ISIHUMOR
Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora
http://www.putrapublisher.org/ojs/index.php/isihumor Publisher: putrapublisher.org

ISIHUMOR: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora
Vol. 5, No.1, Januari 2027 Hlm. 41-70

ANALISIS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN RENCANA KERJA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN GARUT DENGAN PENDEKATAN *SOFT SYSTEM METHODOLOGY*

Hilwan Fanaqi[1], Gugun Geusan Akbar[2], Yusuf Hermawan[3]
[1]Magister Administrasi Publik, Universitas Garut, Kabupaten Garut, Indonesia; hilwan.fanaqi@gmail.com
[2]Magister Administrasi Publik, Universitas Garut, Kabupaten Garut, Indonesia; gugun.ga@fisip.uniga.ac.id
[2]Magister Administrasi Publik, Universitas Garut, Kabupaten Garut, Indonesia; yusufhermawan@uniga.ac.id
Corresponding Author ; hilwan.fanaqi@gmail.com

INFO ARTIKEL
Diterima: 10 Oktober 2026
Direvisi: 25 Oktober 2026
Disetujui: 30 Oktober 2026
Tersedia Daring: 20 November 2026

Kata Kunci:
Partisipasi Masyarakat;
Rkpd;
Soft Systems Methodology;
Musrenbang;
Perencanaan Daerah

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis partisipasi masyarakat dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Garut periode 2022–2024 dengan pendekatan *Soft Systems Methodology* (SSM). Penelitian menggunakan desain studi kasus tunggal kualitatif terhadap penyusunan RKPD Kabupaten Garut periode 2022–2024 dengan melibatkan 12 informan yang dipilih secara purposif melalui wawancara mendalam, diskusi kelompok terfokus (FGD), dan telaah dokumen. Informan berasal dari dua desa berbeda (Desa Panembong dan Desa Lingkungpasir) meliputi 2 kepala desa, 2 perwakilan BPD, 2 ketua LPM, dan 2 operator SIPD desa serta 3 unsur Bappeda Kabupaten Garut (Kepala Bidang PPE, Perencana Ahli Madya/fasilitator Musrenbang kecamatan, dan operator SIPD Bappeda) dan 1 perwakilan ormas/LSM. Data tematik dianalisis secara operasional melalui enam tahap awal SSM, mencakup pemetaan situasi masalah dalam *Rich Picture*, perumusan empat *Root Definition* berbasis *CATWOE* dan indikator *3E* (deliberasi Musrenbang, umpan balik usulan, integrasi tiga pendekatan perencanaan, dan kapasitas pengisian SIPD), penyusunan model konseptual, perbandingan dengan praktik lapangan, hingga sintesis perubahan yang layak secara sistemik dan kultural. Temuan menunjukkan bahwa Musrenbang menyediakan saluran formal untuk menyampaikan aspirasi, tetapi keterlibatan masyarakat belum selalu berkembang menjadi pengaruh substantif terhadap keputusan. Peserta kerap belum memahami kamus usulan dan jalur pengusulan, sementara operator desa menghadapi kesulitan menginput aspirasi ke SIPD tanpa pelatihan praktik yang memadai. Pada tahap rancangan awal, waktu konsultasi publik yang terbatas dan akses masyarakat yang minim terhadap dokumen menghambat pembahasan substansi, sedangkan usulan yang tercatat atau berstatus disetujui belum diikuti informasi tindak lanjut yang dipahami pengusul. Studi ini menghasilkan kontribusi konseptual berupa model sintesis sistem partisipasi yang menghubungkan kualitas deliberasi, kapasitas teknis pencatatan digital, integrasi pendekatan perencanaan, dan mekanisme umpan balik sebagai subsistem yang saling bergantung dalam tata kelola perencanaan daerah.

Keywords:
Community Participation;
Regional Government Work Plan;
Soft Systems Methodology;

ABSTRACT

This study examined community participation in the preparation of Garut Regency's Regional Government Work Plan (RKPD) for the 2022–2024 period using Soft Systems Methodology (SSM). Adopting a qualitative single-case study design on Garut Regency's 2022–2024 RKPD preparation, data were collected through in-depth interviews, focus group discussions (FGDs), and document reviews involving 12 purposively

Development Planning Forum;
Regional Planning

selected informants. The informants represented two villages (Panembong and Lingkungpasir) comprising two village heads, two BPD representatives, two LPM chairs, and two village SIPD operators alongside three Garut Regency Bappeda officials (Head of Planning, Control, and Evaluation [PPE], Senior Planner/subdistrict Musrenbang facilitator, and Bappeda SIPD operator) and one civil society (ormas/NGO) representative. Thematic findings were operationalized through the first six stages of SSM: expressing the unstructured problem via a Rich Picture, formulating four CATWOE-based Root Definitions with 3E performance criteria (Musrenbang deliberation, proposal feedback, integration of three planning approaches, and SIPD input capacity), developing conceptual models, comparing models against real-world practice, and synthesizing systemically desirable and culturally feasible changes. Findings showed that while Musrenbang provided a formal channel for expressing aspirations, community involvement did not consistently translate into substantive influence on planning decisions. Participants often lacked understanding of the proposal catalogue and submission pathways, village operators struggled to enter proposals into SIPD without adequate hands-on training, brief public consultations and delayed document access constrained substantive dialogue on the initial draft, and recorded or approved proposals lacked comprehensible follow-up information. Conceptually, this study advances an integrated participation system model demonstrating how deliberative quality, technical digital-input capacity, cross-approach planning integration, and accountable feedback loops operate as interdependent subsystems in local development planning.

© 2026
This is an open access article under CC-BY license

1. Pendahuluan

Partisipasi masyarakat merupakan prinsip fundamental dalam tata kelola pembangunan daerah yang tidak sekadar berfungsi sebagai instrumen prosedural, melainkan prasyarat bagi terwujudnya pemerintahan yang adil, akuntabel, dan inklusif. Di Indonesia, keterlibatan warga dalam menentukan arah kebijakan publik dijamin secara konstitusional melalui Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28C ayat (2), Pasal 28E ayat (3), dan Pasal 28F, serta menjadi bagian penting dalam penyelenggaraan kebijakan daerah untuk memperkecil jarak antara pemerintah dan rakyat. Dalam perspektif perencanaan pembangunan, partisipasi dipahami sebagai interaksi dan komunikasi yang berkaitan langsung dengan pembagian kewenangan, tanggung jawab, serta manfaat, yang menempatkan warga sebagai subjek pembangunan yang turut merumuskan kebutuhan dan prioritas secara setara, bukan sekadar pelengkap tahapan formal.

Dalam sistem perencanaan pembangunan daerah di Indonesia, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) menempati posisi sentral sebagai dokumen rencana kerja tahunan yang menjabarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), menyelaraskan agenda daerah dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) nasional, serta menjembatani perencanaan strategis dan alokasi anggaran. Undang-Undang Nomor 25

Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 mengamanatkan penyusunan RKPD melalui perpaduan pendekatan teknokratis, partisipatif, politis, serta mekanisme *top-down* dan *bottom-up*. Pelibatan warga dalam kerangka tersebut secara operasional diwadahi melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) secara berjenjang mulai dari tingkat desa atau kelurahan, kecamatan, hingga kabupaten serta forum konsultasi publik untuk menampung aspirasi masyarakat secara terbuka.

Seiring transformasi digital tata kelola pemerintahan, proses perencanaan daerah juga ditopang oleh implementasi Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD) sebagai platform digital untuk pencatatan usulan, pengintegrasian data, dan pengawasan proses perencanaan. Sejumlah kajian mengenai digitalisasi perencanaan daerah, termasuk pemanfaatan SIPD dan *e-Musrenbang*, menunjukkan bahwa sistem informasi berpotensi memperkuat transparansi dan keterhubungan antara aspirasi publik dan dokumen perencanaan (Anindito et al., 2022; Rizkiya et al., 2023; Hardiansyah & Jaffisa, 2024). Namun demikian, ketersediaan aplikasi digital tidak secara otomatis menjamin keterwakilan aspirasi warga maupun keterlacakan prosesnya. Di lapangan, aparatur desa sebagai ujung tombak penginputan kerap menghadapi hambatan teknis dalam memahami struktur kolom, membedakan istilah perencanaan seperti masalah pembangunan, keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*), serta memastikan kelengkapan dokumen pendukung tanpa pelatihan praktik yang memadai.

Untuk menilai mutu keterlibatan masyarakat melampaui sekadar terselenggaranya forum dan pemanfaatan sistem digital, kerangka tangga partisipasi Arnstein (1969) membedakan partisipasi simbolis (*tokenism*) dari partisipasi yang memberikan pengaruh nyata terhadap keputusan publik (Rosyida & Nasdian, 2011; Saleh, Sam, & Nilwana, 2025). Perspektif ini diperkuat oleh konsep keadilan epistemik, yang menyoroti bahwa pengalaman dan pengetahuan lokal warga berisiko tersisih ketika saluran pengusulan menuntut format dan istilah teknis birokrasi yang tidak dipahami secara merata. Di sisi lain, kerangka *deliberative democracy* menegaskan bahwa kualitas keputusan publik bertumpu pada pertukaran alasan yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga menuntut adanya mekanisme umpan balik mengenai alasan suatu usulan diterima, disesuaikan, ditunda, atau tidak diakomodasi guna menjaga responsivitas pemerintah dan kepercayaan warga (Apritasari, Baru, & Harianto, 2026; Abdi, Nageye, & Sabriye, 2025; Sonnenfeld et al., 2024).

Berbagai penelitian sebelumnya telah mendokumentasikan adanya kesenjangan antara aspirasi masyarakat dalam Musrenbang dan hasil akhir perencanaan daerah. Studi Asri (2016) di Kabupaten Enrekang menemukan bahwa keterlibatan warga cenderung bersifat formalitas akibat dominasi birokrasi sehingga masukan masyarakat terputus pada tahap akhir penyusunan RKPD. Imtihan dan Wahyunadi (2017) di Kabupaten Lombok Barat juga mengungkap bahwa hanya sekitar 20–30 persen usulan Musrenbang desa yang berhasil masuk ke RKPD akibat keterbatasan dana dan dominasi prioritas elite politik lokal, sejalan dengan temuan Bappenas yang diulas Akbar et al. (2021) mengenai kuatnya intervensi teknokratik dan oligarki birokrasi. Kajian lain mengenai Musrenbang dan relasi aktor di berbagai daerah—antara lain oleh Hidayat

