dokumen kebijakan. Hasil kajian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat masih tergolong rendah dan lebih banyak berlangsung secara formalitas. Masyarakat sering hadir sebagai peserta, namun belum terlibat secara aktif dalam penyampaian aspirasi maupun dalam proses pengambilan keputusan. Rendahnya partisipasi ini dipengaruhi oleh beberapa faktor umum, seperti keterbatasan akses terhadap informasi Musrenbang, dominasi kelompok tertentu dalam proses perumusan usulan, serta komunikasi pemerintah yang belum sepenuhnya mendorong partisipasi yang inklusif. Selain itu, pemahaman masyarakat mengenai mekanisme perencanaan pembangunan masih terbatas, sehingga kontribusi yang diberikan belum sepenuhnya mencerminkan kebutuhan yang lebih strategis. Untuk mendorong peningkatan kualitas partisipasi, penelitian ini menekankan pentingnya penguatan kapasitas dan peran kelembagaan, baik di tingkat kelurahan maupun kecamatan. Pemanfaatan teknologi melalui e-Musrenbang juga menjadi rekomendasi penting agar proses perencanaan lebih transparan, mudah diakses, dan mampu memperluas ruang partisipasi masyarakat. Dengan berbagai upaya tersebut, Musrenbang diharapkan dapat menjadi forum yang lebih efektif dalam menampung aspirasi warga serta meningkatkan akuntabilitas pembangunan di Kota Serang.

**Kata Kunci:** Ketimpangan Pembangunan, Desentralisasi, Otonomi Fiskal, Pembangunan Daerah, Kabupaten Lebak, Kota Serang.

### ABSTRACT

*This study aims to analyze the level of community participation in Development Planning Deliberation (Musrenbang) in Serang City using qualitative methods based on literature review from various academic sources and policy documents. The results of the study show that public participation is still relatively low and takes place more formally. The community is often present as participants, but has not been actively involved in the delivery of aspirations or in the decision-making process. This low participation is influenced by several common factors, such as limited access to Musrenbang information, the dominance of certain groups in the proposal formulation process, and government communication that has not fully encouraged inclusive participation. In addition, the public's understanding of the development planning mechanism is still limited, so the contribution made does not fully reflect more strategic needs. To encourage an improvement in the quality of participation, this study emphasizes the importance of strengthening institutional capacity and roles, both at the sub-district and sub-district levels. The use of technology through e-Musrenbang is also an important recommendation so that the planning process is more transparent, accessible, and able to expand the space for community participation. With these various efforts, Musrenbang is expected to become a more effective forum in accommodating the aspirations of residents and increasing development accountability in Serang City.*

**Keywords:** Regional Inequality, Decentralization, Fiscal Autonomy, Regional Development, Lebak Regency, Serang City.

### PENDAHULUAN

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu pilar utama dalam penyelenggaraan pembangunan daerah yang demokratis dan berkeadilan. Melalui partisipasi, masyarakat

tidak hanya diposisikan sebagai penerima manfaat pembangunan, tetapi juga sebagai subjek yang terlibat aktif dalam seluruh tahapan proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik. Dalam konteks tata kelola pemerintahan daerah di Indonesia, mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) menjadi salah satu instrumen penting untuk menjembatani komunikasi antara pemerintah dan masyarakat dalam menyusun prioritas pembangunan berbasis kebutuhan lokal. Musrenbang merupakan forum dialog partisipatif yang secara formal diatur melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang menekankan pentingnya pendekatan bottom-up dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah.

Namun demikian, tingkat partisipasi masyarakat dalam Musrenbang sering kali masih menjadi persoalan klasik dalam praktik pembangunan daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Wirawan dan Nurpratiwi (2015), partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah sering kali belum mencapai tingkat ideal karena masih terbatas pada partisipasi formalitas dan belum mengarah pada keterlibatan substantif dalam pengambilan keputusan. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara semangat normatif partisipasi yang diamanatkan peraturan perundang-undangan dengan realitas implementasinya di lapangan. Dalam banyak kasus, keterlibatan masyarakat masih bersifat simbolik, sekadar memenuhi prosedur administratif tanpa adanya ruang deliberatif yang memadai untuk menyalurkan aspirasi dan kebutuhan nyata masyarakat.

Selain faktor struktural dan kelembagaan, efektivitas partisipasi masyarakat dalam Musrenbang juga sangat dipengaruhi oleh faktor komunikasi dan sosial budaya. Penelitian Rita (2022) di Nagari Bukit Bual, Kabupaten Sijunjung, menunjukkan bahwa komunikasi persuasif memiliki hubungan yang signifikan dengan tingkat partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbang. Komunikasi yang bersifat dialogis, terbuka, dan persuasif mampu meningkatkan motivasi serta rasa memiliki masyarakat terhadap proses pembangunan. Ketika masyarakat merasa dihargai pendapatnya dan melihat adanya tindak lanjut nyata dari usulan yang disampaikan, maka tingkat partisipasi cenderung meningkat. Sebaliknya, komunikasi yang bersifat top-down dan tidak transparan justru menimbulkan apatisme dan rendahnya kepercayaan publik terhadap forum Musrenbang.

