

## ANTARA PROSEDUR DAN SUBSTANSI: ANALISIS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM MUSYAWARAH PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DI KECAMATAN BANDAR HULUAN, KABUPATEN SIMALUNGUN

Siti Aminah Siregar<sup>1</sup>, Pinondang Nainggolan<sup>2\*</sup>, Anggiat Sinurat<sup>3</sup>, Benteng Sihombing<sup>4</sup>

<sup>1,2,3,4</sup>Program Studi Ilmu Perencanaan Wilayah dan Kota, Sekolah Pascasarjana, Universitas  
Simalungun

### ABSTRAK

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu prinsip kunci dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, namun implementasinya di tingkat akar rumput masih menghadapi berbagai kendala. Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan pembangunan daerah serta partisipasi masyarakat dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kecamatan Bandar Huluan, Kabupaten Simalungun. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data berupa wawancara semi terstruktur, observasi, studi dokumentasi, dan kepustakaan terhadap informan yang dipilih secara purposive dan snowball, meliputi unsur Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), camat, perangkat kecamatan, kepala desa, dan perwakilan masyarakat. Analisis data mengacu pada model interaktif Miles dan Huberman yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan simpulan/verifikasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara prosedural formal, proses perencanaan pembangunan di tingkat desa dan kecamatan telah mengikuti Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2017, namun sejumlah tahapan substantif—terutama pembahasan dan penetapan prioritas kegiatan secara bersama dalam forum musyawarah—belum sepenuhnya dilaksanakan. Partisipasi masyarakat dinilai masih rendah bila ditinjau dari empat ciri perencanaan partisipatif, yaitu fokus perencanaan, partisipatoris, sinergitas, dan legalitas. Dominasi elite desa dalam merumuskan daftar prioritas, minimnya sosialisasi, keterbatasan waktu musyawarah, dan sikap pesimistis masyarakat akibat usulan yang jarang terealisasi menjadi faktor utama rendahnya partisipasi. Penelitian ini merekomendasikan penyederhanaan tahapan perencanaan partisipatif, optimalisasi identifikasi kebutuhan mulai tingkat RT/RW, serta penguatan kapasitas aparat dan kader pembangunan desa.

**Kata Kunci:** Partisipasi Masyarakat, Perencanaan Pembangunan, Musrenbang, Pemerintahan Desa, Simalungun

### ABSTRACT

*Community participation is a core principle of Indonesia's National Development Planning System (Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional/SPPN) mandated by Law No. 25 of 2004, yet its implementation at the grassroots level continues to face considerable challenges. This study aims to describe and analyze the regional development planning process and community participation in the Development Planning Deliberation (Musrenbang) in Bandar Huluan Subdistrict, Simalungun Regency. A descriptive qualitative approach was employed, with data collected through semi-structured interviews, observation, documentation, and literature review involving purposively and snowball-selected informants from the Regional Development Planning Agency (Bappeda), the subdistrict head, village officials, and community representatives. Data were analyzed using the Miles and Huberman interactive model, comprising data reduction, data display, and conclusion drawing/verification. The findings show that the formal, procedural stages of development planning at the village and subdistrict levels generally followed Bupati Regulation No. 11 of 2017, yet several substantive stages—particularly the joint discussion and determination of priority activities within deliberation forums—remain*



*inadequately implemented. Community participation was found to be low across four dimensions of participatory planning: planning focus, participatory process, synergy, and legality. Elite domination in formulating priority lists, limited socialization, restricted deliberation time, and community pessimism stemming from unrealized proposals were identified as the main contributing factors. The study recommends simplifying participatory planning procedures, strengthening needs identification from the neighborhood (RT/RW) level, and enhancing the capacity of local officials and village development cadres.*

*Keywords: Community Participation, Development Planning, Musrenbang, Village Governance, Simalungun*

## **PENDAHULUAN**

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah sangat bergantung pada kesiapan pemerintah daerah dalam menata sistem pemerintahannya agar tercipta pembangunan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, serta mendapat partisipasi aktif dari masyarakat. Pembangunan pada hakikatnya dilaksanakan untuk mensejahterakan masyarakat, dan partisipasi masyarakat merupakan perwujudan kesadaran, kepedulian, serta tanggung jawab masyarakat terhadap pentingnya pembangunan bagi perbaikan mutu hidup mereka sendiri (Tjokroamidjojo, 1998).