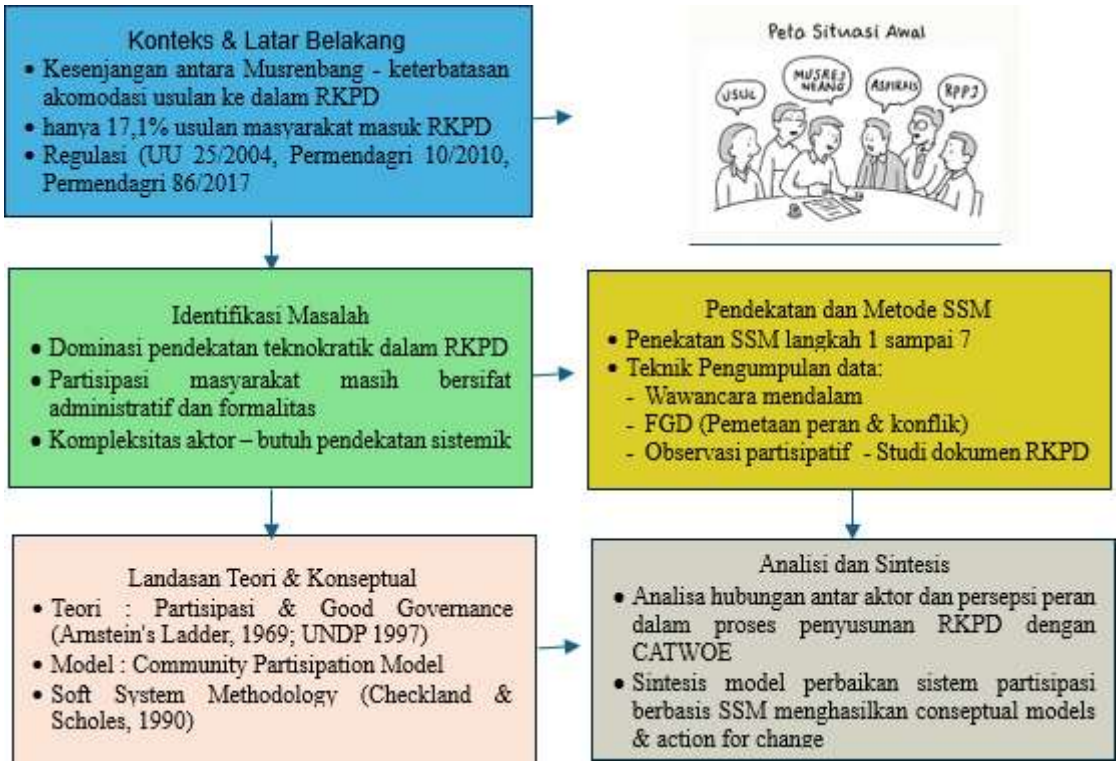
(2018), Fahmi, Hutauruk, dan P (2022), Saragih, Ritonga, dan Harmain (2022), Fakhira dan Salam (2023), Wamo, Maryani, dan Azikin (2025), serta Azhar, Fithra, dan Hafni (2026)—turut menunjukkan belum seimbangnya posisi masyarakat dibandingkan jalur teknokratis dan politis. Meskipun kaya akan temuan empiris, penelitian-penelitian terdahulu tersebut umumnya menggunakan desain deskriptif kualitatif konvensional yang menilai keberadaan forum, tingkat kehadiran, atau persentase akomodasi usulan secara terpisah. Masih jarang kajian yang menganalisis akar persoalan partisipasi sebagai suatu sistem aktivitas yang saling bergantung khususnya bagaimana ketimpangan relasi dan cara pandang antarpemangku kepentingan, kendala teknis pengisian SIPD dan pemahaman kamus usulan di tingkat desa, serta terputusnya mekanisme umpan balik berinteraksi menghasilkan partisipasi semu.

Kesenjangan sistemik tersebut tercermin secara nyata dalam proses penyusunan RKPD Kabupaten Garut, daerah dengan cakupan administratif luas dan beragam yang meliputi 42 kecamatan, 421 desa, dan 21 kelurahan. Berdasarkan data Bappeda Kabupaten Garut (2025), selama dua tahun berturut-turut (2022–2023) data usulan Musrenbang yang masuk ke dalam dokumen RKPD tidak tercatat (0 persen dari 6.164 usulan pada 2022 dan 9.755 usulan pada 2023), sementara pada tahun 2024 hanya 762 dari total 4.456 usulan (17,1 persen, atau 21,89 persen dari 3.481 kegiatan dalam RKPD) yang berhasil diakomodasi. Rendahnya daya serap tersebut berlangsung di tengah keterbatasan ruang fiskal daerah, di mana kesenjangan (*gap*) antara total kebutuhan usulan RKPD dan kapasitas riil APBD Kabupaten Garut mencapai Rp3,321 triliun hingga Rp5,478 triliun per tahun pada periode 2021–2023. Kondisi ini memicu sikap skeptis masyarakat, menurunkan antusiasme kehadiran dalam Musrenbang, dan berisiko mengarah pada krisis legitimasi demokratis dalam perencanaan daerah.

Permasalahan partisipasi masyarakat dalam penyusunan RKPD Kabupaten Garut tersebut bersifat kompleks dan tidak terstruktur (*ill-structured/messy problem*) dalam suatu sistem aktivitas manusia (*human activity systems*), sehingga tidak memadai apabila diurai melalui pendekatan *hard systems* atau analisis linier-kuantitatif semata (Checkland & Scholes, 1990; Hardjosoekarto, 2012; Dewantara, 2023). Soft Systems Methodology (SSM) dipilih sebagai kerangka analisis karena kemampuannya menjawab tiga dimensi persoalan penelitian secara terintegrasi. Pertama, dalam menganalisis hubungan antarpemangku kepentingan, SSM melalui *Rich Picture* dan kerangka *CATWOE* (*Customers, Actors, Transformation, Worldview, Owners, Environmental Constraints*) memungkinkan pemetaan posisi, relasi kuasa, asimetri informasi, serta perbedaan pandangan dunia (*Weltanschauung*) di antara Bappeda, perangkat daerah (OPD), DPRD, pemerintah kecamatan dan desa, serta masyarakat tanpa memaksakan satu definisi masalah yang tunggal (Premilasari et al., 2023; Arwan, Prmudiana, & Mustofa, 2026). Kedua, dalam menelaah persoalan teknis, SSM tidak memandang kesulitan memahami kamus usulan dan pengoperasian SIPD di tingkat desa sebagai kesalahan teknis yang terisolasi, melainkan memodelkannya melalui *Root Definition* dan model konseptual sebagai rangkaian aktivitas manusia yang bergantung pada panduan praktis, pelatihan, pendampingan, serta batasan regulasi dan jadwal perencanaan. Ketiga, dalam menganalisis mekanisme umpan balik, SSM bekerja sebagai sistem pembelajaran siklik

(*cyclic learning system*) yang mempertemukan pemikiran sistem (*systems thinking*) dengan praktik nyata (*real world*) serta dilengkapi indikator pengendalian kinerja 3E (*efficacy, efficiency, effectiveness*), sehingga efektif melacak titik putus informasi status usulan pasca-forum dan merumuskan perbaikan yang layak secara sistemik (*systemically desirable*) sekaligus dapat diterima secara kultural-kelembagaan (*culturally feasible*) (Rifandini et al., 2023; Herman & Trilestari, 2025).

Alur identifikasi masalah, kesenjangan empiris, serta kerangka konseptual berbasis SSM yang memandu penelitian ini dirangkum pada Gambar 1 berikut:



Gambar 1. Identifikasi Masalah dan Kerangka Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan kerangka analisis tersebut, penelitian ini mengajukan dua pertanyaan penelitian. RQ1: Bagaimana partisipasi masyarakat berlangsung dalam penyusunan RKPD Kabupaten Garut? RQ2: Bagaimana *Soft Systems Methodology* membantu menganalisis situasi partisipasi masyarakat dalam penyusunan RKPD Kabupaten Garut? Penelitian ini bertujuan menganalisis dinamika partisipasi masyarakat dan merumuskan model perbaikan sistemiknya melalui enam tahap awal SSM.

Kebaruan penelitian ini bersifat metodologis dan kontekstual, yaitu penggunaan SSM untuk menganalisis partisipasi masyarakat dalam penyusunan RKPD Kabupaten Garut. Kebaruan tersebut terletak pada pemusatan analisis terhadap situasi partisipasi melalui pemahaman beragam perspektif yang terkait dengan proses perencanaan daerah. Penelitian ini berkontribusi dalam dua hal. Pertama, penelitian ini memperluas penerapan SSM pada kajian partisipasi masyarakat dalam perencanaan pemerintah

daerah. Kedua, hasil analisis dapat menjadi bahan pemahaman bagi pihak yang terlibat dalam penyusunan RKPD mengenai proses dan dinamika partisipasi masyarakat (Rifandini, Puteri, Sholakodin, & F, 2023).

Kerangka tangga partisipasi Arnstein membedakan keterlibatan yang sekadar bersifat simbolis dari partisipasi yang memberi pengaruh nyata terhadap keputusan. Pembedaan ini membantu menilai bukan hanya siapa yang hadir, melainkan juga seberapa jauh warga dapat membentuk agenda dan menanggapi alternatif kebijakan. Dalam konteks penyusunan RKPD, forum yang ramai belum tentu menghasilkan pengaruh substantif apabila usulan warga tidak memperoleh penjelasan mengenai tindak lanjutnya. Keterlibatan kelompok yang lebih terbatas dapat tetap bermakna apabila mereka memperoleh ruang deliberasi dan alasan keputusan yang dapat diperiksa. Mutu partisipasi dapat ditelaah melalui distribusi pengaruh, keterbukaan argumentasi, serta kejelasan pertanggungjawaban atas pilihan perencanaan (Saleh, Sam, & Nilwana, 2025).

Perspektif keadilan epistemik memperluas analisis dengan memperhatikan pengetahuan yang dianggap sah dalam proses kebijakan. Pengalaman warga mengenai akses layanan, kerentanan mata pencaharian, atau kondisi lingkungan sering kali hadir sebagai pengetahuan lokal yang tidak selalu disampaikan dalam bentuk teknis birokrasi. Sebagai ilustrasi, usulan perbaikan akses jalan dari warga wilayah terpencil mungkin perlu dibaca bersama pengalaman mereka tentang waktu tempuh menuju layanan kesehatan, bukan hanya sebagai permintaan infrastruktur. Jika format pengusulan terlalu teknis, pengetahuan semacam itu berpotensi tersisih meskipun relevan bagi penetapan prioritas. Analisis perlu memeriksa bagaimana bahasa, kapasitas menyusun usulan, dan posisi sosial memengaruhi peluang aspirasi untuk dikenali.

Kerangka _deliberative democracy_ menekankan bahwa kualitas keputusan publik bertumpu pada pertukaran alasan yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan, bukan semata-mata pengumpulan preferensi. Dalam praktik perencanaan, prinsip tersebut mengarahkan perhatian pada mekanisme umpan balik: warga perlu mengetahui alasan suatu usulan diterima, diubah, ditunda, atau tidak dimasukkan. Informasi balik memungkinkan masyarakat mengoreksi pemahaman pemerintah sekaligus menilai konsistensi kriteria prioritas yang digunakan. Tanpa hubungan komunikasi yang berulang, konsultasi mudah terpisah dari tahap penetapan program dan kehilangan daya pembelajaran. Implikasi analitisnya ialah menelusuri jejak usulan dari penyampaian hingga respons, termasuk titik ketika pertimbangan teknis atau keterbatasan anggaran mengubah usulan awal (Apritasari, Baru, & Harianto, 2026).

Dalam penggunaan SSM, pengembangan gambaran situasi dan rumusan sistem relevan dapat ditajamkan melalui analisis CATWOE, yang mengidentifikasi penerima manfaat, pelaku, transformasi, pandangan dunia, pemilik kewenangan, serta batas lingkungan. Perbedaan definisi tentang “pembangunan prioritas” dapat menjadi sumber ketegangan, misalnya ketika perangkat daerah menekankan keterukuran keluaran sementara warga menekankan pemerataan akses. Menyandingkan definisi tersebut membantu membedakan konflik nilai dari hambatan prosedural atau keterbatasan sumber daya. Tahap perbandingan model konseptual dengan praktik kemudian dapat

menghasilkan perubahan yang layak secara sistemik sekaligus dapat diterima para pihak. Ukuran keberhasilan analisis bukan keseragaman pandangan, melainkan tersedianya pemahaman bersama dan perubahan proses yang dapat dijalankan serta dievaluasi.

2. Metode

Penelitian ini menerapkan desain studi kasus tunggal (*single case study*) dengan pendekatan kualitatif yang mengintegrasikan Soft Systems Methodology (SSM) sebagai kerangka analisis utama. Fokus kajian dibatasi pada proses penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Garut periode 2022–2024, dengan pelaksanaan pengumpulan dan pengolahan data lapangan pada kurun Desember 2025 hingga April 2026. Desain studi kasus tunggal dipilih karena penyusunan RKPD merupakan suatu konteks sistem aktivitas manusia yang melibatkan beragam aktor, relasi kewenangan, kepentingan, serta pemaknaan yang berbeda-beda atas partisipasi masyarakat.

Dalam penelitian ini, pendekatan kualitatif dan SSM menjalankan peran yang saling melengkapi. Analisis tematik terhadap data kualitatif digunakan pada fase awal untuk mengidentifikasi pola kendala, relasi aktor, dan isu sentral dari pengalaman para pemangku kepentingan. Temuan tematik tersebut kemudian dioperasionalisasikan melalui enam tahap awal SSM dari model tujuh tahap Checkland (1981) yakni mulai dari pemetaan situasi tidak terstruktur hingga perumusan perubahan yang layak secara sistemik dan kultural (Premilasari, Wasistiono, Prabowo, Rowa, & Alma'arif, 2023). Tahap ketujuh SSM berupa implementasi aksi perbaikan tidak dieksekusi langsung dalam studi ini karena kewenangan pelaksanaan kebijakan berada pada Pemerintah Kabupaten Garut, sehingga hasil tahap ketujuh dirumuskan sebagai rekomendasi operasional bagi pemangku kepentingan terkait.

Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Garut yang secara administratif terdiri atas 42 kecamatan, 21 kelurahan, dan 421 desa. Pemilihan subjek penelitian dilakukan secara purposif (*purposive sampling*) dengan melibatkan 12 informan yang memiliki keterlibatan langsung maupun pengalaman relevan dalam tahapan penjaringan aspirasi, penyusunan Rancangan Awal (Ranwal) RKPD, penginputan Sistem Informasi Pemerintahan Daerah (SIPD), hingga verifikasi dan penentuan prioritas usulan.

Secara spesifik, ke-12 informan tersebut mencakup tiga kelompok pemangku kepentingan utama sebagaimana dirangkum pada Tabel 1:

a. Unsur Tingkat Desa (8 informan): Berasal dari dua desa berbeda, yakni Desa Panembong (Kecamatan Bayongbong) dan Desa Lingkungpasir (Kecamatan Cibiuk), yang masing-masing diwakili oleh Kepala Desa (2 orang), perwakilan BPD (2 orang), Ketua LPM (2 orang), serta operator SIPD desa (2 orang).
b. Unsur Perencana Daerah (3 informan): Berasal dari Bappeda Kabupaten Garut, terdiri atas Kepala Bidang Perencanaan, Pengendalian, dan Evaluasi (PPE), Perencana Ahli Madya yang berperan sebagai fasilitator Musrenbang tingkat kecamatan, serta operator SIPD Bappeda.
c. Unsur Masyarakat Sipil (1 informan): Perwakilan organisasi kemasyarakatan/LSM yang terlibat dalam Forum Konsultasi Publik penyusunan RKPD.

Komposisi lintas posisi tersebut memungkinkan peneliti membandingkan sudut pandang antara pihak pengusul aspirasi dan penginput data di tingkat desa, perwakilan masyarakat sipil di tingkat kabupaten, serta pengelola dan verifikator perencanaan daerah.

Tabel 1. Profil Informan

No.	Unsur / Jabatan Informan	Jumlah	Asal Instansi / Lokasi	Peran dalam Proses RKPD
1	Kepala Desa	2	Desa Panembong (Kec. Bayongbong) dan Desa Lingkungpasir (Kec. Cibiuk)	Penyelenggara Musdes, penentu prioritas awal, dan pengawal usulan desa
2	Ketua / Perwakilan BPD	2	Desa Panembong dan Desa Lingkungpasir (dua desa berbeda)	Penampung aspirasi masyarakat dan mitra musyawarah desa
3	Ketua LPM	2	Desa Panembong dan Desa Lingkungpasir (dua desa berbeda)	Penghimpun dan pengusul kebutuhan pembangunan warga desa
4	Operator SIPD Desa	2	Desa Panembong dan Desa Lingkungpasir (dua desa berbeda)	Penginput daftar usulan hasil Musrenbang desa ke aplikasi SIPD
5	Kepala Bidang PPE Bappeda	1	Bappeda Kabupaten Garut	Koordinator perencanaan, pengendalian, evaluasi, dan perumusan kebijakan RKPD
6	Fasilitator Musrenbang Kecamatan (*Perencana Ahli Madya*)	1	Bappeda Kabupaten Garut	Fasilitator pembahasan Musrenbang tingkat kecamatan dan penghubung kamus usulan
7	Operator SIPD Bappeda	1	Bappeda Kabupaten Garut	Pengelola teknis sistem, verifikasi isian, dan alur data SIPD tingkat kabupaten
8	Perwakilan Ormas / LSM	1	Perwakilan masyarakat sipil (peserta Forum Konsultasi Publik)	Pengawal aspirasi publik pada forum konsultasi rancangan awal RKPD

Pengumpulan data dilakukan melalui kombinasi sumber data primer dan data sekunder sebagai berikut:

1. Wawancara Mendalam Semi-Terstruktur: Dilakukan dengan informan kunci di tingkat desa, kecamatan, dan Bappeda menggunakan pedoman wawancara terbuka yang menggali akses terhadap forum Musrenbang dan konsultasi publik, pemahaman kamus usulan, tata cara penginputan SIPD, kriteria penentuan prioritas, serta kejelasan umpan balik status usulan. Karena pelaksanaan penelitian lapangan berlangsung di luar jadwal penyelenggaraan

Musrenbang, gambaran dinamika dan suasana emosional forum diperoleh melalui penuturan pengalaman para pelaku yang pernah terlibat secara langsung dalam siklus penyusunan RKPD.

2. Diskusi Kelompok Terfokus (*Focus Group Discussion*/FGD): Dilaksanakan bersama unsur pemerintah desa, kelembagaan masyarakat di Desa Panembong dan Desa Lingkungpasir, serta pemangku kepentingan di tingkat kabupaten untuk mengonfirmasi temuan awal, menggali perbedaan cara pandang (*worldview*), serta menguji kesesuaian model konseptual dengan praktik lapangan.
3. Studi Dokumen dan Arsip: Peneliti menelaah dokumen resmi perencanaan dan evaluasi daerah, meliputi dokumen RKPD, RPJMD Kabupaten Garut, laporan evaluasi penyusunan RKPD Tahun 2023 oleh Bappeda, data usulan Musrenbang tahun 2022–2024, data kesenjangan pagu usulan RKPD terhadap kapasitas fiskal APBD (2021–2023), data SIPD, serta regulasi perencanaan pembangunan daerah (UU Nomor 25 Tahun 2004, UU Nomor 23 Tahun 2014, dan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017).

Data yang terkumpul dianalisis melalui dua lapisan yang saling terhubung. Pertama, hasil wawancara, catatan FGD, dan telaah dokumen dianalisis secara tematik untuk mengelompokkan isu-isu sentral di sepanjang siklus perencanaan mulai dari pemahaman kamus usulan, dinamika forum Musrenbang, kesulitan teknis pengisian SIPD, dominasi teknokratis dan politis pada Ranwal, hingga ketiadaan umpan balik[4][14]. Kedua, tema-tema empiris tersebut dipetakan dan dimodelkan secara sistematis menggunakan enam tahap SSM sebagai berikut (Arwan, Prmudiana, & Mustofa, 2026) :

Tabel 2. Tahapan Analisis Soft Systems Methodology (SSM)

Tahap SSM	**Fokus Operasional dalam Penelitian**	**Sumber Data dan Aktivitas Analisis**	**Luaran Analitis (*Output*)**
Tahap 1: Mengenali Situasi Masalah Tidak Terstruktur (*Problem Situation Unstructured*)	Mengidentifikasi keluhan awal, hambatan prosedural, serta relasi antaraktor tanpa memaksakan asumsi tunggal.	Analisis tematik terhadap hasil wawancara mendalam dan telaah dokumen evaluasi RKPD 2023 serta data kesenjangan fiskal.	**Pemetaan lima klaster masalah empiris, yaitu kamus usulan, apatisme dan umpan balik, dominasi teknokratis-politis, kapasitas SIPD, serta ruang fiskal.**
Tahap 2: Mengekspresikan Situasi Masalah (*Problem Situation Expressed*)	Memvisualisasikan struktur, proses, aliran informasi, konflik persepsi, dan ketimpangan kekuasaan antaraktor.	Sintesis visual berdasarkan temuan wawancara, FGD, dan alur regulasi dalam Permendagri Nomor 86 Tahun 2017.	**Diagram Rich Picture Partisipasi dalam Penyusunan RKPD Kabupaten Garut.**

Tahap SSM	**Fokus Operasional dalam Penelitian**	**Sumber Data dan Aktivitas Analisis**	**Luaran Analitis (*Output*)**
Tahap 3: Merumuskan Definisi Dasar (*Root Definitions*)	Menentukan sistem aktivitas yang relevan untuk menjawab persoalan yang dapat diintervensi, terutama persoalan di luar batas kendala fiskal makro.	Pemodelan CATWOE (*Customers, Actors, Transformation, Worldview, Owners, Environmental Constraints*) dan penetapan indikator kinerja 3E (*Efficacy, Efficiency, Effectiveness*).	Empat *Root Definition*, yaitu RD1 (Deliberasi Musrenbang), RD2 (Umpan Balik Usulan), RD3 (Integrasi Tiga Pendekatan), dan RD4 (Kapasitas Pengisian SIPD).
Tahap 4: Menyusun Model Konseptual (*Conceptual Models*)	Merancang rangkaian aktivitas logis berbasis pemikiran sistem (*systems thinking*) yang diperlukan untuk mencapai transformasi pada RD1–RD4.	Ekstrapolasi aktivitas yang bertujuan berdasarkan definisi CATWOE, disertai perancangan subsistem pemantauan dan pengendalian berbasis 3E.	Empat diagram Model Konseptual untuk RD1, RD2, RD3, dan RD4.
Tahap 5: Membandingkan Model dengan Realitas (*Comparison with Reality*)	Mengidentifikasi kesesuaian aktivitas yang telah berjalan serta kesenjangan (*gap*) antara model logis dan praktik di lapangan.	Perbandingan model konseptual dengan bukti empiris melalui FGD pemangku kepentingan, wawancara, dan telaah dokumen.	Matriks dan diagram perbandingan *Systems Thinking vs. Real World* untuk RD1–RD4.
Tahap 6: Merumuskan Perubahan yang Layak dan Diinginkan (*Desirable and Feasible Changes*)	Merumuskan perbaikan sistem secara terintegrasi dengan mempertimbangkan perbedaan *worldview*, kewenangan, dan sumber daya daerah.	Analisis kelayakan sistemik (*systemically desirable*) dan kultural-kelembagaan (*culturally feasible*), serta sintesis keterhubungan RD1–RD4.	Tabel Matriks Perubahan Sistemik dan Model Sintesis Sistem Partisipasi Masyarakat sebagai dasar penyusunan rekomendasi Tahap 7.

Keabsahan data dijaga melalui triangulasi metode dan sumber dengan menyilangkan keterangan wawancara lintas aktor (perangkat desa, kecamatan, Bappeda, dan perwakilan masyarakat), hasil FGD, serta dokumen resmi perencanaan dan evaluasi Bappeda (Widodo & Mirnawati, 2026). Perbedaan keterangan antarinforman tidak langsung dieliminasi sebagai kekeliruan, melainkan dianalisis berdasarkan posisi kelembagaan, akses informasi, dan *worldview* masing-masing aktor.

Selain itu, peneliti menerapkan *member checking* melalui diskusi FGD untuk mengonfirmasi kesesuaian pemetaan situasi serta menjaga rekam jejak analisis (*audit trail*) dari data mentah hingga perumusan perubahan pada tahap keenam SSM.

3. Hasil dan Pembahasan

Kabupaten Garut berada di Provinsi Jawa Barat pada koordinat 6°56’49”–7°45’00” Lintang Selatan dan 107°25’8”–108°7’30” Bujur Timur. Luas wilayahnya mencapai 3.107,05 km^2 atau 310,705 hektare, dengan Kecamatan Cibalong sebagai kecamatan terluas dan Tarogong Kidul sebagai kecamatan terkecil. Wilayah administratif Kabupaten Garut mencakup 42 kecamatan, 21 kelurahan, dan 421 desa. Batas wilayahnya meliputi Kabupaten Bandung dan Kabupaten Cianjur di sebelah barat, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Sumedang di sebelah utara, Kabupaten Tasikmalaya di sebelah timur, serta Samudera Indonesia di sebelah selatan. Data administrasi tahun 2025 mencatat 4,632 rukun warga dan 16,805 rukun tetangga. Sebaran wilayah dan unit pemerintahan tersebut menjadi konteks pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah yang dibahas dalam penelitian.