Dalam konteks Kota Serang, dinamika partisipasi masyarakat juga dapat dilihat dari studi Munandar dan Saefulloh (2024) mengenai penataan ruang terbuka hijau. Penelitian tersebut mengungkap bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan lingkungan sangat bergantung pada sejauh mana pemerintah daerah mampu menciptakan ruang kolaborasi yang terbuka serta memberikan akses informasi yang jelas. Ketika masyarakat merasa memiliki peran dan tanggung jawab bersama dalam pengelolaan ruang publik, maka mereka cenderung lebih aktif berpartisipasi dalam setiap tahapan pembangunan. Temuan ini relevan dengan fenomena partisipasi dalam Musrenbang di Kota Serang, di mana keberhasilan forum tersebut ditentukan oleh keselarasan antara kebijakan pemerintah, kapasitas sosial masyarakat, dan efektivitas komunikasi antar-aktor pembangunan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penting untuk dilakukan analisis terhadap tingkat partisipasi masyarakat pada Musrenbang di Kota Serang. Analisis ini tidak hanya berfokus pada aspek kuantitatif seperti jumlah kehadiran atau usulan yang diajukan, tetapi juga pada dimensi kualitatif berupa keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, pemantauan hasil, serta dampak terhadap kualitas pembangunan daerah. Melalui kajian ini, diharapkan dapat diketahui sejauh mana praktik Musrenbang di Kota Serang mencerminkan prinsip-prinsip partisipatif yang inklusif dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat, sekaligus memberikan rekomendasi strategis untuk memperkuat

peran masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi literatur (literature review). Pendekatan ini dipilih karena penelitian berfokus pada analisis mendalam terhadap fenomena partisipasi masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kota Serang dengan memanfaatkan berbagai sumber data sekunder. Metode ini memungkinkan peneliti untuk memahami dinamika partisipasi warga secara kontekstual dan komprehensif berdasarkan hasil penelitian terdahulu, dokumen kebijakan, serta literatur ilmiah yang relevan.

Pendekatan kualitatif digunakan karena penelitian ini tidak bertujuan untuk menguji hipotesis secara statistik, melainkan untuk menggali makna, pola, dan kecenderungan yang muncul dari berbagai hasil kajian mengenai partisipasi masyarakat dalam Musrenbang. Fokus utama penelitian adalah bagaimana bentuk, tingkat, serta faktor-faktor yang memengaruhi partisipasi masyarakat di Kota Serang dalam proses perencanaan pembangunan daerah.

Sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder yang dikumpulkan melalui penelusuran literatur dari berbagai publikasi ilmiah dan dokumen resmi. Data diperoleh dari jurnal nasional dan internasional, buku akademik, laporan penelitian, peraturan perundangan (seperti Permendagri dan pedoman Bappenas tentang Musrenbang), serta artikel ilmiah yang diterbitkan dalam kurun waktu lima hingga sepuluh tahun terakhir.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Hasil kajian menunjukkan bahwa pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kota Serang masih menghadapi tantangan serius dalam mewujudkan partisipasi masyarakat yang substantif. Secara umum, tingkat kehadiran warga dalam forum Musrenbang cenderung rendah, dan proses yang berlangsung sering kali lebih bersifat formalitas dibandingkan ruang deliberatif yang sejajar antara pemerintah dan masyarakat. Kondisi ini sejalan dengan penelitian Fakhira dan Salam (2023) di Kelurahan Sawah, Tangerang Selatan, yang menemukan bahwa forum Musrenbang hanya dihadiri oleh perwakilan terbatas, sementara masyarakat luas belum sepenuhnya memahami mekanisme dan peran mereka dalam proses perencanaan. Fenomena serupa dapat dilihat di beberapa kelurahan di Kota Serang, di mana warga datang sekadar untuk memenuhi undangan tanpa terlibat aktif dalam penyusunan prioritas pembangunan.

Rendahnya partisipasi masyarakat dalam Musrenbang di Kota Serang tidak terlepas dari persoalan komunikasi publik dan keterbatasan akses informasi. Masyarakat Kota Serang masih mengalami kesenjangan informasi mengenai tahapan perencanaan pembangunan, sehingga banyak warga yang tidak mengetahui waktu pelaksanaan maupun mekanisme penyampaian aspirasi. Hal ini berakibat pada dominasi perangkat kelurahan dan tokoh lokal dalam proses musyawarah. Dalam konteks ini, forum Musrenbang belum mampu menjadi saluran yang benar-benar inklusif. Kusnadi (2020) juga menemukan bahwa peran aparat kelurahan dan kecamatan sangat dominan dalam penyusunan hasil Musrenbang di Kabupaten Subang, dan usulan masyarakat sering kali diseleksi tanpa adanya mekanisme umpan balik yang jelas. Pola yang serupa juga muncul di Serang, di mana banyak usulan warga tidak sampai pada tingkat kota karena keterbatasan koordinasi dan transparansi.

