

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN RENCANA KERJA PEMERINTAH DAERAH DI KOTA PALU

Feby Kalsum Hidayatullah^{1)*}, Intam Kurnia²⁾, Fiki Ferianto³⁾.

¹Mahasiswa Prodi. Administrasi Publik FISIP, Universitas Tadulako
vheby28@gmail.com

²Pembimbing Utama Prodi. Administrasi Publik FISIP, Universitas Tadulako
kintam.68@gmail.com

³Pembimbing Pendamping Prodi. Administrasi Publik FISIP, Universitas Tadulako
fiki.ferianto@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana Level Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Palu. Metode Penelitian yang digunakan Deskriptif Kualitatif, yaitu memberikan gambaran tentang fenomena atau fokus permasalahan yang tengah diteliti yang terjadi di lokasi penelitian sesuai fakta yang ada. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara informan secara mendalam dan dokumentasi untuk mengumpulkan data yang dibutuhkan berupa data primer dan sekunder. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori dimensi oleh Dietz & Stern dan teori tangga partisipasi oleh Arnstein. Hasil penelitian menunjukkan bahwa level Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Palu. Berada pada kategori *Non Participation*. Hal ini terlihat dalam proses musrenbang yang dilaksanakan pada setiap level dimana masyarakat dilibatkan akan tetapi forum musrenbang sendiri hanya sebagai forum legalisasi atas agenda pemerintah yang dimana masyarakat tidak memiliki ruang untuk menentukan karena pada akhirnya keputusan itu diambil oleh pemerintah itu sendiri. Dan masuk pada tangga *Therapy* yaitu pada tingkatan ini sudah adanya komunikasi akan tetapi masih sangat terbatas. Komunikasi lebih ditekankan pada satu arah yaitu *top down*. Pada tangga *Therapy* digambarkan sebagai kegiatan dengar pendapat dari masyarakat namun, tidak memberikan pengaruh apapun terhadap kebijakan atau program yang telah berlangsung. Masyarakat tidak memiliki ruang dan kapasitas untuk ikut berkontribusi dalam pengambilan keputusan.

Kata Kunci : Formulasi Kebijakan, Partisipasi Masyarakat, RKPD

ABSTRACT

Preparation of the Regional Government Work Plan (RKPD) of Palu City. The research method used is Descriptive Qualitative, which provides a description of the phenomenon or focus of the problem being studied that occurs at the research location according to existing facts. The data collection techniques used are observation, in-depth informant interviews and documentation to collect the required data in the form of primary and secondary data. The theories used in this research are the dimension theory by Dietz & Stern and the ladder theory of participation by Arnstein. The results showed that the level of Publik Participation in the Preparation of the Regional Government Work Plan (RKPD) of Palu City. Is in the Non Participation category. This can be seen in the musrenbang process carried out at each level where the community is involved but the musrenbang forum itself is only a forum for legalizing the government's agenda where the community has no room to determine because in the end the decision is taken by the government itself. And in the Therapy ladder, at this level there is already communication but it is still very limited. Communication is more emphasized in one direction, namely top down. In the Therapy ladder, it is described as hearing activities from the community, however, it does not have any influence on policies or programs that have taken place. The community does not have the space and capacity to contribute to decision-making.

Keywords: Policy Formulation, Publik Participation, RKPD

Submisi : 06 Mei 2024

Diterima : 20 Mei 2024

Dipublikasikan : 28 Mei 2024

PENDAHULUAN

Partisipasi masyarakat sebagai bagian dalam proses pembangunan daerah. Sehingga, dengan adanya keterlibatan masyarakat penting untuk demokratisasi nilai-nilai sosial dan perencanaan yang lebih baik serta pemenuhan kebutuhan publik. Pada tahap perencanaan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan RKPD dilakukan melalui dua hal, yaitu pertama disalurkan melalui DPRD dalam bentuk pikir (pokok-pokok pikiran anggota DPRD) melalui reses (kegiatan/kunjungan kerja) sedangkan proses penyusunan RKPD yang kedua melalui pemerintah daerah dengan cara menyelenggarakan musrenbang.

Rencana Pembangunan Daerah di atur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan peraturan pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Secara substansial Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) merupakan penjabaran dari visi, misi kepala daerah yang telah ditetapkan dalam RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah). RKPD memuat kebijakan umum, arahan oprasional serta kerangka pendanaan dalam pelaksanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah untuk satu tahun kedepan. Selanjutnya menjadi pedoman bagi seluruh perangkat daerah dalam melakukan penyusunan Rencana Kerja (Renja) Perangkat Daerah.

Penyusunan RKPD melibatkan partisipasi masyarakat menjadi salah satu elemen penting, dan sekaligus sebagai pemangku kepentingan (*stakeholders*). Penegasan ini logis karena kehadiran masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyusunan RKPD menjadi persyaratan wajib yang mana pemerintah mendorong adanya partisipasi masyarakat. Hal ini sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam peraturan tersebut partisipasi masyarakat adalah peran serta masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. (Perpres RI, 2017).