Cakupan administratif Kabupaten Garut membentuk konteks penting bagi koordinasi penyusunan rencana tahunan di berbagai tingkatan pemerintahan. Banyaknya kecamatan dan desa membuat penyampaian aspirasi melibatkan unit pemerintahan yang tersebar secara geografis. Jarak antarlokasi dapat memengaruhi cara warga mengakses forum dan berkomunikasi dengan pemerintah daerah. Keragaman konteks lokal juga menuntut proses perencanaan yang mampu menangkap perbedaan kebutuhan wilayah. Gambaran geografis tersebut membantu menempatkan partisipasi sebagai proses yang berlangsung dalam lingkungan pemerintahan yang luas dan berjenjang.

Objek dan Proses Perencanaan

Objek penelitian mencakup proses partisipasi masyarakat dalam penyusunan RKPD Kabupaten Garut serta hubungan komunikasi dan interaksi di antara pihak yang terlibat. RKPD merupakan dokumen rencana kerja tahunan yang menjabarkan RPJMD. Dokumen perencanaan daerah tersusun berjenjang, mulai dari RPJPD untuk jangka waktu 20 tahun, RPJMD untuk lima tahun, hingga RKPD untuk satu tahun. RPJPD Kabupaten Garut 2025–2045 ditetapkan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 4 Tahun 2024, sedangkan RPJMD 2025–2029 ditetapkan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Garut Nomor 3 Tahun 2025. Proses penyusunan RKPD yang dirujuk dalam penelitian mengikuti tahapan persiapan, penyusunan rancangan awal, Musrenbang, penyusunan rancangan akhir, dan penetapan peraturan kepala daerah. Rangkaian tersebut menjadi latar kelembagaan bagi pembahasan partisipasi masyarakat (Asri, 2016).

Posisi RKPD sebagai dokumen tahunan menghubungkan arah pembangunan jangka menengah dengan kebutuhan yang dihimpun setiap tahun. Keterhubungan tersebut menjadikan proses penyusunan lebih luas daripada sekadar pencatatan daftar usulan. Komunikasi antaraktor menentukan bagaimana persoalan lokal diterjemahkan

menjadi rumusan program dan kegiatan. Setiap tahap menyediakan ruang dan fungsi yang berbeda bagi pemerintah maupun masyarakat. Analisis terhadap partisipasi karena itu perlu memperhatikan keterlibatan warga sekaligus alur pengolahan aspirasi.

Aktor dan Pengumpulan Informasi

Pihak yang menjadi subjek penelitian meliputi aktor yang terlibat atau berkepentingan dalam penyusunan RKPD. Wawancara mencakup pemangku kepentingan di Desa Panembong, Kecamatan Bayongbong, dan Desa Lingkungpasir, Kecamatan Cibiuk. Informan tingkat desa terdiri atas kepala desa, ketua BPD, LPM, Karang Taruna, TP-PKK, dan kader Posyandu. Informasi mengenai Musrenbang tingkat kecamatan diperoleh dari Camat Bayongbong dan Ihsan Agustian Anwar, perencana ahli Bappeda Kabupaten Garut yang kerap menjadi fasilitator. Penelitian berlangsung di luar waktu pelaksanaan Musrenbang, sehingga gambaran kegiatan diperoleh melalui wawancara dengan pihak yang pernah terlibat, bukan pengamatan langsung terhadap forum yang sedang berlangsung. Perbedaan posisi para informan memperlihatkan proses perencanaan dari sisi pemerintah kecamatan, pemerintah desa, dan unsur masyarakat.

Komposisi informan menghadirkan perspektif yang berbeda mengenai pembentukan dan penyampaian usulan. Pemerintah desa dapat menjelaskan hubungan antara forum warga dan pengelolaan aspirasi di tingkat desa. Unsur kelembagaan masyarakat memberikan keterangan mengenai pengalaman peserta dalam menyampaikan kebutuhan. Fasilitator kecamatan dan perencana daerah dapat menerangkan prosedur serta persoalan yang muncul dalam pengolahan usulan. Wawancara lintas posisi memungkinkan pola komunikasi dibandingkan tanpa menyamakan pengalaman setiap kelompok.

Keterangan wawancara merekam pengalaman informan, bukan pengamatan langsung atas seluruh rangkaian Musrenbang. Batas tersebut penting ketika membaca uraian tentang suasana forum dan dinamika interaksi antarpeserta. Penelitian ini dapat mengidentifikasi pemaknaan dan ingatan aktor terhadap proses yang mereka ikuti. Pemeriksaan silang antara keterangan informan dan dokumen evaluasi membantu memberi konteks pada kesamaan maupun perbedaan informasi. Penafsiran hasil perlu tetap membedakan pernyataan informan dari fakta yang tercatat dalam dokumen.

Kompleksitas situasi problematik yang mencakup interaksi antaraktor, dominasi pendekatan teknokratik, dan keterbatasan kanalisasi aspirasi warga diekspresikan melalui Rich Picture pada Gambar 2 berikut:



Gambar 2. *Rich Picture* Partisipasi Penyusunan RKPD Garut

Situasi Partisipasi dalam Musrenbang

Wawancara mengungkapkan bahwa Musrenbang desa berlangsung dalam suasana formal dan kaku ketika peserta belum memahami batasan program dalam kamus usulan. Ketua LPM Desa Panembong menjelaskan pengalaman mengetahui batasan tersebut ketika forum sedang berlangsung: “saya pernah mendengar itu, misalnya pernah dalam satu forum ada yang mengusulkan tapi dikatakan tidak bisa karena fokusnya ke masalah ketahanan pangan. Tapi saya tahu ada batasan itu pada saat musyawarah dilaksanakan”. Keterangan itu menunjukkan bahwa peserta menerima penjelasan mengenai kesesuaian usulan setelah mereka menyampaikan gagasan dalam forum. Ketua LPM dan BPD dari dua desa menyampaikan persoalan serupa mengenai kurangnya pemahaman atas kamus usulan. Pola tersebut membuat pembahasan aspirasi berhadapan dengan batasan program yang belum diketahui secara memadai oleh peserta. Forum lebih sulit digunakan untuk merumuskan usulan yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Kesiapan peserta dalam memahami aturan pengusulan memengaruhi kualitas pembahasan dalam forum. Penjelasan yang baru diberikan setelah usulan disampaikan membuat peserta belajar melalui koreksi langsung, bukan melalui persiapan sebelumnya. Situasi tersebut berpotensi menggeser waktu dialog dari penggalian masalah menuju penyesuaian administratif. Peserta yang belum memahami batasan program juga lebih sulit menjelaskan kaitan antara kebutuhan warga dan pilihan usulan yang tersedia.

Pengalaman tersebut memperlihatkan bahwa keterbukaan forum perlu disertai informasi yang dapat dipahami sebelum musyawarah dimulai.

Pemahaman Kamus Usulan

Kesenjangan pemahaman terhadap kamus usulan juga muncul pada pelaksanaan Musrenbang tingkat kecamatan. Ihsan Agustian Anwar menyampaikan, "saya pernah menemukan beberapa kali adanya mis komunikasi dan mis-interpretasi terhadap kamus usulan. Dan mis ini terjadi pada sosok yang seharusnya sudah sangat memahaminya." Ia menambahkan bahwa sosialisasi Bappeda belum memastikan kesamaan pemahaman di antara pemangku kepentingan, terutama perwakilan masyarakat. Keterangan fasilitator tersebut memperlihatkan bahwa persoalan tidak terbatas pada peserta tingkat desa, tetapi juga dijumpai pada pihak yang berperan dalam proses kecamatan. Evaluasi penyusunan RKPD tahun 2023 dari Bappeda mencatat adanya pengusul yang keliru menentukan perangkat daerah tujuan sehingga usulannya ditolak. Kesamaan pola antara keterangan informan dan evaluasi tersebut menunjukkan hubungan antara pemahaman kamus usulan dengan proses penyaluran aspirasi. Persoalan itu membatasi kemampuan peserta untuk menyesuaikan usulan dengan jalur pengusulan yang tersedia.

Salah satu faktor mendasar yang melatarbelakangi rasionalisasi dan pembatasan usulan masyarakat melalui kamus usulan adalah tingginya kesenjangan fiskal antara pagu kebutuhan RKPD dan kapasitas riil APBD Kabupaten Garut, sebagaimana disajikan pada Tabel 3 berikut:

Tabel 3. *Gap* Antara Usulan Program Dengan Kemampuan Pemerintah Kabupaten Garut

Tahun	RKPD (Rp Milyar)	APBD (Rp Milyar)	*Gap* (Rp Milyar)
2021	9,919	4,441	5,478
2022	7,739	4,418	3,321
2023	7,797	4,456	3,341

Kamus usulan berfungsi sebagai perangkat pengelompokan kebutuhan ke dalam kategori program dan perangkat daerah. Pemahaman atas perangkat tersebut mencakup kemampuan mengenali substansi usulan, tujuan yang ingin dicapai, serta pihak yang berwenang menanganinya. Kesalahan penafsiran dapat menghambat aspirasi sebelum isi kebutuhan masyarakat dinilai lebih lanjut. Sosialisasi karena itu perlu dipahami sebagai proses pembentukan pemahaman bersama, bukan sekadar penyampaian informasi. Kasus yang disampaikan informan memperlihatkan bahwa kejelasan istilah dan ruang konsultasi dapat memengaruhi keterlacakan usulan.

Kehadiran dan Umpan Balik

Para kepala desa yang diwawancarai menggambarkan penurunan antusiasme peserta Musrenbang desa dari tahun ke tahun. Mereka mengaitkan berkurangnya kehadiran dengan pengalaman usulan tahun sebelumnya yang tidak direalisasikan atau didanai. Tokoh desa, termasuk pimpinan BPD, menjelaskan bahwa sebagian peserta hadir untuk memenuhi tugas dan menghargai undangan kepala desa, bukan karena mengharapkan usulan mereka terlaksana. Pengalaman tersebut memperlihatkan partisipasi yang dipahami sebagian peserta sebagai pemenuhan kewajiban administratif.

Informan juga menyebut sebuah usulan yang tercantum dalam dokumen RKPD kabupaten dan SIPD sebagai program prioritas dengan keterangan "disetujui", tetapi kepala desa tidak mengetahui tindak lanjutnya hingga tahun berjalan. Keterangan itu mengindikasikan bahwa pencantuman usulan dalam dokumen belum selalu disertai informasi yang dipahami pengusul mengenai nasib usulan tersebut. Minimnya umpan balik berkaitan dengan sikap skeptis dan apatis yang disampaikan para informan.

Pengalaman atas usulan terdahulu membentuk penilaian warga mengenai manfaat menghadiri Musrenbang. Peserta dapat membedakan antara kesempatan menyampaikan gagasan dan kepastian memperoleh informasi tentang tindak lanjutnya. Ketidakjelasan status usulan melemahkan hubungan komunikasi setelah forum selesai. Umpan balik yang mudah dipahami dapat membantu warga mengetahui apakah usulan diterima, disesuaikan, atau belum dapat diakomodasi. Keterangan tersebut menunjukkan bahwa keberlanjutan partisipasi berkaitan dengan kualitas komunikasi sebelum dan sesudah pengambilan keputusan.

Penyusunan Rancangan Awal

Penyusunan rancangan awal RKPD memperlihatkan dominasi pendekatan teknokratis dan politis dalam proses perencanaan. Forum konsultasi publik yang menjadi ruang pendekatan partisipatif dinilai belum menyerap aspirasi masyarakat secara memadai. Informan menggambarkan konsultasi publik berlangsung dalam waktu singkat, bahkan sekitar setengah hari, sementara persoalan pembangunan yang dibahas beragam. Paparan kepala daerah dan Bappeda lebih banyak mengisi kegiatan, sedangkan peserta dari kelompok masyarakat memperoleh kesempatan terbatas untuk menjelaskan persoalan yang mereka pahami. Perwakilan masyarakat juga tidak diberi kesempatan membaca dan memahami rancangan awal yang telah disiapkan Bappeda. Rangkaian pengalaman tersebut menunjukkan ruang dialog yang terbatas antara isi rancangan awal dan pandangan peserta konsultasi. Dalam praktik yang digambarkan informan, keberadaan forum belum menjamin keterlibatan masyarakat dalam pembahasan substansi rencana (Widodo & Mirnawati, 2026).