Untuk mewadahi keterlibatan tersebut, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), yang salah satu tujuannya adalah mengoptimalkan partisipasi masyarakat melalui mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) berjenjang, mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, hingga kabupaten/kota. Ketentuan ini kemudian diperkuat melalui berbagai regulasi turunan di tingkat daerah, dan dalam konteks tata kelola desa, kerangka hukumnya kini semakin dipertegas dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang antara lain menekankan penguatan kapasitas pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat sebagai bagian dari tata kelola desa yang lebih partisipatif (Zuliyah & Megawati, 2025). Perkembangan regulasi ini menegaskan bahwa isu partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan tetap menjadi agenda strategis yang relevan hingga saat ini.

Meskipun kerangka hukum tersedia secara memadai, sejumlah kajian terbaru menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam Musrenbang pada berbagai daerah di Indonesia masih menghadapi persoalan serupa. Studi di Kabupaten Konawe misalnya, menemukan bahwa keterlibatan masyarakat dalam Musrenbang sangat dipengaruhi oleh peran aktif perangkat desa, kompetensi fasilitator, dan transparansi prosedur, sementara kurangnya pemahaman masyarakat tentang mekanisme Musrenbang serta ketidakmerataan akses informasi tetap menjadi penghambat utama (Publica, 2024). Temuan yang relatif konsisten juga dilaporkan pada Musrenbang Desa Barugae, yang mengungkap bahwa kualitas partisipasi warga masih rendah akibat keterbatasan waktu dan minimnya pemahaman atas tujuan musyawarah (Fitri et al., 2025). Kajian di Desa Fafinesu B, Kabupaten Timor Tengah Utara turut menegaskan bahwa keterlibatan warga sejak tahap konseptualisasi hingga evaluasi hasil pembangunan merupakan prasyarat keberhasilan program, namun dalam praktiknya



keterlibatan tersebut sering kali berhenti pada tahap formal semata (Bekun & Fina, 2023). Dengan kata lain, kesenjangan antara partisipasi yang bersifat prosedural (memenuhi tahapan administratif) dan partisipasi yang bersifat substantif (memengaruhi keputusan) merupakan persoalan yang berulang di berbagai wilayah.

Fenomena serupa teridentifikasi di Kecamatan Bandar Hulan, Kabupaten Simalungun. Hasil observasi awal terhadap pelaksanaan musyawarah pembangunan desa (musbangdes) dan Musrenbang kecamatan menunjukkan adanya kecenderungan bahwa usulan yang diajukan dalam forum musyawarah lebih banyak merupakan rumusan elite desa/kecamatan dibandingkan hasil penjangkaran aspirasi masyarakat secara menyeluruh. Tingkat kehadiran unsur masyarakat penting—seperti kader pembangunan desa, tokoh adat, dan tokoh pemuda—relatif rendah, demikian pula tingkat keaktifan peserta dalam forum. Sebagian peserta bahkan mengaku menghadiri musyawarah semata-mata untuk memenuhi undangan tanpa memahami tujuan dan mekanisme prosesnya. Kondisi ini menarik untuk dikaji lebih mendalam mengingat Kecamatan Bandar Hulan, sebagaimana kecamatan lain di Kabupaten Simalungun, secara formal telah menjalankan mekanisme perencanaan pembangunan sesuai Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2017, namun dalam praktiknya efektivitas partisipasi masyarakat perlu diuji secara empiris.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) bagaimanakah proses perencanaan pembangunan di Kecamatan Bandar Hulan, Kabupaten Simalungun; dan (2) bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam proses tersebut. Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis proses perencanaan pembangunan daerah, serta mendeskripsikan dan menganalisis partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Bandar Hulan, Kabupaten Simalungun. Secara akademik, penelitian ini diharapkan memperkaya kajian pemerintahan yang berfokus pada partisipasi masyarakat dalam pembangunan; secara praktis, hasil penelitian diharapkan bermanfaat bagi para pemangku kepentingan (stakeholders) pembangunan daerah dalam menyempurnakan mekanisme perencanaan partisipatif.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, yang bertujuan menggambarkan secara mendalam dan terperinci partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah di Kecamatan Bandar Hulan, Kabupaten Simalungun (Moleong, 2006). Melalui pendekatan ini, peneliti berupaya menginterpretasikan makna tersurat maupun tersirat dari penjelasan informan, hasil observasi lapangan, dan dokumentasi terkait, yang berkembang secara dinamis mengikuti interaksi selama proses penelitian berlangsung.