Wujud keterlibatan masyarakat dalam penyusunan RKPD yaitu melalui mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) sebagaimana diatur dalam ketentuan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 melalui salah satu tahapannya. Proses penyusunan RKPD sebagaimana dimaksud dalam peraturan tersebut yaitu (1) Persiapan penyusunan RKPD; (2) Penyusunan rancangan awal RKPD; (3) Penyusunan rancangan RKPD; 4) Perumusan rancangan akhir RKPD; (5) Penetapan RKPD (Bappeda Kota Palu, 2024)

Partisipasi masyarakat sangat berpotensi untuk meningkatkan kualitas dan legitimasi dari suatu kebijakan. Hal ini dikarenakan adanya ruang bagi pemenuhan hak-hak warga negara untuk memberikan pendapat dan memiliki kuasa atas ruang hidup mereka. (Dietz & Stern, 2008)

Rahasia dari partisipasi publik yaitu memastikan bahwa "publik" yang relevan didekati dalam isu tertentu. Dari pernyataan ini dapat disimpulkan bahwa agar partisipasi publik berhasil dalam isu tertentu, anggota masyarakat yang tepat dan berkepentingan harus dilibatkan (Craythorne dalam Babooa, 2008).

Partisipasi publik yaitu sebagai proses yang menggabungkan keterlibatan dalam empat kriteria dasar yaitu (1) melibatkan individu; (2) bersifat sukarela; (3) mengacu pada kegiatan tertentu dan; (4) diarahkan untuk mempengaruhi lembaga-lembaga pemerintah (Brezovsek dalam Babooa, 2008).

Partisipasi masyarakat sebagai, kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan sendiri (Mubyarto dalam Hariawan, 2019).

Partisipasi yang terdapat pada setiap anggota masyarakat dituntut suatu kontribusi atau sumbangan. Dalam hal ini berwujud 4M, yaitu *manpower* (tenaga), *money* (uang), *material* (benda lain seperti kayu, bambu, beras, batu, dan sebagainya), dan *mind* (ide atau gagasan). (Notoatmodjo dalam Hutagalung, 2022)

Persoalan partisipasi publik justru seringkali tidak ditemukan dalam proses perencanaan pembangunan di daerah. Oleh karena itu, partisipasi sebagai bagian dalam pencapaian hasil dari program pembangunan, ketika suatu pembangunan tidak mencapai sasaran, situasi ini disebabkan kurangnya partisipasi masyarakat. Keadaan ini dapat terjadi karena beberapa sebab antara lain: a) Pembangunan hanya menguntungkan segolongan kecil masyarakat dan tidak menguntungkan rakyat banyak; b) Pembangunan, meskipun dimaksudkan menguntungkan rakyat banyak, tetapi rakyat kurang memahami maksud pembangunan itu; c) Pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat dan rakyat dapat memahaminya, tetapi cara pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemahaman mereka (Ndraha dalam Kaehe et al., 2019).

Partisipasi yang tumbuh dalam masyarakat dipengaruhi oleh beberapa masalah diantaranya: (1) Tahapan perencanaan pembangunan, partisipasi didefinisikan sebagai kemauan masyarakat secara penuh untuk mendukung pembangunan yang direncanakan dan ditetapkan sendiri oleh pemerintah, sehingga masyarakat bersifat pasif dan hanya sebagai sub-ordinasi pemerintah; (2) Tahapan pelaksanaan pembangunan di lapangan, pembangunan yang dirancang dan ditetapkan oleh pemerintah didefinisikan sebagai kebutuhan masyarakat sedang yang dirancang dan atau ditetapkan masyarakat didefinisikan sebagai keinginan masyarakat yang memperoleh prioritas yang sangat rendah (Angel dalam Kaehe et al., 2019)

Pencapaian keberhasilan dalam pembangunan membuat partisipasi masyarakat dalam pembangunan sangat penting, yang dapat dilaksanakan dalam kegiatan yaitu (1) Keterlibatan dalam penentuan arah, kinerja dan kebijakan pembangunan yang dilakukan pemerintah, (2) Keterlibatan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan, yang termasuk di dalamnya adalah memikul beban dan tanggung jawab pembangunan, yang dapat dilakukan dengan sumbangan memobilisasi pembiayaan pembangunan, melakukan kegiatan produktif, mengawasi jalannya pembangunan dan lain-lain, (3) Keterlibatan dalam menerima hasil dan manfaat pembangunan secara adil (Tjokroamidjojo dalam

Sigalingging & Warjio, 2019)

Kota Palu merupakan salah satu daerah di Indonesia dengan perencanaan pembangunan terbaik pada Tahun 2018 dan 2023. Hal ini berdasarkan dari penghargaan yang diberikan dimana pada Tahun 2018 Kota Palu meraih predikat pertama kategori perencanaan dan pencapaian terbaik. Dan di tahun 2023 Kota Palu kembali meraih penghargaan dengan kategori Kota terbaik II se-Indonesia dalam Anugrah Penghargaan Pembangunan Daerah (PPD, 2023). Meskipun telah mendapatkan penghargaan, tidak sedikit kritik yang muncul dalam program pembangunan pemerintah Kota Palu. Dalam hal ini masyarakat menyampaikan kritik ataupun keluhan mereka melalui berbagai macam *platform* sosial media salah satunya instagram dan tautan *website* yang disediakan oleh pemerintah Kota yang dikenal lapor pak wali. Salah satu kritik masyarakat yang dilansir dari akun media sosial wali Kota Palu Bapak Hadianto Rasyid yaitu mengenai infrastruktur yang masih dianggap tidak ramah disabilitas, masih banyaknya akses jalanan yang rusak dan pengelolaan sampah.

