

ARSITEKTUR KOMUNIKASI PARTISIPATIF DALAM FORUM KONSULTASI PUBLIK RENCANA KERJA PEMERINTAH DAERAH

Susilawati Belekubun ^{1*}

¹Program Studi Ilmu Komunikasi, STIS Mutiara Tual, Kota Tual, Indonesia

*Corresponding author: susilbelekubun@gmail.com

ABSTRACT

Public consultation is intended to transform regional development planning from a technocratic exercise into a dialogic process in which citizens can influence priorities. In this study, communication architecture refers to the designed relationship among information access, actor composition, interaction arenas, and accountability mechanisms that determine how public voices enter, are exchanged within, and are followed up in the planning process. This study analyzes the participatory communication architecture documented in the Initial Draft of the 2027 Regional Government Work Plan (Ranwal RKPD) and the invitation to its Public Consultation Forum in Southeast Maluku Regency. The study employed a qualitative descriptive approach using document analysis through repeated reading, data extraction, actor classification, and thematic coding of access, actors, arena, and accountability. The findings show a strong normative commitment to participatory, top-down and bottom-up, political, and technocratic approaches. However, the documented invitation structure was heavily bureaucratic: 57 of 61 invited positions (93.44%) represented the regency government, while the remaining invitations covered one statistics agency and three higher education institutions. Civil society organizations, community and customary representatives, business groups, media, women, youth, persons with disabilities, and village-level representatives were not explicitly listed. The documents also did not specify an open submission channel, thematic facilitation mechanism, response matrix, or public reporting procedure explaining how proposals would be accepted, modified, or rejected. The study concludes that the forum was institutionally framed as consultation, but its documented pre-deliberation design had not yet met the requirements of substantive participatory communication. The article proposes a 4A model comprising Access, Actors, Arena, and Accountability as a practical framework for designing inclusive public consultation in an archipelagic region.

Keywords: *participatory communication, public consultation, development planning.*

ABSTRAK

Konsultasi publik dimaksudkan untuk mengubah perencanaan pembangunan daerah dari kegiatan teknokratis menjadi proses dialogis yang memungkinkan warga memengaruhi prioritas. Dalam penelitian ini, arsitektur komunikasi dimaknai sebagai rancangan hubungan antara akses informasi, komposisi aktor, arena interaksi dan mekanisme akuntabilitas yang menentukan bagaimana suara publik dapat masuk, dipertukarkan, dan ditindaklanjuti dalam proses perencanaan. Penelitian ini menganalisis arsitektur komunikasi partisipatif yang terdokumentasi dalam Rancangan Awal Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Ranwal RKPD) Tahun 2027 dan undangan Forum Konsultasi Publiknya di Kabupaten Maluku Tenggara. Penelitian menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan analisis dokumen melalui pembacaan berulang, ekstraksi data, klasifikasi aktor, dan pengodean tematik terhadap dimensi akses, aktor, arena, dan akuntabilitas. Hasil penelitian menunjukkan komitmen normatif yang kuat terhadap pendekatan partisipatif, atas-bawah dan bawah-atas, politis, serta teknokratis. Namun, struktur undangan yang terdokumentasi sangat didominasi birokrasi: 57 dari 61 jabatan yang diundang (93,44%) mewakili pemerintah kabupaten, sedangkan undangan lainnya mencakup satu lembaga statistik

dan tiga perguruan tinggi. Organisasi masyarakat sipil, perwakilan masyarakat dan adat, kelompok usaha, media, perempuan, pemuda, penyandang disabilitas, serta perwakilan tingkat desa/ohoi tidak tercantum secara eksplisit. Dokumen tersebut juga tidak menetapkan saluran penyampaian masukan terbuka, mekanisme fasilitasi tematik, matriks tanggapan, atau prosedur pelaporan publik yang menjelaskan bagaimana usulan diterima, diubah, atau ditolak. Penelitian menyimpulkan bahwa forum secara kelembagaan dibingkai sebagai konsultasi, tetapi rancangan pradeliberasi yang terdokumentasi belum memenuhi persyaratan komunikasi partisipatif substantif. Artikel ini mengusulkan model 4A (Akses, Aktor, Arena, dan Akuntabilitas) sebagai kerangka praktis untuk merancang konsultasi publik yang inklusif di wilayah kepulauan.