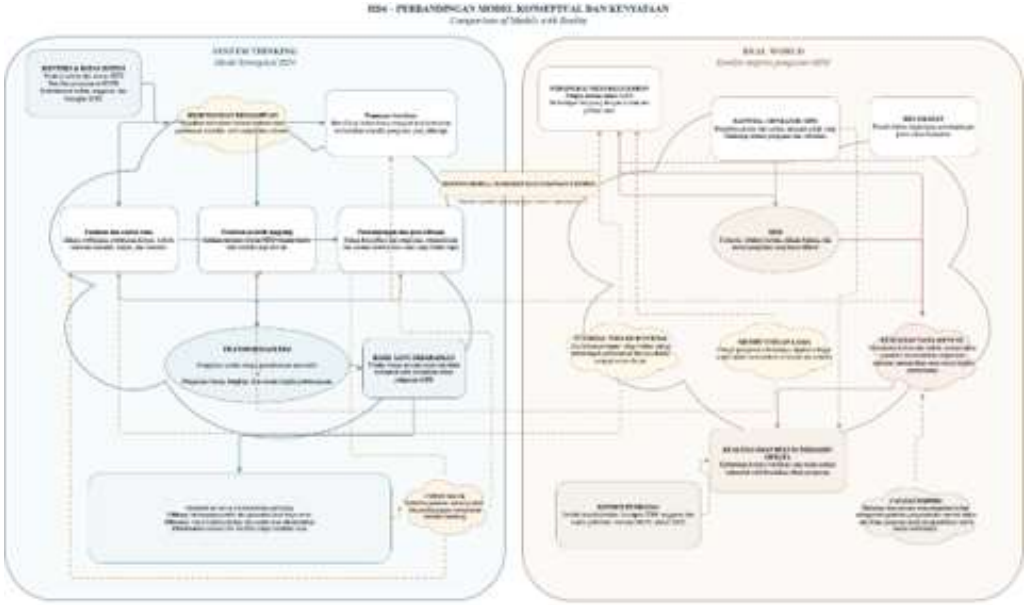
Konsultasi publik memberi ruang bagi masyarakat untuk menilai kesesuaian rancangan dengan persoalan yang mereka alami. Kesempatan membaca rancangan sebelum forum menjadi prasyarat praktis bagi peserta untuk menyiapkan tanggapan yang terarah. Waktu diskusi yang terbatas dapat mengurangi peluang kelompok masyarakat untuk menguraikan konteks masalah secara memadai. Ketimpangan waktu berbicara juga memengaruhi seberapa jauh pengalaman warga masuk ke dalam pertimbangan perencana. Pengalaman informan menempatkan akses terhadap dokumen dan kesempatan menyampaikan pandangan sebagai dimensi penting keterlibatan.

Pengisian Usulan dalam SIPD

Perangkat desa dan kelurahan menginput usulan hasil Musrenbang ke Sistem Informasi Pemerintahan Daerah sebagai catatan resmi untuk proses di tingkat kecamatan dan kabupaten. Operator yang diwawancarai menyampaikan belum pernah

memperoleh pelatihan khusus melalui praktik langsung mengenai pengisian SIPD. Kesulitan yang disebutkan mencakup pemahaman kolom, penyusunan bahasa usulan, serta pembedaan istilah keluaran, hasil, dan masalah pembangunan. Operator Desa Panembong menggambarkan ketidakpastiannya dengan menyatakan, "bagi saya menginput di SIPD hanya sebatas menggugurkan kewajiban. Karena saya tidak tahu dan tidak yakin apakah yang saya input sudah benar atau belum." Ia juga menyebut keraguan mengenai format proposal, kesesuaian RAB dengan standar harga, serta mutu foto yang diunggah.

Kesenjangan antara kebutuhan logis sistem peningkatan kapasitas aparatur desa dengan realitas teknis pengoperasian aplikasi di lapangan diilustrasikan melalui model perbandingan RD4 pada Gambar 3 berikut:



Gambar 3. Perbandingan Model Konseptual dan Kenyataan RD4 – Sistem Peningkatan Kemampuan Pengisian SIPD

Keterangan operator menunjukkan bahwa pencatatan usulan bergantung pada kemampuan dan kebiasaan masing-masing petugas. Kendala pada tahap input berhubungan langsung dengan dokumentasi aspirasi yang telah dibahas dalam Musrenbang.

Pengisian SIPD merupakan tahap penerjemahan hasil musyawarah ke dalam format informasi yang dapat diproses oleh pemerintahan daerah. Ketepatan input bergantung pada kemampuan operator memahami istilah, persyaratan dokumen, dan hubungan antara masalah dengan usulan. Ketidakpastian petugas dapat memengaruhi konsistensi pencatatan dari satu desa ke desa lain. Dukungan teknis yang bersifat praktik berpotensi membantu operator memeriksa kesesuaian isi sebelum data dikirimkan. Keterangan informan menempatkan kapasitas operator sebagai unsur penghubung antara aspirasi lisan dan rekaman administratif.

Persoalan input juga berkaitan dengan kemampuan mempertahankan maksud usulan ketika informasi dipindahkan ke dalam sistem. Bahasa yang kurang tepat dapat membuat kebutuhan warga sulit dipahami oleh pihak yang menilai usulan. Pembedaan

keluaran, hasil, dan masalah pembangunan membantu menjaga konsistensi antara persoalan yang dihadapi dan tindakan yang diajukan. Pemeriksaan dokumen pendukung dapat mengurangi keraguan mengenai kelengkapan administrasi. Penguatan proses ini perlu mempertimbangkan pengalaman operator yang menjalankan pencatatan sekaligus keterbatasan informasi yang mereka sampaikan.

Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan RKPD

Rumusan penelitian pertama menanyakan bagaimana partisipasi masyarakat berlangsung dalam penyusunan RKPD Kabupaten Garut. Temuan memperlihatkan bahwa partisipasi memperoleh saluran formal melalui Musrenbang desa dan kecamatan serta Forum Konsultasi Publik, tetapi pengalaman warga dalam forum tersebut belum selalu berkembang menjadi pengaruh substantif terhadap keputusan perencanaan. Suasana Musrenbang desa yang formal dan kaku berkaitan dengan belum meratanya pemahaman peserta atas batasan kamus usulan, di mana sebagian peserta baru mengetahui pembatasan tema program seperti fokus ketahanan pangan ketika musyawarah sudah berlangsung. Pola tersebut memperlihatkan bahwa kehadiran fisik dalam forum dan kemampuan memengaruhi substansi pembahasan merupakan dua dimensi partisipasi yang berbeda.

Dari perspektif keadilan epistemik, keterbatasan pemahaman kamus usulan memperlihatkan bahwa akses terhadap ruang pertemuan belum otomatis menyediakan akses yang setara terhadap arena perumusan kebijakan. Warga membawa pengetahuan lokal mengenai persoalan sehari-hari di lingkungannya, namun aspirasi tersebut harus diterjemahkan terlebih dahulu ke dalam istilah teknis, kategori program, dan kewenangan perangkat daerah yang belum akrab bagi pengusul. Pengisian SIPD oleh perangkat desa dan kelurahan menambah satu lapis penerjemahan administratif antara hasil musyawarah lisan dan catatan resmi perencanaan daerah. Rangkaian kondisi ini menempatkan penguasaan bahasa birokrasi dan literasi perencanaan sebagai bagian krusial dari pengalaman partisipasi, bukan sekadar urusan teknis administrasi.

Kerangka tangga partisipasi Arnstein membantu membedakan keterlibatan simbolis (*tokenism*) dari partisipasi yang memberikan pengaruh nyata terhadap keputusan publik. Keberadaan Musrenbang berjenjang di Kabupaten Garut menunjukkan tersedianya saluran penyampaian aspirasi, namun dominasi pendekatan teknokratis dan politis dalam pembentukan Rancangan Awal (Ranwal) RKPD serta terbatasnya akses materi konsultasi publik mempersempit peluang warga untuk menguji kriteria prioritas dan menegosiasikan alternatif program. Pola ini sejalan dengan pandangan bahwa perencanaan daerah semestinya memadukan pendekatan teknokratis, politis, partisipatif, *top-down*, dan *bottom-up* secara berimbang. Sejalan dengan temuan studi sebelumnya mengenai ketimpangan relasi aktor dalam perencanaan daerah (Asri, 2016; Azhar, Fithra, & Hafni, 2026; Fahmi, Hutauruk, & P, 2022; Hidayat, Lestari, & Nurliawati, 2024; Imtihan, Wahyunadi, & Firmansyah, 2017), kasus Kabupaten Garut memperluas pembacaan dari pertanyaan apakah forum tersedia menuju pertanyaan bagaimana masukan berpindah, disaring, dan dipertanggungjawabkan di antara aktor lintas tahapan.

Keterhubungan Persoalan Partisipasi sebagai Suatu Sistem

Dalam paradigma berpikir serba sistem (*systems thinking*), suatu organisasi maupun proses kebijakan dipandang sebagai keseluruhan yang diatur oleh prinsip keterbukaan (*openness*), keterkaitan (*interrelationship*), dan saling ketergantungan (*interdependence*), sehingga gangguan pada satu elemen akan menjalar memengaruhi elemen lainnya dan kinerja sistem secara keseluruhan. Dalam kerangka *policy network*, proses penyusunan RKPD Kabupaten Garut mempertemukan Bappeda, perangkat daerah (OPD), DPRD, pemerintah kecamatan, pemerintah desa/kelurahan, dan masyarakat yang saling bergantung pada sumber daya, kewenangan, serta arus informasi yang tidak terdistribusi secara merata. Apabila ditempatkan dalam kerangka sistemik tersebut, empat klaster persoalan yang teridentifikasi pada penelitian ini yakni pemahaman kamus usulan, penginputan SIPD, konsultasi publik Ranwal, dan mekanisme tindak lanjut—tidak berdiri sebagai kendala administratif yang terpisah, melainkan saling terhubung membentuk lingkar kegagalan berantai dari hulu hingga hilir.

Pertama, pada titik hulu (deliberasi Musrenbang dan kamus usulan), asimetri informasi langsung menggeser fungsi forum dan memicu kegagalan di tahap berikutnya. Ketika substansi kamus usulan tidak dipahami secara merata sebelum forum sebagaimana diakui fasilitator Musrenbang kecamatan (Perencana Ahli Bappeda) bahwa miskomunikasi dan misinterpretasi masih terjadi hingga tingkat kewilayahan waktu musyawarah yang semestinya dipakai untuk menggali akar masalah justru tersita oleh koreksi administratif di tempat. Dalam perspektif perencanaan partisipatif (Abe, 2002) dan kajian asimetri informasi (Zanini, Migueles, Gambirage, & Silva, 2023), ketimpangan penguasaan aturan main membuat warga gagal mengonversi kebutuhan riil menjadi usulan yang sesuai kewenangan perangkat daerah. Dampaknya terbaca langsung dalam evaluasi Bappeda Tahun 2023: banyak usulan dari tingkat bawah keliru menentukan OPD tujuan sehingga langsung gugur pada tahap verifikasi awal.

Kedua, persoalan pemahaman di hulu tersebut berlanjut dan diperberat oleh titik sumbatan penerjemahan digital pada tahap penginputan SIPD. Hasil musyawarah desa hanya dapat diproses pada level kecamatan dan kabupaten apabila telah terekam dalam SIPD. Namun, operator desa harus mengisi formulir tanpa pelatihan praktik langsung hanya mengandalkan tutorial daring atau meniru format usulan tahun sebelumnya sehingga kesulitan membedakan masalah pembangunan, keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*), serta meragukan standar proposal, RAB, dan foto pendukung. Ketiadaan catatan koreksi yang terperinci ketika berkas dikembalikan memaksa operator menafsirkan sendiri letak kesalahannya dan memaknai penginputan sebatas "menggugurkan kewajiban". Akibatnya, kendala teknis pada tahap input ini tidak hanya berisiko mengaburkan maksud asli aspirasi warga sebelum ditelaah OPD, tetapi juga berinteraksi dengan pemahaman verifikasi di tingkat perangkat daerah yang menurut Kabid PPE Bappeda belum seragam antar-SKPD.