Sumber data terdiri atas data primer, yakni hasil wawancara dan observasi langsung terhadap informan di lapangan, dan data sekunder, yakni dokumen, laporan, publikasi instansi terkait, serta hasil penelitian sejenis. Informan dipilih secara purposive berdasarkan pemahamannya terhadap fenomena penelitian, dengan tambahan informan yang diperoleh melalui teknik snowball sampling hingga tidak ditemukan lagi informasi baru. Informan penelitian meliputi unsur Bappeda Kabupaten Simalungun, Camat Bandar Hulan, perangkat kecamatan, kepala desa, Badan Perwakilan Desa (BPD), serta perwakilan



masyarakat/stakeholders seperti tokoh masyarakat, tokoh agama, dan tokoh perempuan (PKK) yang terlibat dalam proses perencanaan pembangunan.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui empat cara, yaitu wawancara mendalam (in-depth interview) secara tatap muka dengan atau tanpa pedoman wawancara; penelitian kepustakaan (library research) terhadap literatur relevan; penelitian lapangan (field research) melalui kunjungan langsung ke lokasi penyelenggaraan musyawarah; dan dokumentasi terhadap sumber tertulis resmi maupun tidak resmi yang relevan dengan proses perencanaan pembangunan.

Analisis data mengacu pada model interaktif Miles dan Huberman (1992) yang bersifat siklikal dan tidak dapat dipisahkan dari proses pengumpulan data, meliputi tiga tahap: (1) reduksi data, yakni proses pemilihan dan penyederhanaan data mentah dari lapangan ke dalam kategori tertentu; (2) penyajian data, yakni pengorganisasian hasil reduksi ke dalam bentuk naratif yang runtut dan mudah dipahami; dan (3) penarikan simpulan/verifikasi, yakni penarikan simpulan sementara yang terus diuji kebenarannya dengan data pembanding hingga diperoleh simpulan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Analisis partisipasi masyarakat dalam penelitian ini mengacu pada empat ciri perencanaan partisipatif menurut Wicaksono dan Sugiarto (dalam Wijaya, 2001), yaitu: (1) fokus perencanaan, yang berbasis pada masalah dan kebutuhan riil masyarakat serta memperhatikan aspirasi yang dibangun atas dasar saling percaya dan keterbukaan; (2) partisipatoris, yakni kesetaraan peluang bagi setiap warga untuk menyumbangkan pemikiran tanpa dihambat oleh kemampuan berbicara, waktu, dan tempat; (3) sinergitas perencanaan, yaitu kerja sama antarwilayah administratif dan interaksi antarpemangku kepentingan; dan (4) legalitas perencanaan, yakni kesesuaian proses dengan peraturan yang berlaku serta penjunjungan etika dan tata nilai masyarakat.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Gambaran Umum Wilayah Penelitian**

Kabupaten Simalungun secara astronomis terletak antara 02°36'05"–03°18'14" Lintang Utara dan 98°32'03"–99°35'03" Bujur Timur, dengan luas wilayah 4.372,86 km<sup>2</sup> dan jumlah penduduk 863.693 jiwa pada tahun 2018, tersebar di 32 kecamatan (BPS Kabupaten Simalungun, 2019). Kecamatan Bandar Hulan merupakan salah satu dari 32 kecamatan tersebut, dengan luas wilayah 121,86 km<sup>2</sup>, terdiri atas 10 nagori (desa) dan 79 dusun, serta berpenduduk 26.646 jiwa atau sekitar 3,8 persen dari total penduduk kabupaten. Kepadatan penduduk kecamatan ini, yakni 248,26 jiwa/km<sup>2</sup>, berada di atas rata-rata kepadatan penduduk Kabupaten Simalungun (197,51 jiwa/km<sup>2</sup>). Empat nagori menjadi fokus penelitian ini, yaitu Naga Jaya, Bandar Tongah, Laras, Naga Soppa, dan Tanjung Hataran, yang dipilih karena merepresentasikan variasi mekanisme penjangkaran aspirasi masyarakat di kecamatan tersebut.