Kata kunci: komunikasi partisipatif, konsultasi publik, perencanaan pembangunan

PENDAHULUAN

Perencanaan pembangunan daerah bukan sekadar kegiatan administratif untuk menyusun program, indikator, dan anggaran. Perencanaan juga merupakan proses komunikasi ketika pemerintah mendefinisikan masalah publik, menentukan pengetahuan siapa yang dianggap sah, menegosiasikan prioritas, serta menjelaskan konsekuensi pilihan kebijakan. Sebuah dokumen perencanaan dapat lengkap secara teknis, tetapi legitimasi publiknya bergantung pada apakah kelompok terdampak memperoleh informasi yang mudah dipahami, memiliki kesempatan yang setara untuk berbicara, dapat berdeliberasi dengan pengambil keputusan, serta memperoleh penjelasan mengenai pengaruh masukan mereka terhadap keputusan akhir. Dari perspektif ini, kualitas RKPD tidak hanya berhubungan dengan konsistensi target, tetapi juga dengan arsitektur komunikasi yang melingkupi penyusunannya.

Rancangan awal rencana kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Maluku Tenggara Tahun 2027 menempati posisi penting karena merupakan penjabaran tahunan kedua dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2025–2029. Ringkasan eksekutif menyatakan bahwa penyusunan RKPD menerapkan pendekatan teknokratis, partisipatif, politis, serta atas-bawah dan bawah-atas, disertai paradigma tematik, holistik, integratif, dan spasial. Dokumen tersebut juga menyatakan bahwa keterlibatan pemangku kepentingan menjadi rujukan untuk menyempurnakan rancangan. Rumusan ini menempatkan partisipasi sebagai bagian dari logika resmi perencanaan, bukan sekadar pelengkap opsional bagi kerja teknokratis (Pemerintah Kabupaten Maluku Tenggara, 2026a).

Kebutuhan akan partisipasi bermakna diperkuat oleh tantangan pembangunan yang dijelaskan dalam dokumen yang sama. Pada tahun 2025, realisasi tingkat kemiskinan tercatat sebesar 21,16%, melampaui target 19,70%. Tingkat pengangguran terbuka mencapai 6,01%, dibandingkan target 4,25%, sedangkan Indeks Gini sebesar 0,260 dari target 0,220. Indeks Gini merupakan alat ukur statistik yang digunakan untuk melihat tingkat ketimpangan dalam suatu wilayah. Pada tahun 2027, pemerintah kabupaten berupaya menurunkan kemiskinan menjadi 18,06%, pengangguran terbuka menjadi 4,18%, dan Indeks Gini menjadi 0,244, sekaligus meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menjadi 72,09. Target-target tersebut menyangkut kelompok yang mengalami hasil pembangunan secara berbeda. Karena itu, proses perencanaan membutuhkan pengetahuan dari penduduk pulau-pulau terpencil dan ohoi, pekerja, nelayan, petani, pelaku usaha mikro, perempuan, pemuda, penyandang disabilitas, masyarakat adat, serta pengguna layanan dasar, bukan hanya mengandalkan data administratif dan penafsiran birokrasi.

Instrumen formal untuk memperluas masukan pada tahap rancangan awal adalah forum konsultasi publik. Undangan yang ditandatangani Bupati Maluku Tenggara pada 19 Februari 2026 menjadwalkan forum pada 23 Februari 2026 pukul 08.30 WIT di aula Kantor Bupati. Surat tersebut menjelaskan bahwa forum dimaksudkan untuk memperoleh tanggapan dan saran mengenai permasalahan pembangunan, prioritas, program, kegiatan, indikator, serta target kinerja. Tujuan ini sesuai dengan Pasal 80 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 yang mewajibkan pelaksanaan forum konsultasi publik dalam penyusunan rancangan awal RKPD. Meskipun demikian, keberadaan forum dan undangan tidak secara

otomatis menciptakan partisipasi substantif. Persoalannya adalah bagaimana proses komunikasi dirancang dan siapa yang secara kelembagaan diakui sebagai “publik” dalam konsultasi tersebut.

Komunikasi partisipatif memberikan dasar analitis untuk menjawab persoalan tersebut. Komunikasi pembangunan pada mulanya cenderung menempatkan komunikasi sebagai alat penyampaian informasi dan persuasi agar masyarakat mendukung program yang telah ditentukan. Pendekatan partisipatif mengubah hubungan itu dengan memperlakukan anggota masyarakat sebagai subjek yang memiliki pengalaman, pengetahuan, kepentingan, dan hak untuk turut mendefinisikan masalah. Odoom (2020) menjelaskan bahwa komunikasi pembangunan menjadi bermakna ketika memfasilitasi perubahan sosial melalui interaksi, bukan melalui penyampaian pesan satu arah. Alakwe dan Okpara (2022) juga menunjukkan bahwa persepsi pemangku kepentingan terhadap komunikasi pembangunan berkaitan erat dengan sejauh mana praktik komunikasi mengakui suara lokal dan membangun kepercayaan. Dengan demikian, komunikasi disebut partisipatif bukan karena banyak orang hadir, melainkan karena prosesnya menciptakan pertukaran timbal balik dan jalur yang dapat dipercaya dari suara menuju pengaruh.