Ketiga, aspirasi yang berhasil melewati saringan SIPD kemudian berhadapan dengan ketimpangan struktural dalam penyusunan Rancangan Awal (Ranwal) RKPD dan

konsultasi publik. Pada fase ini, keterbatasan ruang fiskal daerah yang tercermin dari kesenjangan antara total usulan RKPD dan kapasitas APBD sebesar Rp3,321 triliun hingga Rp5,478 triliun per tahun pada periode 2021–2023 mendorong pemerintah daerah melakukan rasionalisasi ketat melalui kamus usulan yang cenderung disusun secara *top-down* mengikuti prioritas pimpinan daerah. Di saat yang sama, materi Ranwal baru diterima peserta konsultasi publik pada hari-H pelaksanaan dengan durasi forum sekitar setengah hari dan porsi diskusi yang minimal. Kondisi tersebut menghalangi peserta untuk menelaah data perencanaan secara kritis dan memutus keterlacakan antara masukan masyarakat, kajian teknokratis OPD, dan usulan politis Pokir DPRD.

Keempat, terputusnya mekanisme umpan balik di tahap hilir menutup lingkaran sistem dengan menggerus legitimasi dan partisipasi pada siklus berikutnya. Persoalan di Kabupaten Garut tidak hanya menyangkut usulan yang ditolak, tetapi juga usulan yang telah tercatat berstatus "disetujui" di SIPD namun tidak diketahui kelanjutannya oleh pemerintah desa, apakah terakomodasi ke dalam Renja SKPD, terdanai APBD, atau dialihkan ke sumber pendanaan lain. Karena pembaruan status dan alasan keputusan tidak terkomunikasikan secara proaktif, kepala desa harus menghubungi OPD terkait secara informal untuk mencari kejelasan. Dalam kerangka *deliberative democracy* dan akuntabilitas publik (Abdi, Nageye, & Sabriye, 2025; Apritasari et al., 2026; Sonnenfeld, Stevenson, & Waddington, 2024). ketiadaan pertanggungjawaban informasi pasca-forum ini memutus lingkar komunikasi antara pemerintah dan pengusul. Pengalaman warga bahwa *"usulan tahun lalu tidak pernah ada realisasi"* memicu respons rasional berupa skeptisisme, apatisme, dan menurunnya kehadiran masyarakat pada Musrenbang tahun berikutnya, yang pada gilirannya memperlemah kualitas deliberasi di tahap hulu pada siklus perencanaan selanjutnya.

Dengan demikian, rendahnya serapan usulan Musrenbang (0 persen pada 2022–2023 dan 17,1 persen pada 2024) serta merosotnya antusiasme warga bukanlah akibat kelalaian satu aktor atau satu tahap semata, melainkan hasil interaksi sistemik antara asimetri informasi pada deliberasi awal, kapasitas penerjemahan digital di SIPD, ketimpangan ruang dialog pada tahap Ranwal, dan hilangnya akuntabilitas umpan balik.

Peran SSM dalam Menganalisis Situasi Partisipasi

Rumusan penelitian kedua menanyakan bagaimana *Soft System Methodology* (SSM) membantu menganalisis situasi partisipasi masyarakat dalam penyusunan RKPD Kabupaten Garut. SSM memungkinkan proses tersebut dibaca sebagai situasi sosial yang melibatkan perbedaan pemaknaan, kepentingan, dan posisi aktor, bukan sebagai urutan administrasi semata. Pemetaan situasi menunjukkan hubungan antara pengalaman peserta Musrenbang, peran pemerintah desa, fungsi Bappeda, dan penelaahan perangkat daerah. Definisi dasar sistem melalui CATWOE membantu merumuskan siapa yang menerima dampak, siapa yang bertindak, perubahan apa yang diharapkan, serta pandangan dan kendala yang membingkai proses. Kerangka itu mengarahkan analisis dari keluhan terpisah menuju hubungan antarkegiatan dalam perencanaan (Hardjosoekarto, 2012).

Struktur sistem aktivitas yang relevan untuk mengatasi persoalan partisipasi didefinisikan melalui kerangka CATWOE beserta indikator pemantauan 3E (*efficacy, efficiency, effectiveness*) pada Tabel 4 berikut:

Tabel 4. Tabel Matriks Sintesis CATWOE dan Indikator 3E (*Efficacy, Efficiency, Effectiveness*)

Komponen	**RD1: Sistem Deliberasi Musrenbang**	**RD2: Sistem Umpan Balik Usulan**	**RD3: Sistem Integrasi Tiga Pendekatan**	**RD4: Sistem Peningkatan Kapasitas Pengisian SIPD**
C (Customer)	Warga desa, tokoh masyarakat, dan Kepala Desa.	Kepala Desa, perangkat desa, tokoh masyarakat, dan warga pengusul.	Masyarakat Kabupaten Garut dan OPD pengguna dokumen RKPD.	Perangkat desa/kelurahan (operator pengisi SIPD), Kepala Desa, dan warga pengusul.
A (Actors)	Fasilitator forum, perangkat desa, pemerintah kecamatan, Bappeda, dan perwakilan warga.	Bappeda, OPD teknis pengampu, operator SIPD, camat, dan kepala desa.	Bappeda (leading sector), OPD teknis, DPRD, dan perwakilan masyarakat.	Bappeda dan tim pengelola SIPD, aparat kecamatan (pendamping), serta perangkat desa/kelurahan (pengisi).
T (Transformation)	Mengubah aspirasi warga yang belum terstruktur dan tidak selaras dengan kamus usulan menjadi usulan yang terstruktur, tepat OPD tujuan, dan disepakati bersama.	Mengubah usulan berstatus disetujui yang kehilangan jejak dalam proses pelaksanaan menjadi usulan yang status proses dan alasan keputusannya diketahui pengusul hingga tahap penganggaran.	Mengubah draf Rancangan Awal (Ranwal) RKPD yang didominasi kajian teknokratis menjadi draf inklusif yang diperkaya masukan publik dan kriteria prioritas yang transparan.	Mengubah pengisian formulir usulan SIPD yang dilakukan tanpa pemahaman memadai terhadap kolom menjadi pengisian yang benar, lengkap, dan sesuai dengan logika perencanaan daerah.

Komponen	**RD1: Sistem Deliberasi Musrenbang**	**RD2: Sistem Umpan Balik Usulan**	**RD3: Sistem Integrasi Tiga Pendekatan**	**RD4: Sistem Peningkatan Kapasitas Pengisian SIPD**
W (Worldview)	Musrenbang merupakan ruang deliberasi dan dialog substantif, bukan forum seremonial untuk menggugurkan kewajiban. Warga berhak memahami batasan program.	Apatisme warga merupakan respons rasional atas ketiadaan umpan balik. Akuntabilitas informasi harus mendahului ajakan berpartisipasi.	Tiga pendekatan perencanaan (teknokratis, politis, dan partisipatif) harus berpadu secara nyata dalam dokumen, bukan sekadar memenuhi regulasi secara administratif.	Usulan warga hanya bermakna jika dapat dibaca oleh sistem. Kekeliruan pengisian bukan semata-mata kelalaian pihak desa, melainkan juga akibat minimnya pembekalan dan pelatihan teknis.
O (Owner)	Pemerintah Kabupaten Garut (Bupati/Wakil Bupati).	Pemerintah Kabupaten Garut (Bupati/Wakil Bupati).	Pemerintah Kabupaten Garut (Bupati/Wakil Bupati).	Pemerintah Kabupaten Garut melalui Bappeda Kabupaten Garut.
E (Environmental Constraints)	Regulasi dan jadwal penyusunan RKPD yang ketat, keterbatasan kapasitas fiskal daerah, serta tingkat literasi perencanaan masyarakat.	Keterbatasan kemampuan APBD, kapasitas dan fitur aplikasi SIPD Kemendagri, serta beban administrasi aparatur.	Jadwal tahapan perencanaan, kesenjangan fiskal daerah yang tinggi (defisit lebih dari Rp3–5 triliun), serta dinamika kompromi politik lokal.	Struktur kolom baku aplikasi SIPD, jadwal penginputan yang terbatas, jumlah 421 desa dan 21 kelurahan, serta keterbatasan anggaran pelatihan.
Efficacy (Efikasi/Ketepatan Keluaran)	Proporsi usulan masyarakat	Persentase usulan masyarakat yang status	Keterlacakan perubahan substansi	Tingkat kemandirian operator desa

Komponen	RD1: Sistem Deliberasi Musrenbang	RD2: Sistem Umpan Balik Usulan	RD3: Sistem Integrasi Tiga Pendekatan	RD4: Sistem Peningkatan Kapasitas Pengisian SIPD
	yang tepat dalam menentukan OPD tujuan dan lolos verifikasi administrasi.	perkembangan dan alasan penerimaan atau penolakannya tersampaikan kepada pengusul.	draf Ranwal RKPD yang bersumber langsung dari masukan forum konsultasi publik.	dalam mengisi SIPD secara benar dan lengkap berdasarkan uji praktik, serta persentase formulir yang tidak memerlukan pengembalian untuk revisi.
Efficiency (Efisiensi/Penggunaan Sumber Daya)	Optimalisasi waktu pelaksanaan musyawarah dan penyederhanaan beban format isian di tingkat forum dusun/desa.	Efisiensi waktu, biaya, dan beban kerja administratif aparatur dalam mendokumentasikan serta memperbarui status usulan di SIPD.	Ketersediaan durasi waktu yang memadai untuk menelaah dokumen serta efektivitas pengelolaan ruang diskusi konsultasi publik.	Alokasi anggaran dan durasi pelatihan per desa, serta minimnya frekuensi usulan yang dikembalikan oleh tim verifikator kecamatan/Bappeda.
Effectiveness (Efektivitas/Capaian Jangka Panjang)	Tingkat penyerapan dan akomodasi usulan prioritas desa ke dalam dokumen resmi penetapan RKPD.	Peningkatan pemahaman warga atas tindak lanjut usulan serta tumbuhnya kembali kepercayaan publik untuk berpartisipasi dalam Musrenbang periode berikutnya.	Terwujudnya keseimbangan proporsional antara usulan teknokratis OPD, pokok-pokok pikiran (Pokir) DPRD, dan aspirasi partisipatif masyarakat.	Seluruh usulan prioritas desa dapat melewati verifikasi teknis tanpa tereliminasi akibat kesalahan format pengisian atau kelalaian administratif.

Analisis *CATWOE* pada Tabel 4 mempertegas bahwa kegagalan sistem partisipasi berakar pada ketegangan cara pandang (*worldview*) yang belum dipertemukan secara operasional. Pada RD1, Bappeda memaknai kamus usulan sebagai instrumen penyelarasan prioritas dan efisiensi teknokratis, sedangkan warga memandangnya sebagai pembatasan sepihak yang tidak dijelaskan sejak awal. Pada RD4, operator desa membutuhkan panduan praktis dan catatan koreksi yang mendidik, sementara Bappeda menuntut data isian yang sesuai logika perencanaan. Pada RD3, pendekatan teknokratis dan politis berjalan lebih dominan dalam perumusan Ranwal dibandingkan saluran konsultasi publik. Adapun pada RD2, pemerintah daerah membedakan status administratif "disetujui" di SIPD dari kepastian pendanaan APBD, sedangkan desa dan warga menuntut kepastian realisasi dan alasan keputusan agar apatisme tidak terus berulang.

Perbandingan antara model konseptual dan realitas lapangan (Tahap 5 SSM) pada keempat *Root Definition* mengungkap kesenjangan spesifik antara tersedianya prosedur formal dan efektivitas substantifnya. Pada RD1, forum musyawarah tersedia secara berjenjang, tetapi belum ditopang sosialisasi kamus usulan yang dipahami sebelum forum dan fasilitasi dialog dua arah. Pada RD3, saluran konsultasi publik beserta tautan masukan daring telah disediakan, namun ketiadaan akses awal terhadap draf Ranwal serta terbatasnya waktu diskusi menghalangi keterlacakan masukan publik terhadap penyempurnaan dokumen. Pada RD4, penyediaan aplikasi SIPD dan video tutorial belum menjawab kebutuhan kemampuan penerjemahan aspirasi ke struktur kolom perencanaan; karenanya model konseptual merangkai pemetaan kesulitan, panduan berbasis contoh, pelatihan praktik langsung, pendampingan, dan pemeriksaan dengan catatan koreksi detail sebagai satu kesatuan proses belajar. Sementara itu, pada RD2, alur penerusan usulan ke Renja SKPD telah ada secara regulatif, tetapi belum disertai pembaruan status yang terbuka dan dapat diakses pengusul hingga tahap pendanaan.