### **Proses Perencanaan Pembangunan Daerah**

Mekanisme perencanaan pembangunan tahunan di Kabupaten Simalungun diatur dalam Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyusunan, Penetapan, dan Pelaporan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, yang menggariskan bahwa perencanaan pembangunan dari bawah (bottom-up) mencakup tahap persiapan, pelaksanaan musyawarah, dan penyusunan keluaran berupa daftar prioritas kegiatan. Di tingkat desa, proses idealnya diawali dengan kegiatan penyelidikan masalah dan kebutuhan dari tingkat Rukun Tetangga



(RT), dilanjutkan dengan musyawarah tingkat dusun, dan bermuara pada musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbang desa).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan tahapan tersebut belum seragam di setiap desa. Nagori Naga Jaya menjadi contoh praktik yang relatif baik, di mana kepala desa secara rutin turun ke tingkat RT/RW setiap bulan untuk menjaring aspirasi, sehingga usulan yang masuk ke musrenbang desa benar-benar berbasis pada kebutuhan warga. Sebaliknya, di Nagori Bandar Tongah, Laras, Naga Soppa, dan Tanjung Hataran, penjangkaran aspirasi cenderung dilakukan pada tingkat dusun dengan peserta terbatas pada ketua RW dan pengurusnya, sementara penetapan daftar prioritas kegiatan yang akan diajukan ke kecamatan dilakukan oleh kepala desa beserta aparat dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) tanpa pembahasan bersama peserta musyawarah. Sekretaris Nagori Bandar Tongah mengungkapkan bahwa keterbatasan waktu menjadi alasan utama tidak diagendakannya pembahasan bersama atas daftar prioritas kegiatan tersebut.

Di tingkat kecamatan, pelaksanaan Musrenbang pada 21 Februari 2020 dihadiri 60 peserta yang terdiri atas perwakilan desa (kepala desa, LPMD, PKK, dan BPD), lima Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan kecamatan, serta narasumber dari Bappeda, Sekretariat Daerah, dan anggota DPRD Kabupaten Simalungun. Meskipun demikian, sejumlah tahapan penting dalam petunjuk teknis belum dilaksanakan, antara lain: verifikasi bersama atas daftar prioritas usulan desa, pembagian peserta ke dalam kelompok pembahasan menurut fungsi SKPD, serta kesepakatan bersama atas kriteria dan daftar prioritas kegiatan kecamatan. Daftar usulan yang akan diteruskan ke musrenbang kabupaten pada praktiknya telah disusun (dicetak) oleh pihak kecamatan sebelum forum berlangsung, sehingga forum musyawarah lebih berfungsi sebagai ajang sosialisasi keputusan yang telah diambil dibandingkan ruang pengambilan keputusan bersama. Camat Bandar Hulan turut mengakui bahwa hanya sekitar 20 persen usulan masyarakat yang berhasil direalisasikan pada tahun anggaran sebelumnya, karena harus bersaing dengan usulan dari kecamatan lain maupun usulan SKPD yang seringkali tidak sinkron.

### **Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan**

**Fokus Perencanaan.** Ciri pertama perencanaan partisipatif adalah kesesuaian rencana dengan masalah dan kebutuhan riil masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kegiatan penyelidikan kebutuhan di tingkat RT belum berjalan merata di seluruh desa. Tingkat kehadiran warga dalam kegiatan tersebut umumnya rendah, terutama karena waktu penyelenggaraan yang dipilih pada malam hari (ba'da magrib) dinilai kurang nyaman, khususnya bagi perempuan. Salah seorang warga Nagori Laras menuturkan keengganannya hadir karena kegiatan dilaksanakan malam hari dan menganggap kehadiran suami sudah cukup mewakili keluarga. Faktor lain adalah sikap pesimistis warga karena usulan yang disampaikan pada tahun-tahun sebelumnya jarang ditindaklanjuti pemerintah, sehingga sebagian warga enggan hadir kembali pada kegiatan penyelidikan berikutnya. Akibatnya, sebagian besar usulan di tingkat dusun justru dirumuskan oleh kepala dusun dan aparat desa berdasarkan pemahaman mereka atas kondisi warganya, bukan hasil penggalian langsung dari masyarakat.