Penelitian mengenai perencanaan pembangunan di Indonesia menunjukkan bahwa perbedaan antara partisipasi prosedural dan substantif tetap penting. Damayanti dan Syarifuddin (2020) menemukan bahwa forum perencanaan desa dapat melibatkan masyarakat secara formal, tetapi tetap mereproduksi eksklusif karena akses dan pengaruh tidak terdistribusi secara merata. Menurut Buhaerah et al. (2017) menegaskan bahwa perencanaan daerah berbasis prinsip hak asasi manusia memerlukan inklusi, akuntabilitas, dan perhatian terhadap kelompok yang terdampak pembangunan. Tinjauan pustaka Margareta dan Salahudin (2022) juga menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam perencanaan daerah dipengaruhi oleh akses kelembagaan, kapasitas aktor, relasi politik, dan responsivitas pemerintah. Fadli (2020) menekankan peran strategis badan perencanaan pembangunan daerah dalam menghubungkan perencanaan administratif dengan proses partisipatif.

Secara lebih khusus, Sulaiman et al. (2024) menempatkan musyawarah perencanaan pembangunan sebagai instrumen komunikasi partisipatif yang dapat mendukung pengambilan keputusan demokratis ketika pemangku kepentingan mampu menyampaikan aspirasi dan merumuskan kesepakatan berdasarkan masalah masyarakat. Penelitian mereka pada empat desa agrowisata memperlihatkan pentingnya keragaman karakteristik pemangku kepentingan, keterwakilan aspirasi, dan media komunikasi yang sesuai. Mustanir, Yusuf, dan Sellang (2022) juga menunjukkan bahwa pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan desa tidak hanya ditentukan oleh aturan formal; kepemimpinan, kapasitas masyarakat, informasi, dan penyelenggaraan forum turut memengaruhi partisipasi. Penelitian-penelitian tersebut menunjukkan bahwa fokus analisis perlu bergeser dari pertanyaan apakah sebuah forum tersedia menuju bagaimana peserta, informasi, interaksi, dan konsekuensinya dirancang.

Perancangan partisipasi pada dasarnya merupakan praktik kekuasaan. Clark (2018) berpendapat bahwa partisipasi publik harus dirancang secara sengaja untuk menjawab konteks permasalahan dan keadilan sosial, sedangkan Clark (2021) menunjukkan bahwa pilihan desain berkaitan dengan nilai-nilai publik yang dianut lembaga penyelenggara proses perencanaan. Persoalannya bukan hanya pemangku kepentingan mana yang diundang, tetapi juga siapa yang menetapkan agenda, menentukan bukti yang sah, memfasilitasi interaksi, dan memutuskan status masukan publik. Flannery, Healy, dan Luna (2018) menggambarkan bagaimana nonpartisipasi dan eksklusif dapat dihasilkan oleh desain kelembagaan meskipun proses perencanaan secara formal diberi label partisipatif. Newig et al. (2018) lebih lanjut menjelaskan bahwa tata kelola partisipatif dan kolaboratif menghasilkan nilai publik melalui mekanisme kausal, seperti inklusi pengetahuan, deliberasi, pembelajaran, dan peningkatan penerimaan, tetapi mekanisme tersebut membutuhkan kondisi yang sesuai.

Akses informasi merupakan salah satu kondisi tersebut. Gudowsky dan Bechtold (2020) menunjukkan bahwa informasi tidak berfungsi secara netral dalam partisipasi publik; pemilihan, waktu penyampaian, format, dan keterpahaman materi membentuk kemampuan peserta untuk berdeliberasi. Di wilayah kepulauan, akses juga mencakup pertimbangan geografis dan teknologi. Forum tatap muka tetap penting, tetapi ketergantungan pada satu lokasi fisik dapat merugikan

kelompok yang tinggal jauh dari ibu kota kabupaten. Roengtam et al. (2017) menunjukkan bahwa media sosial dapat memperluas komunikasi antara pemerintah kota dan warga, meskipun kanal digital tidak otomatis mengubah tata kelola. Van der Does dan Bos (2021) juga menegaskan bahwa platform daring pemerintah menjadi inklusif dan deliberatif hanya apabila dirancang untuk mengatasi ketimpangan akses, menyediakan informasi yang dapat digunakan, dan menghubungkan partisipasi dengan keputusan. Tian et al. (2023) memperlihatkan potensi perencanaan elektronik partisipatif untuk memfasilitasi interaksi, sekaligus menunjukkan bahwa teknologi harus terintegrasi dengan prosedur kelembagaan.