Selain faktor informasi, rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap efektivitas Musrenbang juga menjadi penyebab lemahnya partisipasi. Berdasarkan hasil telaah terhadap laporan pelaksanaan Musrenbang Kecamatan Cipocok Jaya tahun 2023, tingkat

kehadiran masyarakat hanya berkisar 45–50% dari total undangan, dan sebagian besar peserta berasal dari perangkat RT/RW serta perwakilan organisasi kemasyarakatan. Minimnya representasi kelompok perempuan, pemuda, dan masyarakat marjinal menunjukkan bahwa pelaksanaan Musrenbang belum berperspektif inklusif. Data ini sejalan dengan temuan Riswanti, Arif, dan Indradin (2021) di Kabupaten Sijunjung, yang menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam Musrenbang baru sampai pada level informatif, di mana warga dapat memberikan usulan tetapi tidak memiliki pengaruh nyata dalam pengambilan keputusan.

Dominasi elite lokal juga masih menjadi kendala dalam Musrenbang di Kota Serang. Hasil wawancara dalam beberapa penelitian lokal menunjukkan bahwa proses pengambilan keputusan sering kali dipengaruhi oleh tokoh masyarakat atau kelompok yang memiliki kedekatan dengan pemerintah daerah. Akibatnya, aspirasi masyarakat umum sering terpinggirkan, dan keputusan akhir lebih mencerminkan kepentingan kelompok tertentu daripada kebutuhan masyarakat luas. Fenomena ini sesuai dengan temuan Dewi (2022) di Sukabumi, di mana proses Musrenbang didominasi oleh pihak yang memiliki kekuatan sosial atau politik, sementara masyarakat biasa berperan sebagai peserta pasif.

Selain kendala sosial, aspek struktural juga turut memengaruhi efektivitas pelaksanaan Musrenbang. Dalam beberapa kasus, seperti yang dilaporkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Serang tahun 2023, keterbatasan sumber daya manusia dan minimnya pelatihan fasilitator menjadi faktor penghambat utama. Banyak pelaksana Musrenbang di tingkat kelurahan belum memiliki kapasitas untuk mengelola forum partisipatif secara efektif. Hal ini berimplikasi pada rendahnya kualitas dokumentasi usulan dan lemahnya integrasi antara hasil Musrenbang kelurahan dengan sistem e-planning kota. Akibatnya, sejumlah usulan masyarakat tidak masuk dalam prioritas Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Secara substantif, pelaksanaan Musrenbang di Kota Serang juga belum sepenuhnya mencerminkan prinsip *good governance* yang menekankan pada transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik. Berdasarkan hasil analisis dokumen Bappeda dan laporan tahunan Musrenbang Kota Serang (2023), dari total 820 usulan masyarakat yang diajukan pada tingkat kelurahan, hanya sekitar 35% yang diakomodasi dalam RKPD Kota Serang tahun berikutnya. Rendahnya tingkat realisasi ini menjadi salah satu penyebab menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap efektivitas Musrenbang. Purwaningsih (2022) menegaskan bahwa partisipasi yang tidak diikuti dengan umpan balik dan realisasi nyata hanya akan melahirkan partisipasi simbolik atau *tokenism*, di mana masyarakat diundang hadir namun tidak memiliki kendali terhadap hasil akhir kebijakan.

Meskipun demikian, terdapat beberapa upaya inovatif yang dapat menjadi peluang peningkatan partisipasi. Pemerintah Kota Serang mulai mengembangkan sistem e-Musrenbang sebagai bagian dari transformasi digital tata kelola pemerintahan. Upaya ini diharapkan dapat memperluas akses warga terhadap proses perencanaan pembangunan, sebagaimana ditunjukkan oleh beberapa daerah lain di Indonesia yang telah mengintegrasikan mekanisme Musrenbang daring. Studi di Aceh oleh Maulida (2022) menunjukkan bahwa penggunaan grup komunikasi digital mampu meningkatkan kehadiran warga hingga 72% dan mempercepat penyampaian usulan. Jika diimplementasikan secara konsisten, pendekatan serupa dapat memperbaiki komunikasi publik di Kota Serang dan memperkuat transparansi proses Musrenbang.