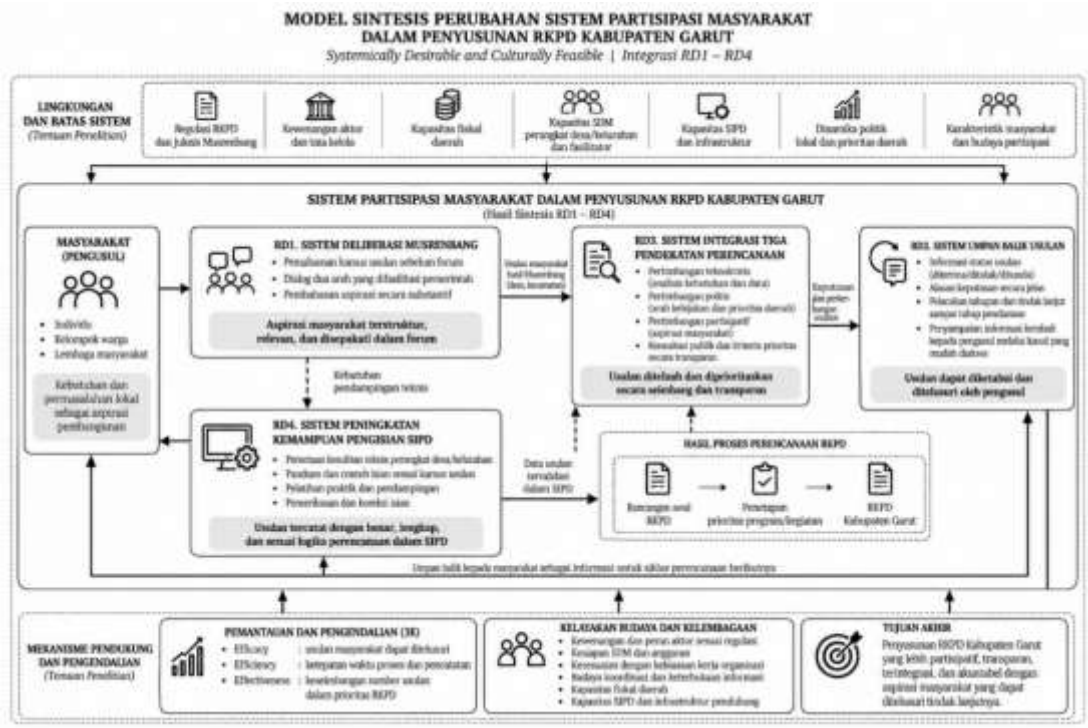
Agar perbaikan tidak bersifat parsial, Tahap 6 SSM mensintesiskan perubahan yang diinginkan secara sistemik (*systemically desirable*) sekaligus layak secara kultural-kelembagaan (*culturally feasible*) ke dalam satu kerangka terpadu. Sintesis rumusan perubahan beserta prasyarat kelembagaan dan aktor penanggung jawabnya dirangkum pada Tabel 5, sedangkan arsitektur keterhubungan keempat subsistem tersebut divisualisasikan pada Gambar 4 berikut:

Tabel 5. Sintesis Perubahan yang Diinginkan secara Sistemik dan Layak

Perubahan yang diinginkan	**Aktivitas perubahan yang diperlukan**	**Pertimbangan systemically desirable**	**Pertimbangan culturally feasible dan prasyarat**	**Aktor yang berkaitan**
Penguatan pemahaman kamus usulan dan	Penyampaian informasi kamus usulan sebelum forum,	Meningkatkan kualitas aspirasi, kesesuaian usulan, dan	Dapat diintegrasikan dalam persiapan dan pelaksanaan	Bappeda, kecamatan, pemerintah desa/kelurahan,

Perubahan yang diinginkan	**Aktivitas perubahan yang diperlukan**	**Pertimbangan systemically desirable**	**Pertimbangan culturally feasible dan prasyarat**	**Aktor yang berkaitan**
kualitas deliberasi Musrenbang (RD1)	penjelasan jenis dan kewenangan usulan, fasilitasi dialog, serta transparansi kriteria prioritas.	pembahasan dua arah sehingga kebutuhan masyarakat dapat dipertimbangkan secara lebih jelas.	Musrenbang. Memerlukan koordinasi, kesiapan fasilitator, dan penyampaian informasi yang dapat dipahami peserta.	fasilitator, dan masyarakat.
Penguatan umpan balik dan pelacakan usulan (RD2)	Penetapan informasi status usulan, pembaruan perkembangan, dokumentasi alasan keputusan, serta penyampaian informasi tindak lanjut kepada pengusul.	Memastikan pengusul mengetahui status, alasan keputusan, dan tindak lanjut usulan sehingga memperkuat akuntabilitas proses perencanaan.	Dapat dikembangkan melalui pemanfaatan informasi dan pencatatan dalam proses perencanaan. Memerlukan koordinasi Bappeda dan OPD serta memperhatikan kapasitas SIPD dan kewenangan masing-masing pihak.	Bappeda, OPD teknis, kecamatan, pemerintah desa/kelurahan, dan pengusul.
Penguatan integrasi tiga pendekatan perencanaan (RD3)	Pemberian akses awal terhadap rancangan RKPD, penyediaan waktu konsultasi yang memadai, penguatan dialog, serta keterbukaan kriteria penentuan prioritas.	Memperkuat keseimbangan pertimbangan teknokratis, politis, dan partisipatif dalam penyusunan RKPD serta keterlacakan masukan masyarakat.	Dapat dilakukan melalui perbaikan akses dokumen, waktu konsultasi, dan mekanisme pembahasan dalam tahapan perencanaan yang telah ditetapkan. Memerlukan koordinasi antaraktor dan memperhatikan regulasi serta kapasitas fiskal.	Bappeda, OPD, DPRD, dan perwakilan masyarakat.
Peningkatan kemampuan	Pemetaan kesulitan pengguna,	Memastikan aspirasi yang telah dibahas	Dapat disesuaikan dengan	Bappeda, operator SIPD, kecamatan,

Perubahan yang diinginkan	Aktivitas perubahan yang diperlukan	Pertimbangan systemically desirable	Pertimbangan culturally feasible dan prasyarat	Aktor yang berkaitan
pengisian SIPD (RD4)	penyusunan panduan dan contoh pengisian, pelatihan praktik, pendampingan, serta pemeriksaan dan koreksi isian.	dapat dicatat secara benar, lengkap, dan sesuai dengan logika perencanaan.	kebutuhan perangkat desa, ketersediaan anggaran dan waktu, jumlah pengguna, serta jadwal penyusunan RKPD.	serta perangkat desa dan kelurahan.



Gambar 4. Model Sintesis Perubahan Sistem Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan RKPD Kabupaten Garut

Sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 4, keempat subsistem perbaikan bekerja sebagai satu kesatuan yang saling menopang dan tidak sepenuhnya bersifat linier. Penguatan deliberasi Musrenbang (RD1) berfungsi menghasilkan aspirasi warga yang terstruktur dan selaras dengan kamus usulan di tingkat hulu. Aspirasi tersebut memerlukan ketepatan pencatatan dan validasi melalui peningkatan kapasitas operator SIPD (RD4) agar tidak tereliminasi akibat kesalahan teknis format maupun perbedaan istilah perencanaan. Selanjutnya, data usulan yang tervalidasi bersama masukan masyarakat dalam konsultasi publik harus diintegrasikan secara seimbang dengan

pertimbangan teknokratis OPD dan politis DPRD melalui kriteria prioritas yang terbuka dalam penyusunan Ranwal (RD3). Pada tahap akhir, seluruh keputusan beserta alasannya harus mengalir kembali kepada pengusul melalui mekanisme umpan balik dan pelacakan status (RD2).

Keunggulan utama arsitektur sistemik pada Gambar 4 terletak pada lingkar pembelajaran berkelanjutan (*cyclic learning loop*) dan subsistem pemantauan 3E. Perbaikan pada satu subsistem tidak akan optimal apabila subsistem lainnya diabaikan: kecakapan teknis operator SIPD (RD4) tidak akan menghasilkan usulan berkualitas jika deliberasi awal (RD1) tidak partisipatif, dan kualitas Musrenbang (RD1) akan kembali merosot apabila ketidakjelasan tindak lanjut (RD2) terus memelihara skeptisisme warga. Sebaliknya, ketika informasi status dan alasan penolakan atau penundaan dari RD2 serta hasil koreksi teknis dari RD4 dikembalikan kepada desa dan masyarakat, keduanya menjadi bahan koreksi dan pembelajaran bersama untuk merumuskan usulan yang lebih matang pada siklus RKPD tahun berikutnya. Dengan memadukan lensa tangga partisipasi Arnstein untuk menilai distribusi pengaruh dan kerangka SSM untuk menata keterhubungan proses lintas aktor, studi ini menegaskan bahwa transformasi dari partisipasi simbolis menuju partisipasi substantif menuntut perbaikan serentak atas kapasitas teknis, ruang deliberasi, keterbukaan integrasi kebijakan, dan akuntabilitas umpan balik dalam batas kewenangan serta kapasitas fiskal daerah.

4. Kesimpulan

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan RKPD Kabupaten Garut telah memiliki saluran formal melalui Musrenbang desa dan kecamatan, penginputan usulan ke dalam SIPD, serta Forum Konsultasi Publik, tetapi keterlibatan tersebut belum sepenuhnya menghasilkan pengaruh substantif terhadap keputusan perencanaan. Ketidakselarasan ini terbentuk dari rangkaian hambatan yang saling terkait, meliputi ketimpangan pemahaman atas kamus usulan yang kerap baru diketahui saat forum berlangsung, kendala teknis operator desa dalam menerjemahkan aspirasi ke struktur kolom dan logika perencanaan SIPD tanpa pelatihan praktik memadai, terbatasnya akses awal materi serta waktu dialog pada penyusunan Rancangan Awal RKPD yang didominasi pendekatan teknokratis dan politis, hingga ketiadaan kejelasan tindak lanjut atas usulan yang bahkan telah berstatus "disetujui" di SIPD. Merujuk pada tangga partisipasi Sherry Arnstein, kondisi tersebut memperlihatkan bahwa kehadiran formal warga maupun tercatatnya usulan secara digital belum menjamin pembagian pengaruh nyata, melainkan berisiko terjebak dalam keterlibatan simbolis (*tokenism*) yang memicu sikap skeptis serta penurunan antusiasme masyarakat pada siklus Musrenbang berikutnya.

Dari sisi kontribusi metodologis, penerapan enam tahap awal Soft Systems Methodology (SSM) menawarkan kerangka analisis sistemik yang melampaui kajian deskriptif konvensional dalam studi partisipasi dan perencanaan daerah. Pertama, alih-alih memotret kendala forum, pengoperasian SIPD, atau akomodasi anggaran secara terpisah, SSM memetakan partisipasi sebagai satu kesatuan sistem aktivitas manusia (*human activity system*) yang saling bergantung menghubungkan kualitas deliberasi Musrenbang (RD1), kapasitas teknis pencatatan SIPD (RD4), integrasi pendekatan

teknokratis, politis, dan partisipatif dalam Rancangan Awal RKPD (RD3), serta mekanisme umpan balik usulan (RD2). Kedua, melalui *Rich Picture* dan analisis *CATWOE*, SSM mengungkap serta menyandingkan perbedaan pandangan dunia (*worldview*) antaraktor seperti orientasi Bappeda terhadap kesesuaian regulasi dan batas fiskal versus tuntutan pemerintah desa dan warga atas kejelasan aturan main dan kepastian realisasi—tanpa mereduksi dinamika relasi kuasa atau memaksakan satu definisi masalah tunggal. Ketiga, perpaduan antara model konseptual yang dibandingkan dengan praktik nyata dan subsistem pengendalian kinerja *3E* (*efficacy, efficiency, effectiveness*) menyediakan jembatan operasional antara evaluasi normatif tangga partisipasi Arnstein dan perancangan perubahan kelembagaan yang diinginkan secara sistemik (*systemically desirable*) sekaligus layak secara kultural (*culturally feasible*).

