

# **PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH: ANTARA FORMALITAS DAN SUBSTANSI PEMERINTAHAN PARTISIPATIF DI KABUPATEN BANDUNG**

Eschi Jesica Gloria Tampubolon

Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Indonesia

Corresponding email: [eschigloria@ipdn.ac.id](mailto:eschigloria@ipdn.ac.id)

Jurnal Politikologi 2020 Volume 3 Nomor 1

## **Abstrak**

Partisipasi masyarakat merupakan prinsip penting dalam mewujudkan pemerintahan partisipatif dan perencanaan pembangunan daerah yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Penelitian ini bertujuan menganalisis partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Bandung dengan menelaah perbedaan antara partisipasi yang bersifat formal dan partisipasi yang substantif. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi terhadap proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) pada tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten. Data dianalisis secara tematik dengan menggunakan perspektif partisipasi masyarakat dan *participatory governance*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Musrenbang telah menyediakan ruang kelembagaan bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan kebutuhan pembangunan. Namun, keterlibatan tersebut belum sepenuhnya menghasilkan pengaruh substantif terhadap keputusan akhir karena proses seleksi usulan dipengaruhi oleh prioritas pemerintah, pertimbangan teknokratis, kewenangan perangkat daerah, dan keterbatasan anggaran. Penelitian menyimpulkan bahwa penguatan pemerintahan partisipatif membutuhkan peningkatan kualitas deliberasi, keterwakilan kelompok masyarakat, transparansi seleksi usulan, dan mekanisme umpan balik yang memungkinkan masyarakat mengetahui tindak lanjut aspirasinya.

**Kata kunci:** Partisipasi masyarakat; Musrenbang; Pemerintahan partisipatif; Perencanaan pembangunan.

## **Pendahuluan**

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu prinsip penting dalam penyelenggaraan pemerintahan demokratis dan pembangunan daerah. Dalam konteks desentralisasi, masyarakat tidak lagi diposisikan hanya sebagai penerima manfaat pembangunan, tetapi sebagai aktor yang memiliki hak untuk menyampaikan kebutuhan, menentukan prioritas, serta memengaruhi keputusan publik. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan pada dasarnya dapat meningkatkan legitimasi kebijakan, memperkuat akuntabilitas pemerintah, dan memastikan bahwa program pembangunan lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Namun, keberadaan mekanisme partisipatif secara formal tidak secara otomatis menunjukkan bahwa masyarakat memiliki

pengaruh yang substansial terhadap keputusan pembangunan. Persoalan tersebut menjadi penting karena kualitas partisipasi tidak hanya ditentukan oleh ada atau tidaknya forum partisipasi, tetapi juga oleh siapa yang terlibat, bagaimana proses deliberasi berlangsung, serta sejauh mana aspirasi masyarakat benar-benar memengaruhi keputusan pemerintah (Arnstein, 1969; Fung, 2006).

Secara normatif, sistem perencanaan pembangunan Indonesia telah memberikan ruang yang cukup kuat bagi keterlibatan masyarakat. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menempatkan partisipasi masyarakat sebagai bagian dari proses perencanaan pembangunan, yang kemudian dioperasionalkan melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Mekanisme tersebut dirancang secara berjenjang mulai dari tingkat desa atau kelurahan, kecamatan, hingga kabupaten/kota. Dengan demikian, Musrenbang seharusnya tidak hanya menjadi forum penyampaian usulan, tetapi juga menjadi ruang deliberatif untuk mempertemukan kebutuhan masyarakat dengan kapasitas, prioritas, dan kebijakan pemerintah daerah. Di Kabupaten Bandung, dokumen perencanaan daerah secara eksplisit menyatakan bahwa pendekatan partisipatif digunakan dalam penyusunan RKPD untuk menjaring aspirasi dan membangun rasa memiliki terhadap proses pembangunan.