Kritik yang hadir seolah mempertanyakan ruang partisipasi yang ada di Kota Palu, meskipun sudah diadakannya ruang partisipasi dalam bentuk musrenbang baik tingkat Kelurahan hingga musrenbang iklusif pada nyatanya kritik itu masih ada. Penerapan musrenbang merupakan langkah untuk melibatkan masyarakat dalam proses penyusunan rencana pembangunan, namun pelibatan masyarakat seringkali masih dianggap sebagai formalitas pelaksanaan musrenbang, bahkan meskipun publik dilibatkan tidak ada jaminan usulan tersebut dapat diwujudkan.

Perencanaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Palu telah menetapkan RKPD Tahun 2024 pada bulan juli 2023. Dokumen perencanaan tersebut memiliki enam program pembangunan prioritas diantaranya: 1) Ekonomi mantap berdaya saing; 2) Lingkungan mantap berkelanjutan; 3) Infrastruktur mantap berketahanan; 4) Sumber daya manusia (SDM) mantap, tangguh dan berkarakter; 5) Pelayanan dasar mantap berkualitas; 6) Pemerintah mantap melayani. Pemerintah mengklaim bahwa proses penyusunan RKPD tersebut telah melibatkan berbagai pihak termasuk masyarakat.

Penelitian ini beragumen bahwa level partisipasi yang selama ini dijalankan dalam proses penyusunan RKPD Di Kota Palu berbeda pada setiap tingkatan. level partisipasi masyarakat dalam musrenbang di tingkat Kelurahan memiliki pengaruh yang besar. Pada teori dietz & stern sendiri masuk pada level pengambilan keputusan bersama hal ini ditandai dengan masyarakat dapat memutuskan usulan bersama. Pada musrenbang kecamatan level partisipasi masyarakat memiliki pengaruh yang tinggi karena bisa bernegosiasi mengenai usulan-usulan yang telah di kawal oleh tim perumus ketahap musrenbang selanjutnya. Sedangkan pada musrenbang di tingkat Kota level partisipasi masyarakat memiliki beberapa pengaruh pada teori dietz & stern sendiri masyarakat masuk pada tingkatan konsultasi, meskipun ada dialog antara pihak delegasi dan pihak pemerintah hanya saja pengambilan keputusan berada pada pemerintah.

Secara umum level partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan RKPD jika ditinjau menggunakan teori Arnstein maka level partisipasi masuk kedalam kategori *Non Participation*. Hal ini terlihat dalam proses musrenbang yang dilaksanakan pada setiap level dimana masyarakat dilibatkan akan tetapi forum musrenbang sendiri hanya sebagai forum legalisasi atas agenda pemerintah yang dimana masyarakat tidak memiliki ruang untuk menentukan karena pada akhirnya keputusan itu diambil oleh pemerintah itu sendiri. Jadi semakin tinggi tingkatan musrenbang maka semakin rendah juga pengaruh dari masyarakat. Masuk pada tangga *Therapy* yaitu pada tingkatan ini sudah adanya komunikasi akan tetapi masih sangat terbatas. Komunikasi lebih ditekan pada satu arah yaitu *top down*. Pada tangga *Therapy* digambarkan sebagai kegiatan dengar pendapat dari masyarakat namun, tidak memberikan pengaruh apapun terhadap kebijakan atau program yang telah berlangsung. Masyarakat tidak memiliki ruang dan kapasitas untuk ikut berkontribusi dalam pengambilan keputusan (Arnstein, 1969).

METODE

Dasar penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Definisi konsep dalam penelitian ini yaitu menggunakan teori 8 tangga partisipasi oleh Arnstein terdiri atas *manipulation, therapy, informing, consultation, placation, partnership, delegated power, citizen control*. Dan teori dari Dietz & Stern 5 dimensi partisipasi terdiri atas peserta, tingkat keterlibatan, intensitas, waktu dan tujuan. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Instrumen penelitian yaitu alat perekaman dan pencatatan tertulis dari peneliti. Tahapan yang digunakan dalam analisis data menggunakan model analisis interaktif oleh Miles, Huberman dan Saldana dengan 4 tahapan yaitu pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

RKPD merupakan dokumen dasar yang memuat kebijakan umum, arahan operasional serta kerangka pendaanaan dalam pelaksanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah untuk satu tahun kedepan. Selanjutnya menjadi pedoman bagi seluruh Perangkat Daerah (PD) dalam melakukan penyusunan Rencana Kerja (Renja) Perangkat Daerah. RKPD disusun melalui mekanisme yang dimulai dari proses penyusunan hingga penetapan. Sebagaimana yang termuat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2017. Adapun penjelasan mengenai alur proses penyusunan RKPD yaitu:

1. Persiapan Penyusunan RKPD

Dalam tahapan ini dimulai dari penyusunan rancangan keputusan kepala daerah tentang pembentukan tim penyusunan RKPD, orientasi RKPD, penyusunan agenda kerja tim penyusunan RKPD, dan penyiapan data dan juga informasi perencanaan pembangunan daerah berdasarkan SIPD.