Secara implikasi kebijakan, hasil penelitian ini menuntut Pemerintah Kabupaten Garut khususnya Bappeda sebagai koordinator perencanaan, OPD teknis, pemerintah kecamatan, dan pemerintah desa/Kelurahan untuk menggeser fokus tata kelola dari pemenuhan prosedur administratif menuju akuntabilitas partisipasi di sepanjang siklus RKPD. Pemerintah daerah perlu memandang sikap apatis warga bukan semata sebagai kurangnya kesadaran berpartisipasi, melainkan sebagai respons rasional atas ketiadaan umpan balik dan asimetri informasi, sehingga akuntabilitas informasi harus mendahului ajakan untuk terlibat kembali. Sejalan dengan prinsip kelayakan kultural-kelembagaan pada tahap keenam SSM, pembaruan kebijakan tersebut dapat dioperasionalkan dengan mengoptimalkan mekanisme RKPD dan platform SIPD yang sudah berjalan tanpa membentuk struktur kelembagaan baru.

Operasionalisasi kebijakan tersebut bertumpu pada empat intervensi yang saling mengunci: (1) pra-Musrenbang dan deliberasi (RD1) melalui penyederhanaan bahasa kamus usulan dan penyebarluasannya sebelum forum dilaksanakan disertai ruang konsultasi serta fasilitasi dialog dua arah, (2) penguatan kapasitas teknis SIPD (RD4) melalui pemetaan kesulitan operator desa/kelurahan, penyediaan panduan berbasis contoh isian, klinik pelatihan praktik langsung, pendampingan kecamatan/Bappeda, penyamaan standar verifikasi lintas OPD, serta notifikasi dan catatan koreksi perbaikan yang terperinci, (3) keterbukaan integrasi pada Rancangan Awal RKPD (RD3) dengan memberikan akses awal dokumen rancangan sebelum Forum Konsultasi Publik, memperluas waktu diskusi, serta mendokumentasikan keterlacakan pertimbangan atas masukan publik bersama kajian teknokratis dan politis, dan (4) sistem umpan balik serta pelacakan status usulan (RD2) melalui pembaruan status berkala dan alasan keputusan yang membedakan secara tegas status administratif "disetujui" di SIPD, pencantuman dalam Renja/RKPD, dan kepastian pendanaan APBD hingga tahap anggaran. Di samping itu, penyelenggara perencanaan perlu menjaga keadilan representasi dengan menyediakan variasi jadwal, informasi yang mudah dipahami, serta kanal masukan alternatif bagi kelompok yang terkendala jarak geografis atau waktu tanpa menggantikan musyawarah langsung. Seluruh langkah kebijakan tersebut perlu dievaluasi secara berkala menggunakan indikator *3E* untuk memastikan perbaikan berjalan dalam lingkar pembelajaran kelembagaan yang berkesinambungan.

Penelitian ini dibatasi pada enam tahap awal SSM karena kewenangan pelaksanaan aksi perbaikan tahap ketujuh berada pada Pemerintah Kabupaten Garut, sehingga efektivitas aktual dari model perubahan yang dirumuskan belum diuji secara empiris; selain itu, pengumpulan data lapangan berlangsung di luar jadwal pelaksanaan Musrenbang sehingga dinamika forum digali melalui wawancara, FGD, dan telaah dokumen. Penelitian lanjutan disarankan untuk menelaah lebih dalam pengaruh jalur politik (Pokok-Pokok Pikiran DPRD) terhadap penetapan prioritas RKPD, menguji coba efektivitas model umpan balik dan klinik pengisian SIPD melalui penelitian tindakan (*action research*) di tingkat kecamatan percontohan, serta membandingkan dinamika partisipasi antara wilayah perkotaan dan desa terpencil (*3T*) di Kabupaten Garut.

5. Daftar Pustaka

Abdi, A. N. M., Nageye, A. I., & Sabriye, H. O. (2025). Examining the effects of public participation on residents' trust in local government: The mediating effect of perceived responsiveness. *PLOS ONE*, *20*(5), e0323047. https://doi.org/10.1371/JOURNAL.PONE.0323047

Abe. (2002). *Perencanaan daerah partisipatif*.

Albar, Rohan. M., & Hambali, H. (2024). Efektivitas Tahapan Perencanaan Pembangunan Dalam (Musrenbang) Di Kecamatan Pohjentrek Kabupaten Pasuruan. *Almufi Jurnal Sosial Dan Humaniora*, *1*(3), 243–253. https://doi.org/10.63821/ASH.V1I3.356

Apritasari, A., Baru, B. M., & Harianto. (2026). Demokrasi Deliberatif pada Musyawarah Pembangunan Daerah Kabupaten Magetan. *Cerdika Jurnal Ilmiah Indonesia*. https://doi.org/10.59141/cerdika.v6i6.3321

Arwan, Prmudiana, I. D., & Mustofa, A. (2026). Multi-Stakeholder Synergy in Innovation-Based Regional Development Planning at the Regional Development Planning Agency of Sidoarjo Regency. *International Journal of Social Welfare and Family Law*, *3*(1), 1–8. https://doi.org/10.62951/ijsw.v3i1.540

Asri. (2016). *Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahunan (Rkpd) Di Kabupaten Enrekang*.

Azhar, S., Fithra, H., & Hafni. (2026). From Formal Participation to Procedural Justice: Inter-Actor Relations in the Musrenbang of Pidie Regency. *Journal of Law and Justice*, *1*(3), 247–258.

Checkland, Peter. (1981). *Systems thinking, Systems Practice. Wiley. ISBN: 9780471279112.* J. Wiley. https://www.google.com/books/edition/Systems_Thinking_Systems_Practice/icXaAAAAMAAJ?hl=en

Dewantara, R. (2023). *Metodologi Penelitian Sistem Berbasis Action Research: Teori Dan Aplikasinya*. Universitas Brawijaya Press.

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://doi.org/10.24853/penta.1.2.143-154

Fahmi, A., Hutauruk, & P, R. (2022). Public Participation in Local Governance: A Case Study of Development Planning in East Jakarta Administration. *Jurnal Sosial Dan Humanis Sains (JSHS)*, *7*(2), 109–113.

Ferizal, A., & Noviar, H. (2022). Analisis Perencanaan Pembangunan Daerah dan Anggaran di Kabupaten Nagan Raya. *SI-MEN (Akuntansi Dan Manajemen) STIES*, *13*(1), 18–31. https://doi.org/10.36083/SI-MEN.V13I1.261

Fitriani, Y. (2022). Pendekatan Soft System Methodology Dalam Pengembangan Community Parenting di Desa Migran Produktif Jepara, Lampung Timur. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JUAN)*, *10*(1), 25–39. https://doi.org/10.31629/JUAN.V10I1.4357

Hardjosoekarto. (2012). *Soft systems methodology:(metode serba sistem lunak)*.

Herman, M. A., & Trilestari, E. W. (2025). Kajian Implementasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Menggunakan Soft System Methodology di Kota Bandung. *Public Service and Governance Journal*, *6*(2), 321–340. https://doi.org/10.56444/PSGJ.V6I2.3016

Hidayat, S. S., Lestari, E. W. T., & Nurliawati, N. (2024). Model Tata Kelola Kolaboratif (Collaborative Governance) dalam Program Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kota Sukabumi. *Mimbar : Jurnal Penelitian Sosial Dan Politik*, *13*(2), 269–286. https://doi.org/10.32663/TDF08G14

Katipana, E. F., Mustamu, J., & Lekipiouw, S. H. (2026). Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kecamatan Leti Kabupaten Maluku Barat Daya. *Jurnal Locus Penelitian Dan Pengabdian*. https://doi.org/10.58344/locus.v5i8.6339

Magriasti. (2011). *Arti penting partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik di daerah: analisis dengan teori Sistem David Easton*.

Maulana, H., Amri, A., & Iski, N. (2023). Model Pengembangan Pembiayaan Syariah Sektor Pertanian di Provinsi Aceh: Suatu Telaah Soft System Methodology. *Indonesian Journal of Agricultural Sciences / Jurnal Ilmu Pertanian Indonesia*, *28*(1), 140. https://doi.org/10.18343/JIPI.28.1.141

Premilasari, Wasistiono, S., Prabowo, H., Rowa, H., & Alma'arif. (2023). Bagaimana Open Government Diterapkan Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah? (Sebuah Analisis dengan Menggunakan Soft Systems Methodology). *Jurnal Academia Praja*, *6*(1), 166–184. https://doi.org/10.36859/jap.v6i1.1422

Riansyah, R. P., Nurdin, N., & Sutrisno, E. (2023). Strategi Peningkatan Usulan Aspirasi Masyarakat dan Daerah Dalam Perencanaan Pembangunan Nasional. *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi*, *22*(2), 188–198. https://doi.org/10.21009/jimd.v22i2.35034

Rifandini, R., Puteri, B. P. T., Sholakodin, & F, A. (2023). Analisis Model Mekanisme Partisipasi Forum Anak dalam Pembangunan Sosial: Suatu Pendekatan SSM: Suatu Pendekatan SSM. *Jurnal Transformative*, *9*(1), 102–124.

Saleh, J., Sam, M., & Nilwana, A. (2025). Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Rkpd di Kabupaten Sidenreng Rappang Berdasarkan Teori Partisipasi Arnstein. *Jurnal Ekonomi Manajemen Sistem Informasi*. https://doi.org/10.38035/jemsi.v6i5.5073

Saputra, G. T. D. (2023). Analisis Penyusunan Perencanaan Dalam Situasi Pandemi Covid-19 (Studi Kasus: Evaluasi Perencanaan Penganggaran pada Badan Perencanaan

Pembangunan Daerah Provinsi Bali Sesuai Target Dalam Rkpd dan Renja Tahun 2021). *Jurnal Widya Publika*, *11*(1), 59–70. https://doi.org/10.70358/widyapublika.v11i1.1026

Saragih, J. R., Ritonga, N. K., & Harmain, U. (2022). Efektivitas perencanaan partisipatif dan perancangan model perencanaan partisipatif dalam musrenbang RKPD Kecamatan Tebing Syahbandar, Kabupaten Serdang Bedagai, Sumatera Utara. *Region : Jurnal Pembangunan Wilayah Dan Perencanaan Partisipatif*, *17*(2), 317–330. https://doi.org/10.20961/REGION.V17I2.55402

Sonnenfeld, A., Stevenson, J., & Waddington, H. S. (2024). Does citizen engagement improve development outcomes? A realist-informed systematic review of participation and accountability mechanisms. *Journal of Development Effectiveness*, *16*(1), 27–60.

Wamo, A., Maryani, D., & Azikin, A. (2025). Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2025 Di Kabupaten Jayawijaya Provinsi Papua Pegunungan. *Jurnal Kajian Pemerintah: Journal of Government, Social and Politics*, *11*(2), 689–700. https://doi.org/10.25299/JKP.2025.VOL11(2).25792

Widodo, W., & Mirnawati. (2026). Partisipasi Masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) untuk Menentukan Prioritas Pembangunan di Kecamatan Metro Barat Kota Metro. *Tapis : Jurnal Penelitian Ilmiah*, *10*(2), 175–186. https://doi.org/10.32332/tapis.v10i2.14493

Wrihatnolo, R., & Dwidjowijoto, N. R. (1996). *Manajemen pembangunan Indonesia: sebuah pengantar dan panduan* (Vol. 1). Jakarta: PT Elex Media Komputindo. Retrieved from https://books.google.co.id/books?id=coUs3aBV75MC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false

Zanini, M. T. F., Migueles, C. P., Gambirage, C., & Silva, J. (2023). Barriers to local community participation in mining projects: The eroding role of power imbalance and information asymmetry. *Resources Policy*, *86*. https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2023.104283