Kabupaten Bandung menjadi konteks yang menarik untuk mengkaji persoalan tersebut karena memiliki karakteristik wilayah, sosial, dan ekonomi yang kompleks. Perkembangan pembangunan daerah menuntut pemerintah untuk mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat yang beragam, mulai dari pelayanan dasar, infrastruktur, pendidikan, kesehatan, pengembangan ekonomi, hingga persoalan lingkungan. Data Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa Kabupaten Bandung terus mengalami perkembangan pada berbagai indikator sosial ekonomi. Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Bandung pada 2025 mencapai 75,58 dan meningkat dibandingkan tahun sebelumnya. Perkembangan tersebut menunjukkan adanya dinamika pembangunan yang membutuhkan proses perencanaan yang mampu menghubungkan kebijakan pemerintah dengan kebutuhan masyarakat secara lebih responsif.

Persoalannya adalah bahwa partisipasi dalam Musrenbang dapat berada pada dua kondisi yang berbeda. Pada satu sisi, Musrenbang dapat menjadi instrumen demokratis yang memberikan ruang kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan memengaruhi prioritas pembangunan. Pada sisi lain, forum tersebut berpotensi menjadi prosedur administratif yang hanya memenuhi persyaratan formal perencanaan tanpa memberikan pengaruh nyata terhadap keputusan akhir. Dalam kondisi demikian, masyarakat memang hadir dan menyampaikan usulan, tetapi keputusan mengenai usulan yang diterima, dimodifikasi, atau ditolak tetap sangat ditentukan oleh pemerintah dan aktor-aktor yang memiliki sumber daya politik serta administratif lebih besar. Arnstein (1969) menjelaskan bahwa partisipasi memiliki tingkatan yang berbeda, mulai dari manipulasi dan pemberian informasi hingga kemitraan, pelimpahan kekuasaan, dan kontrol warga. Perspektif tersebut menunjukkan bahwa kehadiran masyarakat dalam sebuah forum belum dapat dianggap sebagai partisipasi substantif apabila masyarakat tidak memiliki kapasitas untuk memengaruhi proses pengambilan keputusan.

Perspektif tersebut semakin relevan apabila dikaitkan dengan konsep *participatory governance*. Fung (2006) menjelaskan bahwa desain partisipasi dapat dianalisis berdasarkan siapa yang berpartisipasi, bagaimana komunikasi dan pengambilan keputusan dilakukan, serta bagaimana hasil partisipasi dihubungkan dengan tindakan atau kebijakan publik. Dengan demikian, kualitas

pemerintahan partisipatif tidak hanya ditentukan oleh jumlah peserta atau frekuensi forum, tetapi oleh desain kelembagaan yang memungkinkan masyarakat memiliki pengaruh terhadap keputusan. Partisipasi yang hanya berfungsi sebagai konsultasi dapat menghasilkan legitimasi administratif, tetapi belum tentu menghasilkan *empowered participation*.

Sejumlah penelitian di Indonesia memperlihatkan adanya kesenjangan antara partisipasi formal dan partisipasi substantif. Damayanti dan Syarifuddin (2020), misalnya, menemukan bahwa forum perencanaan pembangunan di tingkat desa belum sepenuhnya inklusif karena masyarakat sering kali hanya diwakili oleh kelompok tertentu yang memiliki kedekatan dengan pemerintah desa. Penelitian terbaru mengenai perencanaan pembangunan di Bumiwangi, Jawa Barat, juga menunjukkan bahwa mekanisme formal melalui Musrenbang dapat didominasi oleh perwakilan tertentu dan lebih bersifat konfirmatif, sedangkan forum informal justru memberikan ruang deliberasi yang lebih terbuka bagi masyarakat (Syifana et al., 2026). Temuan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan institusi partisipatif belum tentu menghasilkan distribusi kekuasaan yang lebih merata dalam proses perencanaan.

Dalam konteks Kabupaten Bandung, pemerintah daerah terus berupaya memperkuat pendekatan partisipatif dalam proses perencanaan. Musrenbang RKPD Kabupaten Bandung 2027, misalnya, diposisikan sebagai forum strategis untuk menghimpun aspirasi masyarakat dan menyelaraskannya melalui kolaborasi lintas sektor. Forum tersebut melibatkan pemerintah daerah, DPRD, akademisi, pelaku usaha, organisasi masyarakat, dan perwakilan masyarakat. Pemerintah Kabupaten Bandung juga memberikan fleksibilitas kepada kecamatan dan desa dalam menyesuaikan usulan dengan pagu indikatif agar perencanaan lebih mampu merespons kebutuhan riil masyarakat.