**Partisipatoris.** Ciri kedua adalah kesetaraan peluang setiap warga dalam menyumbangkan pemikiran tanpa dihambat oleh kemampuan berbicara, waktu, dan tempat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterlibatan masyarakat dalam forum Musrenbang, baik di tingkat desa maupun kecamatan, belum mewakili seluruh unsur masyarakat. Peserta yang



diundang dalam Musrenbang kecamatan terbatas pada kepala desa, LPMD, tokoh masyarakat, dan PKK, sedangkan masyarakat umum di luar unsur tersebut umumnya tidak mengetahui waktu dan hasil penyelenggaraan Musrenbang. Kesempatan menyampaikan pendapat pun kerap dibatasi oleh waktu forum yang relatif singkat, sehingga kehadiran sebagian peserta lebih banyak berfungsi sebagai pendengar. Empat faktor utama teridentifikasi sebagai penyebab rendahnya partisipasi, yaitu keterbatasan pemahaman masyarakat tentang perencanaan pembangunan, sikap pesimistis akibat usulan yang tidak terakomodasi, terbatasnya jumlah aparat dan kader pembangunan yang mendampingi masyarakat, serta durasi musyawarah yang tidak sebanding dengan materi yang perlu dibahas.

**Sinergitas Perencanaan.** Ciri ketiga adalah kerja sama antarwilayah administratif serta interaksi antarpemangku kepentingan. Berdasarkan hasil penelitian, aspek ini secara formal telah terpenuhi meskipun belum optimal. Daftar prioritas usulan kecamatan merupakan hasil pemaduserasian antara usulan desa dan usulan lima SKPD (Bina Marga, Pendidikan, Pasar, Pengairan, dan Peternakan), meski ketidaksinkronan antara keduanya kerap terjadi. Untuk mengurangi ketimpangan ini, Pemerintah Kabupaten Simalungun menggulirkan Program Peningkatan Partisipasi Pembangunan Kecamatan (P3K), yang mengalokasikan sekitar 10 persen dari belanja langsung APBD atau setara Rp700–800 juta per kecamatan, guna menjamin sebagian usulan prioritas kecamatan dapat direalisasikan tanpa tergeser oleh usulan SKPD.

**Legalitas Perencanaan.** Ciri keempat menyangkut kesesuaian proses dengan peraturan yang berlaku serta penjunjungan etika dan tata nilai masyarakat. Secara formal, proses perencanaan pembangunan mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dan Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2017. Namun demikian, sejumlah kepala desa mengakui belum sepenuhnya memahami kedua regulasi tersebut, sehingga mekanisme perencanaan yang dijalankan lebih banyak mengikuti kebiasaan periode sebelumnya. Kepala Nagori Tanjung Hataran, misalnya, mengaku baru menerima salinan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dari kecamatan tidak lama sebelum penelitian dilakukan. Di sisi lain, tidak ditemukan indikasi gejala sosial atau penyalahgunaan wewenang yang signifikan dalam proses tersebut, yang mengindikasikan bahwa dari sisi etika dan tata nilai, proses perencanaan relatif dapat diterima masyarakat meskipun keterlibatan substantif warga masih terbatas.

### **Pembahasan**

Secara keseluruhan, temuan penelitian ini menggambarkan adanya kesenjangan antara partisipasi prosedural dan partisipasi substantif dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Bandar Hulan. Proses Musrenbang secara formal telah diselenggarakan sesuai jadwal dan melibatkan unsur-unsur yang dipersyaratkan regulasi, namun keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan khususnya dalam menentukan prioritas kegiatan masih didominasi oleh elite desa dan kecamatan. Kondisi ini sejalan dengan pandangan Alexander Abe (2002) bahwa perencanaan partisipatif idealnya disusun langsung bersama masyarakat dengan mengedepankan prinsip saling percaya, kesetaraan berbicara, kejujuran informasi, dan keterhubungan pembahasan dengan kehidupan sehari-hari warga. Dalam kasus Bandar Hulan, prinsip kesetaraan formal sudah relatif terlihat, tetapi prinsip keterlibatan aktif masyarakat dalam merumuskan dan memutuskan prioritas kegiatan belum sepenuhnya terwujud, sebagaimana ditegaskan pula oleh Geddesian (dalam Soemarmo, 2005) bahwa keterlibatan masyarakat idealnya berlangsung sejak tahap awal penyusunan rencana, bukan hanya pada tahap sosialisasi keputusan.