2. Penyusunan Rancangan Awal RKPD

Penyusunan rancangan awal RKPD mengacu pada RPJMD, RKP dan pedoman penyusunan dalam Permendagri. Penyusunan ranwal mencakup analisis gambaran umum kondisi daerah, analisis rancangan kerangka ekonomi, analisis kapasitas riil keuangan daerah, telaah ranwal renja perangkat daerah, perumusan permasalahan pembangunan, telaah terhadap sasaran RPJMD, telaah terhadap arah kebijakan RPJMD, telaah terhadap kebijakan pemerintah pada RKP dan program strategis nasional, telaah pokok-pokok pikiran DPRD, perumusan prioritas pembangunan daerah dan perumusan rencana kerja program dan pendanaan.

3. Penyusunan rancangan RKPD

Penyusunan rancangan RKPD merupakan proses penyempurnaan ranwal RKPD berdasarkan ranwal renja seluruh Perangkat Daerah yang telah diverifikasi dan ditelaah. Rancangan RKPD diselesaikan paling lambat bulan April diminggu kesatu. Bappeda mengajukan rancangan RKPD kepada pimpinan daerah melalui sekda dalam rangka memperoleh persetujuan terhadap rancangan RKPD dan pelaksanaan musyawarah rencana Pembangunan (musrenbang). Para pemangku kepentingan menghadiri musrenbang RKPD yang dilaksanakan dan dikoordinasikan oleh Bappeda. Berita acara kesepakatan menjadi dasar bagi hasil musrenbang RKPD dan ditandatangani oleh peserta yang mewakili para pemangku kepentingan.

4. Perumusan rancangan akhir RKPD

Proses penyempurnaan draf RKPD menjadi draf akhir RKPD berdasarkan Berita Acara Kesepakatan hasil Musrenbang RKPD. Dalam waktu satu minggu setelah pelaksanaan musrenbang RKPD, draf akhir RKPD dikirimkan ke sekretaris daerah untuk dibahas oleh seluruh pimpinan Perangkat Daerah. Pembahasan tersebut bertujuan untuk memastikan program dan kegiatan

Perangkat Daerah masuk dalam draf final RKPD. Paling lambat akhir Mei, draf final sudah selesai. Bahan penyusunan Rancangan Perda tentang RKPD merupakan rancangan akhir RKPD yang telah dibahas.

5. Penetapan RKPD

Dalam tahapan ini, rancangan perkada tentang RKPD yang telah disempurnakan disampaikan oleh kepala Bappeda kepada Kepala Daerah melalui sekretaris daerah untuk persetujuan penetapan dan pengundangan, paling lambat 2 minggu setelah pelaksanaan fasilitasi rancangan perkada tentang RKPD. Selanjutnya, para Bupati/WaliKota akan menetapkan Perkada tentang RKPD Kabupaten/Kota paling lambat 1 minggu setelah RKPD Provinsi ditetapkan. Perkada tentang RKPD Kabupaten/Kota, dijadikan sebagai pedoman perumusan penyempurnaan rancangan akhir Rancangan Kerja (Renja) Perangkat Daerah Kabupaten/Kota, pedoman penyusunan rancangan kebijakan umum APBD Kabupaten/Kota serta rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara Kabupaten/Kota.

Penelitian ini telah mengamati bagaimana proses musrenbang Kota Palu Tahun 2023 dari level Kelurahan hingga Kota dengan membatasi lokus pada dua Kelurahan yaitu Talise Valangguni dan Tondo. Berikut ini penjelasan mengenai proses musrenbang di berbagai level mulai dari Kelurahan, Kecamatan, dan Kota.

Pada proses pelaksanaan musrenbang di Kelurahan Talise Valangguni, diadakan setahun sekali untuk perencanaan tahun berikutnya. Dalam musrenbang seluruh elemen masyarakat dilibatkan, peserta yang terlibat pada musrenbang dengan kategorisasi yaitu seluruh RT, RW, LPM, pegawai Kelurahan, pegawai Kecamatan, tokoh masyarakat, kader posyandu, dan PKK. Pelaksanaan musrenbang di level Kelurahan Talise Valangguni telah selesai maka tahapan akhir dibentuknya tim kecil atau disebut sebagai tim perumus yang terwujud atas kesepakatan bersama. Peran dari tim perumus sendiri yaitu mengawal usulan-usulan dari musrenbang pada level Kelurahan ke musrenbang level Kecamatan. Dari hasil kesepakatan peserta yang menjadi perwakilan atau tim perumus Kelurahan merupakan orang yang dianggap berkapasitas. Dari Kelurahan Talise Valangguni sendiri tim perumus dengan kategorisasi yaitu Kasi Pemerintahan, Kasi Ekbang, LPM, Tokoh Masyarakat dan Ketua RT. Hasil dari musrenbang di Kelurahan Talise Valangguni menghasilkan 53 usulan dengan tiga kategorisasi yaitu lingkungan & infrastruktur, sosial & budaya terakhir ekonomi & keuangan usulan dengan kategorisasi tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1.
Usulan Hasil Musrenbang di Kelurahan Talise Valangguni

Kelurahan Talise Valangguni	Lingkungan & Infrastruktur	Sosial & Budaya	Ekonomi & Keuangan
53 usulan	41 usulan	8 usulan	4 usulan

(Sumber: Data Sekunder Arsip SIPD, 2023)