Representasi juga sama pentingnya. Teori pemangku kepentingan mengingatkan perencana bahwa aktor yang paling dekat dengan suatu masalah mungkin memiliki pengetahuan yang tidak dimiliki lembaga dan menanggung risiko yang tidak terlihat dalam indikator agregat. Freeman, Phillips, dan Sisodia (2020) menggambarkan ketegangan yang muncul ketika pemangku kepentingan yang kuat dan lemah memiliki kesempatan berbeda untuk mendefinisikan nilai. Wojewnik-Filipkowska et al. (2021) mencatat bahwa analisis pemangku kepentingan sering menghadapi kesenjangan antara pemetaan teoretis dan praktik aktual. Dalam perencanaan partisipatif, representasi tidak dapat direduksi menjadi kehadiran perangkat pemerintah dengan mandat sektoral. Perwakilan pemerintah diperlukan untuk koordinasi dan kelayakan program, tetapi mereka tidak dapat menggantikan pengalaman hidup dan fungsi advokasi masyarakat sipil, kelompok profesi, populasi rentan, lembaga adat, media komunitas, serta penduduk yang tersebar secara geografis.

Partisipasi juga membutuhkan arena deliberatif. Hansson dan Ekenberg (2016) menunjukkan bahwa diskusi memerlukan struktur agar representasi, argumentasi, dan pembentukan preferensi dapat ditelaah, bukan dibiarkan berada di bawah dominasi aktor yang berkedudukan tinggi atau lebih percaya diri dalam berbicara. Dendler (2022) menemukan bahwa legitimasi konferensi partisipatif bergantung pada penilaian peserta terhadap keadilan, kompetensi, transparansi, dan pengaruh. De Weger et al. (2018) mengidentifikasi hubungan, kepercayaan, sumber daya, dan pembelajaran berkelanjutan sebagai mekanisme yang mendukung keberhasilan pelibatan masyarakat. Rapat pleno besar tanpa fasilitasi tematik, kesempatan bicara yang setara, dan metode pencatatan usulan yang dapat dilacak mungkin mampu menghimpun tanggapan, tetapi belum tentu menghasilkan pemahaman bersama atau perumusan masalah secara kolektif.

Terakhir, partisipasi membutuhkan akuntabilitas umpan balik. Konsultasi belum lengkap apabila komunikasi berhenti setelah peserta menyampaikan tanggapan. Lembaga penyelenggara harus menjelaskan usulan mana yang diterima, diubah, ditunda, atau ditolak, beserta dasar setiap keputusan. Chimhowu, Hulme dan Munro (2019) menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan kontemporer semakin bergantung pada proses dan kemitraan, sehingga transparansi tentang bagaimana pengetahuan diterjemahkan ke dalam rencana menjadi penting. Sisto, Lopolito dan Van Vliet (2018) juga menunjukkan bahwa partisipasi pemangku kepentingan memperoleh manfaat dari metode yang menghubungkan diskusi saat ini dengan strategi masa depan alternatif. Hakiman dan Sheely (2025) mengingatkan bahwa perencanaan partisipatif harus dipahami melalui kondisi desain dan implementasi yang membuatnya dapat berfungsi, bukan hanya melalui label partisipatif.

Dalam artikel ini, arsitektur komunikasi dipahami sebagai susunan atau desain unsur-unsur komunikasi yang mengatur siapa memperoleh informasi, siapa diakui sebagai aktor, bagaimana interaksi berlangsung, dan bagaimana hasil komunikasi ditindaklanjuti dalam proses pengambilan keputusan. Pengertian ini menempatkan komunikasi bukan hanya sebagai pertukaran pesan, tetapi sebagai rancangan kelembagaan yang membentuk akses, representasi, kesempatan berbicara, serta hubungan antara masukan dan keputusan. Clark (2018, 2021) menunjukkan bahwa desain partisipasi menentukan kondisi keadilan dan nilai publik dalam proses perencanaan, sedangkan Sulaiman et al. (2024) menegaskan pentingnya pemangku kepentingan, aspirasi, dan media komunikasi dalam musyawarah pembangunan. Berdasarkan pengertian tersebut, arsitektur komunikasi pradeliberasi merujuk pada kondisi komunikasi yang telah dibentuk sebelum forum berlangsung melalui dokumen, daftar peserta, akses bahan, rancangan arena, serta mekanisme tindak lanjut yang tersedia. Penelitian terdahulu umumnya