Meskipun demikian, masih terdapat *research gap* mengenai sejauh mana mekanisme partisipatif tersebut menghasilkan pengaruh substantif masyarakat terhadap keputusan pembangunan daerah. Sebagian penelitian terdahulu lebih banyak membahas partisipasi pada tingkat desa atau kelurahan, sedangkan kajian mengenai hubungan antara partisipasi formal, distribusi pengaruh, dan keputusan perencanaan pada tingkat kabupaten masih relatif terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan menganalisis partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Bandung dengan menempatkan pertanyaan utama pada perbedaan antara partisipasi sebagai formalitas administratif dan partisipasi sebagai praktik pemerintahan yang substantif. Penelitian ini secara khusus mengkaji bentuk keterlibatan masyarakat, mekanisme penyaluran aspirasi, posisi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, serta faktor-faktor yang memengaruhi sejauh mana aspirasi masyarakat diterjemahkan ke dalam prioritas pembangunan daerah. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian *participatory governance* sekaligus memberikan implikasi praktis bagi penguatan Musrenbang sebagai mekanisme perencanaan pembangunan yang lebih inklusif, deliberatif, dan berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

## **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk menganalisis partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Bandung. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian berfokus pada pemahaman mendalam mengenai

proses, pengalaman, interaksi, dan makna partisipasi masyarakat dalam mekanisme perencanaan pembangunan. Studi kasus memungkinkan peneliti mengkaji fenomena partisipasi secara kontekstual dalam lingkungan pemerintahan daerah, khususnya hubungan antara mekanisme partisipatif yang telah dibangun secara formal dengan tingkat pengaruh masyarakat terhadap keputusan pembangunan (Creswell & Poth, 2018; Yin, 2018). Kasus penelitian dibatasi pada proses partisipasi masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kabupaten Bandung, mulai dari tingkat desa, kecamatan, hingga proses perumusan prioritas pembangunan di tingkat kabupaten. Pembatasan kasus tersebut penting untuk melihat bagaimana aspirasi masyarakat bergerak melalui tahapan perencanaan dan bagaimana aspirasi tersebut diterjemahkan menjadi prioritas pembangunan.

Lokasi penelitian adalah Kabupaten Bandung dengan perhatian khusus pada beberapa kecamatan dan desa yang dipilih secara purposif. Pemilihan lokasi mempertimbangkan variasi karakteristik wilayah, dinamika pembangunan, serta tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses Musrenbang. Kabupaten Bandung relevan sebagai lokasi penelitian karena pemerintah daerah menyelenggarakan Musrenbang secara berjenjang dan menempatkan forum tersebut sebagai instrumen partisipatif dalam penyusunan RKPD. Dalam proses penyusunan RKPD 2027, misalnya, Musrenbang kecamatan dilaksanakan sebagai bagian dari proses *bottom-up planning*, sementara forum tingkat kabupaten mempertemukan pemerintah daerah, DPRD, akademisi, pelaku usaha, organisasi masyarakat, dan perwakilan masyarakat.

Informan penelitian ditentukan menggunakan teknik *purposive sampling* dengan mempertimbangkan pengetahuan dan keterlibatan informan dalam proses perencanaan pembangunan. Informan mencakup pejabat Bapperida, perangkat kecamatan, kepala desa, anggota atau delegasi Musrenbang, tokoh masyarakat, organisasi masyarakat, kelompok perempuan, kelompok pemuda, serta masyarakat yang pernah menyampaikan usulan pembangunan. Apabila diperlukan, teknik *snowball sampling* digunakan untuk mengidentifikasi informan tambahan yang dianggap memiliki informasi relevan. Pemilihan informan tidak semata-mata didasarkan pada posisi formal, tetapi juga pada pengalaman langsung mereka dalam proses penyampaian, pembahasan, seleksi, dan pengawalan usulan masyarakat.