Temuan ini juga konsisten dengan sejumlah kajian terbaru di berbagai daerah Indonesia. Penelitian pada Musrenbang Desa di Kabupaten Konawe menunjukkan bahwa keterlibatan aktif perangkat desa dan ketersediaan fasilitator yang kompeten menjadi penentu kualitas partisipasi masyarakat, sementara rendahnya pemahaman warga terhadap mekanisme dan manfaat Musrenbang tetap menjadi penghambat utama (Publica, 2024). Studi pada Musrenbang Desa Barugae turut menemukan bahwa keterbatasan waktu, kurangnya pemahaman warga tentang tujuan musyawarah, dan lemahnya sosialisasi menjadi faktor dominan rendahnya partisipasi (Fitri et al., 2025), sejalan dengan temuan dalam penelitian ini terkait keterbatasan waktu forum dan minimnya sosialisasi di Kecamatan Bandar Hulan. Demikian pula, kajian di Kabupaten Muna Barat menegaskan pentingnya sosialisasi awal yang memadai agar usulan masyarakat benar-benar mencerminkan kebutuhan riil, bukan sekadar daftar keinginan segelintir pihak (Oikos-Nomos, 2022).

Dominasi elite dalam proses perencanaan yang ditemukan pada penelitian ini juga dapat dipahami melalui perspektif *good governance*, sebagaimana ditemukan pada evaluasi pelaksanaan Musrenbang di Kota Denpasar yang menyoroti pentingnya transparansi dan akuntabilitas penyelenggara agar partisipasi tidak sekadar formalitas administratif (Governance, 2023). Selain itu, sikap pesimistis masyarakat Bandar Hulan akibat usulan yang jarang terealisasi merupakan pola yang berulang pula pada penelitian partisipasi masyarakat dalam pembangunan infrastruktur di Kecamatan Tanah Putih (Hafrida et al., 2023), yang menunjukkan bahwa keberlanjutan partisipasi sangat bergantung pada umpan balik nyata dari pemerintah terhadap usulan yang disampaikan warga.

Terbitnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Desa membuka peluang penguatan partisipasi masyarakat ke depan, antara lain melalui penekanan pada penguatan kapasitas pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat (Zuliyah & Megawati, 2025). Namun demikian, tanpa disertai perbaikan pada level teknis—seperti penyederhanaan tahapan musyawarah, penguatan peran kader pembangunan desa, dan pemberian umpan balik yang konsisten atas usulan masyarakat—kesenjangan antara partisipasi prosedural dan substantif sebagaimana ditemukan di Kecamatan Bandar Hulan berpotensi terus berulang. Implikasinya, penguatan kapasitas aparat perencana di tingkat desa dan kecamatan, sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bidang Sosial dan Budaya Bappeda Kabupaten Simalungun, menjadi prasyarat penting agar hasil perencanaan pembangunan benar-benar mendekati kebutuhan nyata masyarakat.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan dua hal utama. Pertama, proses perencanaan pembangunan daerah di Kecamatan Bandar Hulan, Kabupaten Simalungun belum dilaksanakan secara optimal. Beberapa tahapan proses di tingkat desa, khususnya tahap persiapan dan pembahasan bersama atas prioritas kegiatan, belum dilaksanakan di sebagian besar desa (Bandar Tengah, Laras, Naga Soppa, dan Tanjung Hataran), kecuali Nagori Naga Jaya. Di tingkat kecamatan, tahapan pembahasan bersama prioritas kegiatan juga belum sepenuhnya dijalankan, karena daftar usulan telah disiapkan pihak kecamatan sebelum forum musyawarah berlangsung.

Kedua, partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah di Kecamatan Bandar Hulan masih tergolong rendah, ditinjau dari empat ciri perencanaan partisipatif. Fokus



perencanaan belum sepenuhnya berbasis kebutuhan riil masyarakat karena kegiatan penjangkauan aspirasi di tingkat RT belum merata. Aspek partisipatoris juga masih rendah karena keterwakilan masyarakat dalam forum terbatas dan pengambilan keputusan prioritas kegiatan masih didominasi elite desa dan kecamatan. Aspek sinergitas perencanaan relatif telah terpenuhi meski belum optimal, sedangkan aspek legalitas perencanaan belum sepenuhnya terlaksana karena keterbatasan pemahaman aparat desa terhadap regulasi yang berlaku.