Proses pelaksanaan musrenbang pada Kelurahan Tondo, diadakan setahun sekali untuk perencanaan tahun berikutnya. Penelitian ini mengkaji mengenai siapa saja yang terlibat dalam proses musrenbang pada level Kelurahan Tondo dan peserta yang terlibat pada saat musrenbang dengan kategorisasi diantaranya: LPM, seluruh RT dan RW, tokoh Masyarakat, pegawai Kelurahan, pegawai Kecamatan, kader posyandu. Pada proses musrenbang di level Kelurahan Tondo telah selesai dilaksanakan maka pada tahap akhir dibentuknya tim kecil atau disebut sebagai tim perumus yang terwujudnya atas kesepakatan bersama. Peran dari tim perumus sendiri yaitu mengawal usulan-usulan dari musrenbang pada level Kelurahan ke musrenbang level Kecamatan. Dari hasil kesepakatan

diketahui menjadi perwakilan atau tim perumus Kelurahan yang dianggap berkapasitas. Dari Kelurahan Tondo tim perumus dengan kategorisasi yaitu Ketua RT dan RW. Hasil dari musrenbang di pada Kelurahan Talise Valangguni menghasilkan 81 usulan dengan tiga kategorisasi yaitu lingkungan & infrastruktur, sosial & budaya terakhir ekonomi & keuangan usulan dengan kategorisasi tersebut yaitu:

Tabel 2.
Usulan Hasil Musrenbang di Kelurahan Tondo

Kelurahan Tondo	Lingkungan & Infrastruktur	Sosial & Budaya	Ekonomi & Keuangan
81 usulan	62 usulan	11 usulan	-

(Sumber: Data Sekunder Arsip SIPD, 2023)

Proses pelaksanaan musrenbang pada level Kecamatan diadakan setahun sekali untuk perencanaan tahun berikutnya setelah musrenbang di tingkat Kelurahan selesai. Peserta yang terlibat dalam musrenbang level kecamatan mantikulore dengan kategorisasi yaitu seluruh perwakilan dari Kelurahan, beberapa OPD, Bappeda, pegawai kecamatan, pegawai Kelurahan, LPM, tokoh masyarakat. Dalam proses musrenbang level kecamatan semua usulan yang dikawal oleh tim perumus akan diinput pada Sistem Informasi Pemerintah Daerah (SIPD) namun di tingkat musrenbang kecamatan usulan dipilih berdasarkan usulan yang mana menjadi prioritas. Kemudian usulan tersebut dipaparkan dalam pelaksanaan musrenbang dengan waktu yang begitu singkat dan terkesan terburu-buru sehingga tidak semua usulan dapat dipaparkan. Adapun usulan prioritas dari Kelurahan Talise Valangguni dan Tondo berikut ini:

Tabel 3.
Usulan Prioritas Kelurahan Talise Valangguni dan Tondo

Kelurahan	Usulan Prioritas	Lingkungan & Infrastruktur	Sosial & Budaya	Ekonomi & Keuangan
Talise Valangguni	9	6	2	1
Tondo	13	4	4	5

(Sumber: Data Sekunder Arsip SIPD, 2023)

Pelaksanaan musrenbang telah berada di level Kecamatan Mantikulore maka pada tahapan akhir dibentuknya tim kecil atau disebut sebagai tim perumus, yang dimana ketika di level Kelurahan tim perumus di pilih atas kesepakatan bersama berbanding terbalik di level kecamatan dimana mereka yang terpilih ditentukan oleh lurah masing-masing Kelurahan. Pada level kecamatan tim perumus sebanyak 8 orang, mereka merupakan perwakilan di tiap-tiap Kelurahan yang berada di kecamatan mantikulore. Mereka yang terpilih atau yang menjadi perwakilan pada musrenbang tingkat selanjutnya dianggap berkapasitas.

Proses pelaksanaan musrenbang level Kota dalam penyusunan RKPD Tahun 2024, diadakan setahun sekali untuk perencanaan tahun berikutnya. Dalam musrenbang seluruh elemen masyarakat dilibatkan, peserta yang terlibat pada musrenbang di level Kota dengan kategorisasi yaitu WaliKota dan Wakil WaliKota, seluruh OPD, LPM, NGO, Delegasi Kecamatan, BI, Bappeda Provinsi, BPS, Kepala Pengadilan Negeri, Kepala kejaksaan negeri, Tokoh masyarakat, perwakilan inklusif dan Komando Distrik Militer (KODIM). Berbeda dari proses musrenbang di level Kelurahan dan level kecamatan dimana pada musrenbang level Kota tidak adanya lagi pemaparan mengenai usulan-usulan

oleh masyarakat atau oleh tim perumus. Di musrenbang tingkat Kota lebih menekankan pendekatan Top Down hal ini ditandai dengan pemaparan dari OPD ada berapa banyak usulan yang terakomodir dan yang tertolak. Meskipun adanya pertanyaan yang diajukan ataupun usulan yang di bawa oleh tim perumus, tidak akan diakomodir karena pada saat musrenbang tingkat Kota sudah memasuki tahapan akhir mengenai usulan yang akan diakomodir dan juga penutupan pada Sistem Informasi Pemerintah Daerah (SIPD) jadi usulan yang tidak terinput disistem tersebut maka tidak akan dapat direalisasikan dan telah disepakati.