mengkaji pengalaman peserta, tingkat partisipasi, musyawarah desa, atau pelaksanaan forum yang telah selesai. Arsitektur komunikasi pradeliberasi yang tampak dalam dokumen resmi pada tahap awal RKPD, khususnya di kabupaten kepulauan, belum banyak mendapat perhatian. Artikel ini mengisi kesenjangan tersebut dengan menelaah bagaimana Ranwal RKPD 2027 dan undangan forumnya membentuk akses, representasi aktor, arena deliberatif, serta akuntabilitas umpan balik. Pertanyaan penelitian ini adalah: bagaimana komunikasi partisipatif dirancang dalam dokumen Forum Konsultasi Publik Rancangan Awal RKPD Kabupaten Maluku Tenggara Tahun 2027, dan perbaikan apa yang diperlukan untuk menggesernya dari konsultasi prosedural menuju partisipasi substantif? Penelitian bertujuan mengidentifikasi kekuatan dan keterbatasan desain yang terdokumentasi serta merumuskan kerangka praktis 4A yang terdiri atas Akses, Aktor, Arena, dan Akuntabilitas.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan metode analisis dokumen. Analisis dokumen dipilih karena penelitian berfokus pada makna, struktur, dan informasi yang secara eksplisit terdokumentasi dalam bahan resmi perencanaan. Bowen (2009) menjelaskan analisis dokumen sebagai prosedur sistematis untuk menelaah dan mengevaluasi dokumen, yang melibatkan proses membaca, menyeleksi, menafsirkan, serta mengorganisasi informasi agar menghasilkan pemahaman empiris. Unit analisis penelitian adalah arsitektur komunikasi Forum Konsultasi Publik Rancangan Awal RKPD Kabupaten Maluku Tenggara Tahun 2027 yang tercermin melalui empat dimensi, yaitu akses, aktor, arena dan akuntabilitas.

Sumber data penelitian berupa data dokumenter yang diperoleh dari dua dokumen resmi Pemerintah Kabupaten Maluku Tenggara, yaitu ringkasan eksekutif rancangan awal RKPD Tahun 2027 setebal 25 halaman yang diterbitkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Daerah pada tahun 2026, serta Undangan Forum Konsultasi Publik tertanggal 19 Februari 2026 beserta lampiran daftar 61 jabatan yang diundang. Dokumen dipilih secara purposif karena keduanya secara langsung memuat substansi rancangan pembangunan dan desain awal penyelenggaraan forum. Dua draf artikel terdahulu yang disediakan penulis hanya digunakan untuk memetakan gagasan awal dan tidak diperlakukan sebagai sumber bukti empiris.

Teknik perolehan data dilakukan melalui studi dokumentasi. Prosesnya mencakup inventarisasi dokumen, pembacaan berulang, pencatatan informasi yang relevan, ekstraksi data ke dalam kategori analisis, serta klasifikasi aktor dalam daftar undangan. Teknik analisis data mengikuti logika analisis dokumen Bowen (2009), yaitu penelaahan awal (*skimming*), pembacaan mendalam (*reading*), dan interpretasi. Pada tahap interpretasi, data dikodekan secara tematik menggunakan empat dimensi analitis. Akses mencakup ketersediaan, waktu, format, kejelasan, dan saluran informasi perencanaan. Aktor mencakup keragaman, keterwakilan, dan keseimbangan pemangku kepentingan. Arena mencakup pengaturan dialog, fasilitasi, kesetaraan ekspresi, negosiasi, dan pencatatan usulan. Akuntabilitas mencakup prosedur yang menghubungkan masukan publik dengan revisi serta penjelasan tindak lanjut terhadap usulan. Daftar undangan juga dikuantifikasi secara deskriptif berdasarkan asal kelembagaan; persentase setiap kategori dihitung terhadap 61 jabatan yang tercantum. Kuantifikasi ini digunakan untuk memperkuat interpretasi kualitatif, bukan untuk mengukur kehadiran atau aktivitas berbicara peserta.

Validasi temuan dilakukan melalui triangulasi dokumen dan pemeriksaan konsistensi internal. Pernyataan mengenai prinsip partisipatif dalam ringkasan eksekutif Ranwal RKPD dibandingkan dengan struktur peserta dan informasi prosedural dalam undangan forum konsultasi publik. Setiap temuan dibedakan antara bukti yang tercantum secara eksplisit, informasi yang tidak terdokumentasi, dan interpretasi peneliti. Sebagai contoh, kelompok yang tidak tercantum dalam undangan dinyatakan sebagai 'tidak terwakili secara eksplisit dalam daftar undangan', bukan dipastikan tidak hadir dalam kegiatan. Demikian pula, ketiadaan berita acara, daftar hadir, rekaman, bahan presentasi, usulan peserta, dan matriks tanggapan diperlakukan sebagai batas verifikasi, bukan sebagai bukti bahwa mekanisme tersebut tidak pernah ada. Langkah ini digunakan untuk menjaga keterlacakan interpretasi dan mencegah

kesimpulan melampaui bukti dokumenter yang tersedia. Karena itu, penelitian dibatasi pada desain komunikasi pradeliberasi yang dapat diverifikasi dari dokumen, bukan pada kualitas diskusi aktual atau pengaruh akhir peserta terhadap RKPD final.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Komitmen Normatif dan Kesenjangan Desain Konsultasi

Rancangan Awal RKPD Tahun 2027 memuat pengakuan normatif yang jelas terhadap partisipasi. Dokumen menempatkan tahap teknokratis sebelum proses partisipatif serta atas-bawah dan bawah-atas, dan menyatakan bahwa keterlibatan pemangku kepentingan menjadi rujukan untuk menyempurnakan rancangan. Penerapan paradigma tematik, holistik, integratif, dan spasial juga menyiratkan komunikasi lintas sektor dan multipihak karena kemiskinan, stunting, pertumbuhan ekonomi, dan tata kelola tidak dapat ditangani oleh satu unit pemerintah. Oleh karena itu, secara normatif partisipasi ditempatkan sebagai jembatan antara analisis teknis, arah politik, dan pengetahuan pemangku kepentingan.