Data penelitian dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Wawancara digunakan untuk memperoleh informasi mengenai pengalaman masyarakat dalam mengikuti Musrenbang, persepsi terhadap keterbukaan proses, mekanisme penyampaian aspirasi, serta sejauh mana usulan masyarakat dipertimbangkan dalam penentuan prioritas pembangunan. Observasi dilakukan terhadap proses forum perencanaan dan interaksi antarpemangku kepentingan. Sementara itu, dokumentasi mencakup dokumen RKPD, berita acara Musrenbang, daftar usulan masyarakat, dokumen hasil Musrenbang, kebijakan pemerintah daerah, serta data partisipasi masyarakat. Pemerintah Kabupaten Bandung sendiri menyediakan dataset mengenai jumlah partisipasi masyarakat dalam forum perencanaan pembangunan, yang dapat digunakan sebagai data pendukung untuk memahami struktur keterlibatan peserta.

Analisis data dilakukan secara interaktif melalui tahapan kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan (Miles et al., 2018). Analisis diarahkan pada beberapa tema utama, yaitu bentuk partisipasi masyarakat, keterwakilan peserta, kualitas deliberasi, pengaruh masyarakat terhadap keputusan, mekanisme seleksi usulan, serta faktor yang mendorong atau

menghambat partisipasi substantif. Untuk membedakan partisipasi formal dan substantif, penelitian menggunakan perspektif Arnstein (1969) dan Fung (2006), terutama berkaitan dengan tingkat pengaruh masyarakat, akses terhadap proses pengambilan keputusan, dan hubungan antara aspirasi masyarakat dengan keputusan pemerintah.

Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber, teknik, dan dokumen. Informasi dari masyarakat dibandingkan dengan keterangan pemerintah daerah serta bukti dokumenter untuk mengidentifikasi kesesuaian maupun perbedaan informasi. Proses triangulasi digunakan untuk memastikan bahwa kesimpulan penelitian tidak hanya didasarkan pada persepsi satu kelompok informan, tetapi merepresentasikan dinamika partisipasi dari berbagai perspektif. Dengan desain tersebut, penelitian diharapkan mampu menjelaskan apakah Musrenbang di Kabupaten Bandung telah berkembang menjadi mekanisme pemerintahan partisipatif yang memberikan pengaruh substantif kepada masyarakat atau masih cenderung berfungsi sebagai prosedur formal dalam sistem perencanaan pembangunan daerah.

## **Hasil dan Pembahasan**

### **Musrenbang sebagai Ruang Formal Partisipasi Masyarakat**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Bandung telah menyediakan ruang kelembagaan yang relatif kuat bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses perencanaan pembangunan daerah. Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) dilaksanakan secara berjenjang melalui mekanisme dari desa atau kelurahan, kecamatan, hingga kabupaten. Dalam proses penyusunan RKPD Kabupaten Bandung Tahun 2027, misalnya, tahapan perencanaan mencakup verifikasi usulan desa atau kelurahan, pelaksanaan Musrenbang kecamatan, verifikasi oleh perangkat daerah, forum perangkat daerah, serta forum lintas perangkat daerah.

Secara kelembagaan, mekanisme tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat telah memperoleh tempat dalam sistem perencanaan formal. Pemerintah Kabupaten Bandung juga secara eksplisit menempatkan Musrenbang sebagai forum untuk menghimpun aspirasi masyarakat dan menyelaraskannya dengan kebijakan pembangunan daerah. Forum tersebut melibatkan pemerintah daerah, DPRD, akademisi, pelaku usaha, organisasi masyarakat, serta perwakilan masyarakat.

Namun, keberadaan ruang partisipasi formal belum secara otomatis menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat telah mencapai tingkat substantif. Dalam perspektif Arnstein (1969), partisipasi harus dilihat berdasarkan tingkat kekuasaan masyarakat dalam menentukan keputusan, bukan hanya berdasarkan kehadiran masyarakat dalam forum. Dengan demikian, Musrenbang dapat dipahami sebagai institusi partisipatif, tetapi kualitas partisipasinya sangat bergantung pada sejauh mana masyarakat dapat memengaruhi proses seleksi dan penetapan prioritas pembangunan.

### **Dari Penyampaian Aspirasi menuju Pengaruh terhadap Keputusan**

Temuan berikutnya menunjukkan adanya perbedaan antara kemampuan masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan kemampuan masyarakat untuk memengaruhi keputusan akhir.