Hasil yang terdapat dalam proses Musrenbang di level Kota telah selesai dilaksanakan, maa tahapan berikutnya yaitu dapat memaparkan persentase mengenai usulan mana saja dapat terakomodir maupun yang tidak dapat diakomodir atau tertunda pada Kelurahan Talise Valangguni dan Kelurahan Tondo. Untuk mengetahui usulan mana saja yang telah terakomodir dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.
Daftar Usulan yang Terakomodir di Kelurahan Talise Valangguni dna Tondo

No.	Talise Valangguni	Tondo
1.	Pengaspalan Lorong al-khairat	Bantuan pembentukan koperasi nelayan
2.	Pengadaan bibit budidaya tanaman hortikultura	Pengadaan rumput
3.	Bantuan pengadaan countainer jualan minuman dingin dan kue	Pengadaan alat perlengkapan mengaji
4.	-	Bantuan perlengkapan umkm
5.	-	Pelatihan pengurus jenazah
6.	-	Pengadaan perahu nelayan
7.	-	Pembuatan ruang terbuka hijau

(Sumber: Data Sekunder Arsip Bappeda Kota Palu, 2023)

Tabel tersebut di atas mengenai daftar usulan yang terakomodir, pada Kelurahan Talise Valangguni hanya sebesar 3 usulan dari 53 usulan yang diajukan pada setiap level musrenbang hingga ketahap penetapan jadi ada sebanyak 50 usulan yang tertolak ataupun tertunda. Dari 3 usulan yang terakomodir masuk pada tiga kategorisasi yaitu Infrastruktur & lingkungan 1 usulan, sosial & budaya 1 usulan dan terakhir ekonomi & keuangan 1 usulan. Lain halnya pada Kelurahan Tondo usulan yang terakomodir sebesar 7 usulan dari 81 usulan yang diajukan meskipun lebih banyak dibandingkan Kelurahan Talise Valangguni akan tetapi usulan yang tertolak atau tertunda berkisaran 74 usulan. Pada 7 usulan yang terakomodir dengan tiga kategorisasi yaitu: infrastruktur & lingkungan hanya 1 usulan, kemudian ekonomi & keuangan sebanyak 6 usulan, terakhir pada kategori sosial & budaya tidak ada usulan yang terakomodir.

Setelah pemaparan mengenai hasil mekanisme musrenbang dimulai dari musrenbang di tingkat Kelurahan hingga di tingkat Kota. untuk mengetahui level partisipasi masyarakat dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Palu dengan menggunakan teori dari Arnstein 8 tangga partisipasi dan teori Dietz & Stern 5 dimensi partisipasi terdiri atas peserta, tingkat keterlibatan, intensitas, waktu dan tujuan. Adapun pembahasan penelitian sebagai berikut:

1. Peserta Proses Penyusunan RKPD

Peserta, merupakan indikator pertama dari teori Dietz & Stern dimana membahas

mengenai peserta proses partisipasi, siapa yang layak dan harus terlibat serta atas kapasitas apa mereka dilibatkan setiap tingkatan dimulai dari Kelurahan, kecamatan dan tingkat Kota dalam penyusunan dokumen RKPD. Untuk mengetahui apakah peserta yang terlibat sudah representatif atau tidak dan apakah mereka yang terlibat merupakan pejabat terpilih, para ahli, mereka yang terkena dampak langsung atau masyarakat umum. pada indikator peserta dimana dalam hal ini yang terlibat di musrenbang setiap level baik itu musrenbang Kelurahan, Kecamatan maupun Kota belum representatif sekalipun mereka memiliki kapasitas karena dianggap mereka yang terpilih merupakan ahli dibidang itu. Dimulai dari kompetensi, pengalaman, dan masukan-masukannya yang memumpuni. Akan tetapi, mereka yang menjadi perwakilan belum bisa dapat dikatakan mewakili seluruh lapisan masyarakat. hal ini ditandai dengan tidak dilibatkannya tokoh Perempuan, adat, pemuda dan lain-lain.

2. Tingkat Keterlibatan Proses Penyusunan RKPD

Pada indikator kedua teori Dietz & Stern yaitu Tingkat Keterlibatan atau pengaruh yang dimana membahas mengenai seberapa besar pengaruh dari dilibatkannya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan dokumen RKPD dan apakah partisipasi masyarakat hanya ditahapan informasi atau partisipasi masyarakat sendiri bisa sampai ditahapan pengambilan keputusan. Untuk mengetahui level partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan RKPD dimulai dari tingkat Kelurahan, kecamatan dan Kota. pada tingkat keterlibatan atau level partisipasi masyarakat tergantung disetiap tingkatan musrenbang. Jika di musrenbang Kelurahan level partisipasi masyarakat dalam teori Dietz & Stern sendiri masuk kategori memiliki banyak pengaruh karena dapat mengambil keputusan bersama. Sebaliknya di tingkat musrenbang kecamatan level partisipasi masyarakat memiliki pengaruh yang sangat tinggi karena usulan yang dikawal meskipun bisa saja di tolak akan tetapi mereka memiliki hak untuk melakukan negosiasi terkait usulan tersebut. Terakhir di tingkat musrenbang Kota level partisipasi masyarakat sedikit pengaruh karena di tingkatan Kota hanya penyampaian informasi, jadi semakin tinggi level partisipasi masyarakat dalam musrenbang di setiap tingkatan maka semakin rendah pengaruh dari masyarakat atau semakin kecil peluang masyarakat dalam menentukan hasil akhir.