Undangan forum memperkuat maksud tersebut dengan menjelaskan bahwa tanggapan dan saran dibutuhkan mengenai masalah pembangunan, prioritas, program, kegiatan, indikator, serta target kinerja. Ruang lingkup isu yang dibuka untuk tanggapan cukup luas dan strategis. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi secara formal tidak dibatasi pada persoalan kecil dalam pelaksanaan. Setidaknya berdasarkan redaksi surat, peserta diundang untuk menanggapi perumusan masalah dan penetapan target. Ini merupakan kekuatan karena komunikasi partisipatif menjadi lemah apabila masyarakat baru diminta memberikan tanggapan setelah pilihan-pilihan mendasar ditetapkan.

Namun, redaksi yang sama mempersempit identitas mitra dialog. Surat menyatakan bahwa forum dilaksanakan bersama para kepala perangkat daerah dan melibatkan unsur akademisi. Frasa tersebut selaras dengan daftar undangan terlampir yang memprioritaskan koordinasi internal pemerintah dan masukan dari pakar tertentu. Dengan demikian, “publik” yang terdokumentasi terutama dibentuk sebagai publik antar-birokrasi, sedangkan akademisi berperan sebagai mitra pengetahuan eksternal. Desain seperti ini dapat bermanfaat untuk menyelaraskan program sektoral, memverifikasi indikator, dan mengidentifikasi tumpang tindih administratif, tetapi berbeda dari konsultasi yang secara langsung melibatkan warga terdampak dan masyarakat sipil yang terorganisasi.

Perbedaan tersebut penting karena komunikasi partisipatif tidak identik dengan koordinasi. Koordinasi menghubungkan lembaga yang memiliki kewenangan dan sumber daya formal, sedangkan partisipasi membuka jalur bagi orang-orang di luar struktur kewenangan untuk memengaruhi cara masalah dan solusi didefinisikan. Dalam perspektif komunikasi pembangunan, Odoo (2020) menempatkan komunikasi partisipatif sebagai proses interaksi yang memberi ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam perubahan sosial, bukan sekadar menerima pesan dari institusi. Sulaiman et al. (2024) menunjukkan bahwa musyawarah perencanaan menjadi demokratis ketika pemerintah, masyarakat sipil, dan pemangku kepentingan lainnya dapat bertukar aspirasi dan merumuskan keputusan berdasarkan kebutuhan masyarakat. Temuan Damayanti dan Syarifuddin (2020) juga menunjukkan bahwa keberadaan mekanisme partisipasi secara formal tidak menjamin inklusivitas apabila akses dan pengaruh tetap terkonsentrasi pada aktor tertentu. Karena itu, dominasi birokrasi dalam daftar undangan dapat dibaca bukan hanya sebagai persoalan komposisi administratif, tetapi sebagai kondisi komunikasi yang berpotensi membatasi keragaman pengetahuan dan posisi tawar sebelum deliberasi dimulai. Ranwal RKPD mengakui keterlibatan pemangku kepentingan pada tingkat prinsip, tetapi desain undangan mendokumentasikan konfigurasi aktor yang jauh lebih sempit.

Kesenjangan tersebut tidak boleh ditafsirkan sebagai bukti bahwa penyelenggara menolak aspirasi masyarakat. Proses RKPD berlangsung secara bertahap dan masukan mungkin telah dihimpun pada tahapan lain, termasuk melalui musyawarah ohoi dan kecamatan. Sebelas camat diundang dan dapat membawa informasi kewilayahan ke dalam forum. Meskipun demikian, representasi administratif yang didelegasikan tidak setara dengan representasi publik secara

langsung atau terorganisasi. Camat berbicara berdasarkan peran administratif, sedangkan kelompok masyarakat dapat mengartikulasikan pengalaman, menggugat kategori resmi, dan mengidentifikasi konsekuensi distribusi yang mungkin tidak muncul dalam laporan agregat. Karena itu, arsitektur komunikasi harus membedakan penyampaian usulan tingkat bawah melalui birokrasi dengan kehadiran aktor publik yang dapat mempertanyakan, mengklarifikasi, dan menegosiasikan usulan tersebut di arena tingkat kabupaten.