Beberapa rekomendasi diajukan berdasarkan temuan ini: (1) perlu penyederhanaan tahapan pelaksanaan perencanaan partisipatif agar lebih mudah dipahami dan dijalankan oleh perangkat desa/kecamatan maupun masyarakat tanpa mengurangi prinsip-prinsip partisipatif; (2) pemerintah desa perlu mengoptimalkan kegiatan identifikasi masalah dan kebutuhan masyarakat mulai tingkat RT agar tersedia basis data kebutuhan yang akurat; (3) diperlukan peningkatan pemahaman perangkat desa/kecamatan dan masyarakat mengenai mekanisme perencanaan pembangunan melalui pelatihan dan pendampingan kader pembangunan desa yang lebih intensif; dan (4) perlu sosialisasi yang optimal dan konsisten mengenai hasil serta tindak lanjut usulan masyarakat, guna membangun kembali kepercayaan dan mendorong keberlanjutan partisipasi warga dalam proses perencanaan pembangunan

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Abe, A. (2002). Perencanaan daerah partisipatif. Pondok Edukasi.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Simalungun. (2019). Kabupaten Simalungun dalam angka 2019. BPS Kabupaten Simalungun.
- Bekun, S., & Fina, Y. (2023). Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan desa melalui musrenbang (studi kasus pada program pembangunan rumah di Desa Fafinesu B, Kecamatan Insana Fafinesu, Kabupaten Timor Tengah Utara). *Jurnal Ilmiah Manajemen Publik dan Kebijakan Sosial*, 7(1), 61–70. <https://doi.org/10.25139/jmnegara.v7i1.6178>
- Fitri, F., Yudarti, Y., Hasyim, S., Sani, K. R., & Fitriani, F. (2025). Analisis kualitas partisipasi masyarakat dalam musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) Desa Barugae. *Journal of Innovative and Creativity*, 5(2), 16797–16808. <https://doi.org/10.31004/joecy.v5i2.2292>
- Governance: Jurnal Ilmiah Kajian Politik Lokal dan Pembangunan. (2023). Evaluasi good governance dalam upaya meningkatkan partisipasi masyarakat di dalam musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang): Studi kasus Musrenbang Desa Tegal Kertha, Kota Denpasar. *Governance*, 10(2).
- Hafrida, L., Hildawati, H., Sari, Y., Yanti, M., & Afrizal, D. (2023). Partisipasi masyarakat dalam pembangunan infrastruktur di Kelurahan Cempedak Rahuk, Kecamatan Tanah Putih. *Dialogue: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 5(1), 507–527. <https://doi.org/10.14710/dialogue.v5i1.16962>
- Kasim, S. S., Sarmadan, S., Supiyah, R., & Damsid, D. (2022). Model perencanaan pembangunan berbasis kelo sara dan pengaruhnya terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa. *Etnoreflika: Jurnal Sosial dan Budaya*, 11(1), 106–119. <https://doi.org/10.33772/etnoreflika.v11i1.1476>
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1992). Analisis data kualitatif (T. R. Rohidi & Mulyarto, Terj.). UI Press.
- Moleong, L. J. (2006). Metodologi penelitian kualitatif. Remaja Rosdakarya.



- Oikos-Nomos: Jurnal Kajian Ekonomi dan Bisnis. (2022). Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) desa: Studi Musrenbang Desa Guali, Kabupaten Muna Barat.
- Peraturan Bupati Simalungun Nomor 11 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyusunan, Penetapan, dan Pelaporan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Simalungun.
- Publica: Jurnal Administrasi Pembangunan dan Kebijakan Publik. (2024). Analisis partisipasi masyarakat dalam kegiatan Musrenbang Kabupaten Konawe pada tahun 2023. Publica, 15(2).
- Soemarmo. (2005). Analisis pelaksanaan pendekatan partisipatif pada proses perencanaan pembangunan di Kota Semarang: Studi kasus pelaksanaan penjangkaran aspirasi masyarakat di Kecamatan Banyumanik [Tesis, Universitas Diponegoro].
- Sugiyono. (2016). Metode penelitian kuantitatif, kualitatif, dan R&D. Alfabeta.
- Tjokroamidjojo, B. (1998). Manajemen pembangunan. Gunung Agung.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Wijaya, R. (2001). Forum pengambilan keputusan dalam proses perencanaan pembangunan di era otonomi daerah: Studi kasus di Kelurahan Jebres, Kecamatan Jebres, Kota Surakarta [Tesis, Universitas Gadjah Mada].
- Zuliyah, S., & Megawati. (2025). Kajian tentang Undang-Undang Desa No. 3 Tahun 2024 dan dampaknya terhadap kemandirian dan pemerintahan desa. Mizan: Jurnal Ilmu Hukum, 14(1), 159–170.