3. Intensitas Komunikasi Proses Penyusunan RKPD

Pada indikator ketiga teori Dietz & Stern yaitu intensitas membahas mengenai seberapa sering musrenbang dilakukan dalam proses penyusunan dokumen RKPD dan komunikasi seperti apa yang terbangun saat proses musrenbang dilaksanakan apakah satu arah dari atas kebawah, satu arah dari bawah ke atas atau dua arah. Intensitas komunikasi yang terbangun di setiap level musrenbang itu berbeda. Jika pada level musrenbang Kelurahan komunikasi yang terjalin yaitu Bottom Up dari bawah. Dalam hal ini masyarakat menyampaikan usulan-usulan mereka pada pemerintah meskipun komunikasi yang terbangun pada proses musrenbang itu bottom up hanya saja durasi waktu musrenbang sangat pendek dan terkesan begitu tergesa-gesa. Misalnya pada musrenbang di tingkat Kelurahan pelaksanaannya hanya satu hari itupun tidak sampai 24 jam berkisaran 3 sampai 5 jam, jika ditinjau berdasarkan dari tabel 1 usulan dari Kelurahan Talise Valangguni sendiri sebanyak 53 usulan dan pada Kelurahan Tondo sebanyak 81 usulan dari usulan yang sebanyak ini seharusnya membutuhkan waktu yang cukup banyak.

Proses RPKD di tingkat Kecamatan yaitu terdiri atas dua arah *Bottom up-Top down* bisa dari bawah dan dari atas. Jadi masyarakat ketika musrenbang tingkat kecamatan diadakan memaparkan usulan-usulan yang dikawal oleh tim perumus masing-masing Kelurahan, dari sekian banyak usulan yang dikawal ketika musrenbang kecamatan usulan tersebut akan dipilah berdasarkan skala prioritas. Ditinjau dari tabel 3., bahwa usulan prioritas pada Kelurahan Talise Valangguni sebanyak 9 usulan dari 53 usulan yang diajukan sedangkan usulan prioritas pada

Kelurahan Tondo sebanyak 13 usulan dari 81 usulan yang diajukan. Meskipun usulan prioritas disampaikan tidak semua dapat dipaparkan sekali lagi karena keterbatasannya waktu, saat musrenbang terjadi ada dua perwakilan dari setiap tim perumus Kelurahan menyampaikan usulan dalam kurun waktu maksimal 5 menit. Dan juga usulan yang disampaikan pun merupakan usulan-usulan dari musrenbang tahun sebelumnya yang tidak terakomodir dan tidak adanya pemberitahuan dan alasan jelas mengapa usulan dari masyarakat ini tertolak, sehingga pada saat musrenbang terjadi terbesit sebuah pertanyaan mengapa musrenbang itu dilaksanakan.

Namun, pada level Kota intensitas komunikasi yang terbangun yaitu *Top Down* dari atas meskipun masyarakat dilibatkan akan tetap masyarakat tidak memiliki kapasitas dan ruang untuk menentukan sampai akhir karena saat musrenbang Kota terjadi mayoritas mulai dari pembukaan sampai penutup itu semua penyampaian-penyampaian dari pemerintah saja masyarakat atau delegasi hanya mendengarkan. meskipun pada level Kota menggunakan komunikasi dua arah sekalipun tetap saja ketika masyarakat berbicara hanya diberikan waktu yang sangat singkat dan itupun juga tidak semua delegasi dapat mengutarakan usulannya ataupun pendapat dan kritik mereka. Hal ini memperlihatkan intensitas dari komunikasi yang terbangun pada musrenbang itu sendiri tidak efektif bahwa sekalipun orang yang datang sudah sesuai dengan kapasitas dan keahliannya, hanya saja ketika durasi yang begitu singkat diberikan untuk mengawal usulan yang sangat banyak maka usulan-usulan yang disampaikan pun tidak akan terakomodir karena jalinan komunikasi itu tidak terbangun terlebih lagi dengan durasi waktu yang terbatas.

4. Waktu Keterlibatan Proses Penyusunan RKPD

Pada indikator keempat teori Dietz & Stern yaitu waktu partisipasi, mengacu pada fase dalam proses kebijakan yang melibatkan para pemangku kepentingan atau warga negara, mulai dari fase perumusan masalah, desain proses, menyeleksi pendapat dan hasil, pengumpulan dan sintesis informasi, pengambilan keputusan, hingga implementasi dan evaluasi. bahwa waktu partisipasi masyarakat memang hanya sampai ditahapan musrenbang saja pada tingkatan perumusan masalah atau *problem definision*. Karena ditahapan pengambilan keputusan itu memang sudah menjadi tupoksi pemerintah. Munculnya kritik sekaligus saran pada pemerintah mengenai waktu partisipasi atau pelibatan masyarakat tidak hanya dilibatkan pada tahapan definisi masalah melainkan sampai tahapan akhir dan harus di buatkannya perwali atau perda agar ada landasan hukumnya masyarakat bisa mengawal usulan tersebut. Walaupun dari pihak pemerintah mengklaim bahwa masyarakat bukan dilibatkan hanya ditahapan perumusan masalah saja tetapi ditahapan evaluasi juga dilibatkan melalui *platfrom* yang disediakan dimana masyarakat dapat menyampaikan kritik maupun sarannya tapi, tetap saja seberapa banyak saran dan kritik yang diberikan semua keputusan akhir berada di tangan pemerintah. Hal ini jelas sekali terlihat bahwa pendekatan perencanaan itu meskipun secara proses atau mekanismenya melalui pendekatan dari *Bottom Up* akan tetapi hasil akhirnya penyusunan dokumen RKPD disusun dengan lebih menekankan pendekatan *top down* yang dimana hasil akhir pemerintahlah yang menentukan.