Arsitektur Aktor dan Ketimpangan Representasi

Daftar undangan memberikan bukti terkuat tentang cara partisipasi dibingkai secara kelembagaan. Dari 61 jabatan yang diundang, 57 berada dalam lingkungan Pemerintah Kabupaten Maluku Tenggara. Jabatan tersebut meliputi staf ahli, para asisten, kepala badan, inspektur, kepala dinas, kepala bagian, Sekretaris DPRD, dan 11 camat. Satu undangan ditujukan kepada Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Maluku Tenggara, sedangkan tiga undangan ditujukan kepada pimpinan perguruan tinggi, yaitu Direktur Politeknik Perikanan Negeri Tual, Ketua STIS Mutiara Tual, dan Ketua STIA Langgur.

Tabel 1. Komposisi Jabatan dalam Undangan Forum Konsultasi Publik

Kategori	Jumlah	Persentase	Fungsi Komunikasi yang Terdokumentasi
Pemerintah Kabupaten Maluku Tenggara	57	93,44%	Kewenangan kebijakan, koordinasi program, serta administrasi teknis dan kewilayahan
Instansi vertikal/lembaga statistik	1	1,64%	Dukungan data statistik dan indikator makro
Perguruan tinggi	3	4,92%	Telaah akademik dan pengetahuan kepakaran
Perwakilan masyarakat sipil, komunitas, adat, usaha, media, dan kelompok rentan	0	0,00%	Tidak tercantum secara eksplisit
Total	61	100,00%	

Sumber: olahan peneliti, 2026.

Tabel 1 menunjukkan bahwa arsitektur aktor forum yang terdokumentasi sangat didominasi birokrasi. Angka 93,44% dihitung berdasarkan jabatan, bukan jumlah orang yang hadir. Catatan di bawah daftar meminta setiap kepala perangkat daerah didampingi sekretaris atau pejabat eselon III/a, seluruh pejabat eselon III/b, serta kepala subbagian perencanaan dan keuangan. Jika dilaksanakan, ketentuan ini akan meningkatkan dominasi jumlah peserta internal pemerintah. Karena daftar hadir tidak tersedia, rasio pasti di dalam ruangan tidak dapat dihitung. Meskipun demikian, arah ketimpangannya terlihat jelas.

Partisipasi akademisi merupakan komponen yang bernilai. Perguruan tinggi dapat menguji asumsi, menafsirkan data, menghubungkan perencanaan dengan hasil penelitian, dan memberikan jarak kritis. Kehadiran lembaga statistik juga relevan karena RKPD memuat target makro dan indikator pelayanan. Namun, keahlian tidak menggantikan representasi sosial. Undangan tidak secara eksplisit mencantumkan lembaga swadaya masyarakat, asosiasi profesi, kelompok usaha dan UMKM, organisasi media, lembaga adat, organisasi keagamaan, kelompok perempuan, organisasi kepemudaan, organisasi penyandang disabilitas, kelompok nelayan atau petani, perwakilan desa/ohoi, maupun kelompok pengguna layanan secara langsung.

Ketiadaan kategori-kategori tersebut dalam undangan berpengaruh terhadap substansi RKPD. Tema dokumen menekankan ekonomi berbasis potensi lokal yang inklusif, pemerataan layanan dasar, sumber daya manusia yang tangguh, serta kecukupan pangan. Paket prioritasnya meliputi pertumbuhan UMKM, investasi, pariwisata, pelestarian budaya, perikanan, pertanian, perlindungan sosial, perumahan, jalan, kesehatan, dan pendidikan. Bidang-bidang tersebut memiliki pemangku kepentingan dengan pengetahuan kontekstual yang berbeda. Nelayan memahami akses musiman, rantai pasar, dan risiko kelautan; kelompok perempuan dapat

mengungkap beban pengasuhan dan hambatan layanan; penyandang disabilitas dapat mengidentifikasi kegagalan aksesibilitas; lembaga adat dapat menjelaskan persoalan tanah dan legitimasi sosial; pelaku UMKM dapat menilai perizinan dan permintaan lokal; sedangkan penduduk Kei Besar dan ohoi terpencil dapat menggambarkan kesenjangan transportasi dan pelayanan. Ketika aktor-aktor ini tidak disertakan secara eksplisit, perencanaan berisiko memperlakukan mereka sebagai objek kebijakan, bukan sebagai subjek komunikasi.

Flannery et al. (2018) mengingatkan bahwa eksklusif tidak hanya dihasilkan melalui penolakan partisipasi, tetapi juga dengan mendefinisikan ruang lingkup pemangku kepentingan secara terlalu sempit. Freeman et al. (2020) menunjukkan bahwa hubungan antarpemangku kepentingan mengandung ketegangan karena para aktor memiliki kekuasaan yang tidak setara dan kemampuan berbeda untuk menampilkan kepentingannya. Dalam kasus ini, kategori pemerintah menggabungkan kewenangan penetapan agenda, keahlian teknis, kendali atas perumusan program, dan dominasi jumlah. Akademisi memiliki legitimasi pengetahuan, tetapi tidak memiliki kewenangan anggaran yang setara. Kelompok sosial di luar daftar formal tidak memiliki jaminan kehadiran maupun jalur pengaruh yang terdokumentasi. Dengan demikian, desain tersebut menciptakan ketimpangan bahkan sebelum deliberasi dimulai.