Masyarakat pada dasarnya memiliki ruang untuk mengusulkan berbagai kebutuhan pembangunan, seperti infrastruktur, pelayanan dasar, pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi, dan lingkungan. Akan tetapi, tidak seluruh usulan dapat diterjemahkan menjadi program pembangunan karena harus melalui proses verifikasi teknis, penyesuaian dengan prioritas daerah, ketersediaan anggaran, serta kewenangan perangkat daerah.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat berlangsung dalam lingkungan yang memiliki keterbatasan sumber daya. Pemerintah Kabupaten Bandung pada 2026 bahkan menekankan pentingnya penajaman skala prioritas karena adanya keterbatasan pagu anggaran. Usulan pembangunan diarahkan agar memenuhi kriteria teknis, memiliki urgensi dan manfaat tinggi, serta mendukung prioritas pembangunan daerah.

Dari perspektif pemerintahan partisipatif, kondisi tersebut tidak selalu menunjukkan kegagalan partisipasi. Pemerintah memang memiliki tanggung jawab untuk mengalokasikan sumber daya berdasarkan prioritas dan kelayakan kebijakan. Persoalannya adalah apakah masyarakat memperoleh informasi yang memadai mengenai alasan suatu usulan diterima, dimodifikasi, atau ditolak. Partisipasi substantif membutuhkan mekanisme *feedback* yang memungkinkan masyarakat memahami bagaimana aspirasi mereka diproses dalam sistem perencanaan.

Fung (2006) menegaskan bahwa kualitas partisipasi dapat dilihat dari bagaimana peserta terlibat dalam komunikasi, deliberasi, dan pengambilan keputusan serta bagaimana hasil partisipasi dihubungkan dengan tindakan pemerintah. Dengan demikian, ukuran keberhasilan Musrenbang bukan hanya jumlah usulan yang dihimpun, tetapi juga transparansi proses seleksi dan keterhubungan antara aspirasi masyarakat dengan keputusan akhir.

### **Keterwakilan dan Inklusivitas dalam Perencanaan Pembangunan**

Aspek penting lainnya adalah keterwakilan masyarakat. Secara formal, Musrenbang membuka ruang bagi berbagai unsur masyarakat dan pemangku kepentingan. Akan tetapi, partisipasi yang terbuka belum tentu menghasilkan keterwakilan yang seimbang. Kelompok masyarakat yang memiliki kapasitas organisasi, akses informasi, pengalaman berinteraksi dengan pemerintah, atau posisi sosial tertentu cenderung lebih mudah menyampaikan dan mengawal aspirasi dibandingkan kelompok yang kurang memiliki sumber daya tersebut.

Persoalan ini penting karena partisipasi yang didominasi kelompok tertentu berpotensi menghasilkan agenda pembangunan yang tidak sepenuhnya mencerminkan kebutuhan seluruh masyarakat. Kelompok perempuan, pemuda, masyarakat miskin, penyandang disabilitas, kelompok ekonomi informal, dan masyarakat di wilayah dengan akses terbatas perlu memperoleh ruang yang lebih besar dalam proses perencanaan. Partisipasi substantif mensyaratkan bukan hanya keterbukaan forum, tetapi juga kemampuan pemerintah menciptakan kondisi yang memungkinkan kelompok yang kurang memiliki kekuatan untuk menyampaikan kepentingannya.

Dalam konteks Kabupaten Bandung, keterlibatan berbagai pemangku kepentingan dalam Musrenbang menunjukkan adanya upaya menuju model perencanaan yang lebih inklusif. Pada Musrenbang Kecamatan Katapang 2026, misalnya, forum melibatkan pemerintah kecamatan, kepala desa, DPRD, perangkat daerah, serta unsur masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya.

Forum tersebut diarahkan untuk menghimpun dan menyepakati usulan pembangunan desa dan kelurahan secara terukur dan berbasis data.

Meskipun demikian, inklusivitas perlu dilihat lebih jauh daripada sekadar komposisi peserta. Pertanyaan yang lebih substantif adalah apakah kelompok-kelompok tersebut memiliki kesempatan yang sama untuk berbicara, berargumentasi, mempertahankan usulan, dan memengaruhi keputusan. Dengan kata lain, *presence* harus dibedakan dari *influence*.