5. Tujuan Partisipasi Masyarakat Proses Penyusunan RKPD

Indikator kelima atau terakhir dari teori Dietz & Stern, yang membahas mengenai tujuan dari adanya partisipasi. Ada dua jenis tujuan yang dapat dibedakan: tujuan normatif dan tujuan instrumental. Tujuan normatif yaitu partisipasi masyarakat yang diatur dalam peraturan bahwa masyarakat wajib dilibatkan, sedangkan tujuan instrumental yaitu masyarakat sadar bahwa mereka memiliki hak untuk terlibat dan dilibatkan dalam kebijakan pemerintah. tujuan dari partisipasi lebih menekan pada tujuan normatif berdasarkan teori dari Dietz & stern dimana keterlibatan masyarakat karena diatur dalam peraturan bukan atas kesadaran dari masyarakat bahwa mereka memiliki hak untuk ikut serta terlibat dan dilibatkan dalam segala rangkaian proses-proses

birokrasi dimulai dari perencanaan hingga pemanfaatan. Meskipun partisipasi masyarakat diatur dalam aturan sekalipun, tidak adanya wadah yang diberikan pada masyarakat dalam melaksanakan kontrol dan pengawasan terhadap usulan kegiatan pembangunan yang mereka berikan sampai menjadi RKPD, karena kontrol itu sebenarnya dilaksanakan oleh pihak pemerintah itu sendiri.

SIMPULAN

Penyusunan RKPD, partisipasi masyarakat dilibatkan dalam proses musrenbang yang dimana dimulai dari level Kelurahan hingga Kota. Level partisipasi masyarakat pada musrenbang di tingkat Kelurahan berada pada kategori pengambilan keputusan bersama yang memiliki banyak pengaruh sedangkan ditinjau berdasarkan teori Arnstein sendiri masuk pada kategori *degrees Citizen Power* pada tangga *delegated Power* yaitu pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk dapat menentukan keputusan perencanaan pembangunan.

Musrenbang ditingkat Kecamatan, level partisipasi masyarakat berada pada kategori Perjanjian yang di Negosiasikan memiliki tingkat pengaruh tertinggi. Sehingga, level partisipasi masyarakat masuk pada kategori *degrees of citizen power* pada tangga *partnership* yaitu atas kesepakatan bersama kekuasaan dalam berbagai hal dibagi atantara masyarakat dan pihak pemerintah.

Musrenbang di tingkat Kota, level partisipasi masyarakat berada pada kategori informasi memiliki sedikit pengaruh. Level partisipasi masyarakat masuk pada kategori *degrees of tokenism* pada tangga *informing* yaitu tahapan pemberian informasi pada masyarakat. pada tingkat ini informasi diberikan utuh satu arah tanpa adanya umpan balik sehingga kecil kesempatan masyarakat untuk mempengaruhi dalam menentukan suatu rencana. Sehingga, dapat dinyatakan bahwa level partisipasi masyarakat masuk kedalam kategori *Non Participation* atau kerap dikenal sebagai aktivitas partisipasi semu. Hal ini terlihat dalam proses musrenbang yang dilaksanakan pada setiap level dimana masyarakat dilibatkan akan tetapi forum musrenbang sendiri hanya sebagai forum legalisasi atas agenda pemerintah yang dimana masyarakat tidak memiliki ruang untuk menentukan karena pada akhirnya keputusan itu diambil oleh pemerintah itu sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkatan musrenbang maka semakin rendah juga pengaruh dari masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Arnstein, S. R. 1969. A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Babooa, S. K. 2008. *Public Participation In The Making And Implementation Of Policy In Mauritius With Reference To Port Louis ' Local Government By Sanjiv Kumar Babooa Submitted in accordance with the requirements for the degree of DOCTOR OF ADMINISTRATION in the subject PUB. November 2008, 259.*
- Dietz, T., & Stern, P. C. 2008. Public participation in environmental assessment and decision making. In *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making* (Issue January 2009). <https://doi.org/10.17226/12434>
- Hutagalung, S. S. 2022. *Buku Ajar: Partisipasi dan Pemberdayaan Sektor Publik.*
- Kaehe, D., Ruru, J. M., & Rompas, W. Y. 2019. Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Di Kampung Pintareng Kecamatan Tabukan Selatan Tenggara. *Jurnal Administrasi Publik*, 5(80), 14–24. <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/JAP/article/view/25447>
- Palu, P. K. 2024. Kota palu tahun 2024. *RKPD Kota Palu.*

- Presiden Republik Indonesia. 2017. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2017 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. *Jdih Bpk*, 1–18. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/64699/pp-no-45-tahun-2017>
- Sigalingging, A. H., & Warjio. 2019. Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan (Studi Kasus Pada Kecamatan Sidikalang Kabupaten Dairi). *Jurnal Administrasi Publik (Public Administration Journal)*, 3(1), 85–107. DOI: [10.31289/jap.v4i2.1383](https://doi.org/10.31289/jap.v4i2.1383)