Dengan demikian, hasil dan pembahasan ini menegaskan bahwa rendahnya partisipasi masyarakat dalam Musrenbang Kota Serang merupakan akibat dari kombinasi faktor struktural, kultural, dan komunikasi. Rendahnya akses informasi, minimnya

representasi kelompok rentan, serta dominasi elite lokal telah membatasi peran masyarakat sebagai subjek pembangunan. Oleh karena itu, peningkatan kualitas Musrenbang di Kota Serang tidak cukup hanya dengan memperluas undangan ke masyarakat, tetapi juga harus memperkuat kapasitas kelembagaan, memperluas kanal partisipasi digital, dan menjamin adanya transparansi serta tindak lanjut terhadap aspirasi warga. Musrenbang seharusnya bukan sekadar ritual administratif tahunan, tetapi menjadi mekanisme demokrasi deliberatif yang memastikan arah pembangunan daerah benar-benar berakar pada kebutuhan masyarakat.

## KESIMPULAN

Kajian ini menunjukkan bahwa penerapan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia belum sepenuhnya menghasilkan pemerataan pembangunan sebagaimana diharapkan. Dari perspektif konseptual, desentralisasi fiskal berpotensi meningkatkan efisiensi pelayanan publik dan responsivitas daerah terhadap kebutuhan masyarakat, namun efektivitasnya sangat bergantung pada kapasitas fiskal, kelembagaan, dan tata kelola pemerintahan lokal. Dalam konteks Provinsi Banten, kesenjangan pembangunan antara Kabupaten Lebak dan Kota Serang mencerminkan ketidakseimbangan tersebut.

Kota Serang, sebagai pusat administrasi dan aktivitas ekonomi, memiliki keunggulan fiskal, infrastruktur, dan kapasitas kelembagaan yang lebih kuat sehingga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat. Sebaliknya, Kabupaten Lebak masih menghadapi kendala struktural seperti ketergantungan pada transfer fiskal pusat, rendahnya produktivitas sektor agraris, keterbatasan infrastruktur, dan lemahnya institusi pemerintahan daerah. Ketimpangan ini menggambarkan bahwa kebijakan desentralisasi yang bersifat seragam belum cukup untuk menjawab keragaman kondisi sosial-ekonomi dan geografis daerah.

Hasil sintesis literatur menunjukkan bahwa ketimpangan regional seperti kasus Lebak-Serang tidak hanya bersumber dari perbedaan fiskal, tetapi juga dari distribusi investasi, kualitas sumber daya manusia, dan tata kelola lokal. Tanpa reformasi kebijakan yang memperkuat kapasitas institusional dan memperluas kemandirian fiskal daerah tertinggal, desentralisasi justru berisiko memperlebar kesenjangan pembangunan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Dewi, S. P. K. (2022). Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Desa Cikembar Kecamatan Cikembar Kabupaten Sukabumi. *Praxis Idealis: Jurnal Mahasiswa Ilmu Pemerintahan*, 1(1). <https://ejournal.fisip.unjani.ac.id/index.php/praxis/article/view/2625>
- Fakhira, R., & Salam, R. (2023). Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kelurahan Sawah Kecamatan Ciputat Kota Tangerang Selatan. *Pentahelix*, 1(2), 143–154. <https://jurnal.umj.ac.id/index.php/pentahelix/article/view/18990>
- Kusnadi, I. H. (2020). Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Subang. *Sawala: Jurnal Administrasi Negara*, 8(1). <https://ejurnal.lppmunsera.org/index.php/Sawala/article/view/2338>
- Maulida, N. (2022). Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Musrenbang Desa Meunasah Teungoh Melalui Grup WhatsApp. *Kawanad Journal of Public Communication and Management*, 2(3). <https://journal.kawanad.com/index.php/kjpk/article/view/229>
- Munandar, T. A., & Saefulloh, F. (2024). Partisipasi Masyarakat Dalam Penataan Ruang Terbuka Hijau di Kota Serang. *Epistemik: Indonesian Journal of Social and Political Science*, 5(2), 55–62. <https://doi.org/10.57266/epistemik.v5i2.352>
- Purwaningsih, M. R. (2022). Pelaksanaan Musrenbang Daerah dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif. *Jurnal Litbang Sukowati: Media Penelitian dan Pengembangan*,

- 6(1), 151–164. <https://journal.sragenkab.go.id/index.php/sukowati/article/view/346>
- Rita, R. (2022). Hubungan Komunikasi Persuasif dengan Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan Musrenbang Nagari (Studi Pada Nagari Bukit Bual Kecamatan Koto VII Kabupaten Sijunjung) (Doctoral dissertation, Universitas Andalas). <http://scholar.unand.ac.id/id/eprint/101219>
- Wirawan, R., & Nurpratiwi, R. (2015). Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (JISIP)*, 4(2). <https://publikasi.unitri.ac.id/index.php/fisip/article/view/110>