### **Musrenbang antara Deliberasi dan Formalitas Administratif**

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa Musrenbang memiliki dua fungsi sekaligus. Pertama, Musrenbang berfungsi sebagai instrumen administratif untuk memenuhi tahapan perencanaan pembangunan daerah. Kedua, forum tersebut berpotensi menjadi ruang deliberasi antara pemerintah dan masyarakat. Ketegangan antara kedua fungsi tersebut menjadi inti persoalan partisipasi dalam perencanaan pembangunan.

Ketika Musrenbang lebih dominan sebagai prosedur administratif, masyarakat cenderung ditempatkan sebagai sumber informasi mengenai kebutuhan pembangunan. Pemerintah kemudian melakukan seleksi berdasarkan pertimbangan teknokratis, fiskal, dan politik. Dalam model tersebut, masyarakat memang berpartisipasi, tetapi pengaruhnya terhadap keputusan relatif terbatas. Sebaliknya, dalam model deliberatif, masyarakat tidak hanya menyampaikan kebutuhan, tetapi terlibat dalam proses membahas alternatif, menentukan prioritas, dan memahami konsekuensi dari pilihan pembangunan.

Arnstein (1969) menyebut bahwa pemberian informasi dan konsultasi belum dapat dianggap sebagai bentuk partisipasi dengan kekuasaan yang tinggi. Partisipasi baru menjadi lebih substantif ketika masyarakat memiliki ruang kemitraan dan kemampuan untuk memengaruhi keputusan. Perspektif tersebut relevan untuk memahami Musrenbang Kabupaten Bandung karena mekanisme formal telah tersedia, tetapi kualitas partisipasi harus dinilai berdasarkan hubungan antara usulan masyarakat dan keputusan pembangunan.

### **Penguatan Partisipasi melalui Perencanaan Berbasis Data**

Salah satu perkembangan penting dalam proses perencanaan Kabupaten Bandung adalah penggunaan data sebagai dasar penajaman usulan. Pemerintah daerah pada tahap Musrenbang kecamatan 2026 menggunakan Pagu Indikatif Kewilayahan yang disusun berdasarkan data kependudukan, kondisi wilayah, potensi pajak, dan berbagai urusan pemerintahan. Pendekatan ini dimaksudkan agar usulan pembangunan lebih terarah, realistis, dan sesuai kebutuhan masyarakat.

Perencanaan berbasis data dapat memperkuat kualitas partisipasi karena keputusan tidak hanya ditentukan oleh tekanan atau popularitas suatu usulan. Namun, pendekatan teknokratis juga perlu diimbangi dengan pengetahuan lokal yang dimiliki masyarakat. Data statistik mampu menunjukkan kondisi objektif suatu wilayah, tetapi masyarakat memiliki pengetahuan mengenai pengalaman sehari-hari, persoalan pelayanan, hambatan akses, dan kebutuhan yang mungkin tidak seluruhnya tercermin dalam indikator kuantitatif.

Karena itu, kombinasi antara pendekatan *bottom-up*, teknokratis, dan deliberatif menjadi penting. Pemerintah Kabupaten Bandung perlu memastikan bahwa data tidak digunakan untuk menggantikan aspirasi masyarakat, tetapi untuk memperkuat argumentasi dan kualitas aspirasi tersebut. Dalam konteks ini, masyarakat dapat berperan sebagai *co-producer* informasi pembangunan, sedangkan pemerintah bertindak sebagai fasilitator yang mengintegrasikan pengetahuan masyarakat dengan data teknokratis.

### **Menuju Pemerintahan Partisipatif yang Substantif**

Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa Kabupaten Bandung telah memiliki fondasi kelembagaan yang cukup kuat untuk mengembangkan pemerintahan partisipatif melalui Musrenbang. Akan tetapi, tantangan utamanya adalah mengubah partisipasi dari sekadar keterlibatan prosedural menjadi pengaruh yang substantif terhadap keputusan pembangunan. Hal ini membutuhkan peningkatan kualitas deliberasi, keterwakilan kelompok masyarakat, transparansi proses seleksi usulan, serta mekanisme umpan balik yang jelas.

Temuan tersebut memperkuat argumentasi Fung (2006) bahwa desain institusi partisipasi menentukan kualitas hubungan antara masyarakat dan pemerintah. Partisipasi yang hanya menyediakan ruang berbicara tanpa memberikan pengaruh terhadap keputusan berpotensi menghasilkan legitimasi formal, tetapi tidak selalu menghasilkan pemberdayaan masyarakat.

Oleh karena itu, Musrenbang Kabupaten Bandung perlu dikembangkan sebagai mekanisme *co-production* dalam perencanaan pembangunan. Masyarakat tidak cukup diposisikan sebagai penerima informasi atau pengusul program, tetapi sebagai mitra yang ikut mendefinisikan masalah, menyusun alternatif solusi, menentukan prioritas, dan melakukan pengawasan terhadap implementasi. Pemerintah daerah juga perlu memberikan penjelasan mengenai status setiap usulan masyarakat sehingga terdapat hubungan yang jelas antara aspirasi, proses seleksi, keputusan, dan pelaksanaan program.

Dengan demikian, substansi pemerintahan partisipatif tidak terletak pada semakin banyaknya forum yang diselenggarakan, tetapi pada semakin kuatnya kapasitas masyarakat untuk memengaruhi kebijakan publik. Dalam konteks Kabupaten Bandung, keberhasilan Musrenbang pada akhirnya perlu diukur bukan hanya dari terlaksananya forum atau jumlah usulan yang dihimpun, tetapi dari sejauh mana proses tersebut menghasilkan keputusan pembangunan yang lebih responsif, inklusif, transparan, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

### **Kesimpulan dan Saran**

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Bandung telah memperoleh ruang kelembagaan melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang dilaksanakan secara berjenjang. Mekanisme tersebut menunjukkan adanya komitmen pemerintah daerah untuk melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan. Namun, penelitian menunjukkan bahwa keberadaan partisipasi secara formal belum sepenuhnya menjamin pengaruh masyarakat secara substantif terhadap keputusan pembangunan. Masyarakat relatif memiliki ruang untuk menyampaikan aspirasi, tetapi proses seleksi usulan masih dipengaruhi oleh pertimbangan teknokratis, prioritas pemerintah, kewenangan perangkat daerah, serta keterbatasan



anggaran. Dengan demikian, tantangan utama pemerintahan partisipatif bukan terletak pada ketersediaan forum, tetapi pada kemampuan mengubah keterlibatan masyarakat menjadi pengaruh nyata dalam pengambilan keputusan. Partisipasi juga perlu diperkuat melalui keterwakilan kelompok masyarakat yang lebih inklusif, transparansi proses seleksi usulan, serta mekanisme umpan balik yang jelas.

Pemerintah Kabupaten Bandung perlu meningkatkan kualitas Musrenbang dari sekadar mekanisme konsultatif menjadi ruang deliberasi dan kemitraan antara pemerintah dan masyarakat. Setiap usulan masyarakat perlu diberikan informasi mengenai status, alasan penerimaan atau penolakan, serta tindak lanjutnya. Pemerintah juga perlu memperkuat keterlibatan kelompok perempuan, pemuda, masyarakat miskin, penyandang disabilitas, dan kelompok rentan lainnya. Selain itu, perencanaan berbasis data perlu dikombinasikan dengan pengetahuan lokal masyarakat agar keputusan pembangunan lebih responsif, inklusif, dan sesuai kebutuhan wilayah.

## Referensi

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(S1), 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2018). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (4th ed.). SAGE.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Bandung. (2025). *Kabupaten Bandung dalam angka 2025*. Badan Pusat Statistik.
- Damayanti, R. A., & Syarifuddin. (2020). The inclusiveness of community participation in village development planning in Indonesia. *Development in Practice*, 30(5), 624–634. <https://doi.org/10.1080/09614524.2020.1752151>
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(S1), 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Pemerintah Kabupaten Bandung. (2024). *Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Tahun 2025*. Pemerintah Kabupaten Bandung.
- Pemerintah Kabupaten Bandung. (2026). *Musrenbang RKPD Kabupaten Bandung Tahun 2027*. Badan Perencanaan Pembangunan, Riset dan Inovasi Daerah Kabupaten Bandung.
- Republik Indonesia. (2004). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. Pemerintah Republik Indonesia.
- Syifana, A., Halim, A., & Lestari, S. F. (2026). Formal vs informal: Public participation in village government development planning in Indonesia—Evidence from Bumiwangi Village. *Journal of Accounting and Investment*, 27(1), 130–146. <https://doi.org/10.18196/jai.v27i1.28082>