Pola ini juga mendukung argumen Clark (2021) bahwa perhatian perlu diberikan kepada pihak yang merancang agenda partisipasi. Daftar undangan bukan lampiran administratif yang netral. Daftar tersebut merupakan perangkat pembatas yang menentukan suara mana yang masuk ke dalam catatan formal dan kepentingan mana yang harus bergantung pada perwakilan tidak langsung. Wojewnik-Filipkowska et al. (2021) menggambarkan kesenjangan umum antara analisis pemangku kepentingan sebagai kondisi ideal dan pemilihan peserta dalam praktik. Pendekatan yang lebih inklusif dapat memetakan pemangku kepentingan berdasarkan setiap tema pembangunan dan menyertakan perwakilan terorganisasi serta warga yang dipilih untuk mencerminkan wilayah geografis, gender, usia, disabilitas, mata pencaharian, dan pengalaman menggunakan layanan.

Namun, representasi juga tidak boleh diromantisasi. Menambahkan nama dari masyarakat sipil tidak otomatis mencegah penguasaan oleh elite atau menjamin bahwa perwakilan bertanggung jawab kepada kelompok yang diwakilinya. Hakiman dan Sheely (2025) menunjukkan bahwa perencanaan partisipatif bergantung pada cara aturan kelembagaan disesuaikan dengan konteks dan cara kelompok termarginalkan dimampukan untuk berpartisipasi. Solusinya bukan sekadar daftar undangan yang lebih panjang, melainkan metode seleksi yang transparan, mandat representasi yang jelas, konsultasi pra-forum di dalam kelompok yang diwakili, serta fasilitasi yang mencegah kedudukan formal menentukan kekuasaan berbicara.

Akses: Dari Ketersediaan Dokumen Menuju Kesiapan Komunikatif

Komponen pertama dari partisipasi substantif adalah akses. Dokumen yang tersedia menunjukkan bahwa ringkasan eksekutif Ranwal RKPd disiapkan sebagai bahan konsultasi. Hal ini merupakan praktik positif karena peserta membutuhkan objek diskusi bersama. Ringkasan tersebut mencakup landasan hukum, evaluasi kinerja tahun sebelumnya, arah pembangunan, tema, paket fokus, program prioritas, proyek strategis, dan target tahun 2027. Dengan demikian, dokumen memberikan peta umum mengenai isu yang akan dibahas.

Meskipun demikian, ketersediaan dokumen perlu dibedakan dari kesiapan komunikatif. Ringkasan eksekutif terdiri atas 25 halaman dan memuat tabel padat, singkatan, nomenklatur program, indikator makro, serta pembagian tugas antarlembaga. Bagi pejabat pemerintah dan akademisi, format tersebut mungkin dapat dikelola. Bagi peserta dari masyarakat, akses bermakna membutuhkan ringkasan berbahasa sederhana, visualisasi pilihan dan konsekuensi utama, data kewilayahan, serta pertanyaan yang menjelaskan bagian mana dari rancangan yang masih terbuka untuk diubah. Gudowsky dan Bechtold (2020) menegaskan bahwa informasi membentuk partisipasi melalui pemilihan dan cara penyajiannya. Ketika informasi teknis diberikan tanpa penerjemahan yang memadai, transparansi formal dapat berjalan bersamaan dengan eksklusif dalam praktik.

Undangan tertanggal Kamis, 19 Februari 2026 untuk forum yang diselenggarakan pada Senin, 23 Februari 2026. Jarak kalendernya empat hari dan mencakup akhir pekan. Dokumen tidak menjelaskan kapan setiap penerima benar-benar memperoleh surat atau apakah ringkasan eksekutif telah dibagikan lebih awal. Karena itu, tidak tepat untuk menyatakan bahwa peserta pasti hanya memiliki empat hari untuk mempersiapkan diri. Namun, catatan tanggal tersebut menunjukkan rentang pemberitahuan formal yang sempit. Bagi lembaga yang diharapkan membaca rancangan kompleks, berkonsultasi dengan kelompok yang diwakili, menghimpun bukti, dan merumuskan usulan tertulis, waktu pemberitahuan yang singkat dapat mengurangi kedalaman partisipasi dan menguntungkan aktor yang sudah terlibat dalam proses perencanaan.

Dokumen juga tidak menetapkan saluran terbuka bagi masyarakat yang tidak diundang untuk mengakses bahan atau menyampaikan masukan. Tidak terdapat alamat situs web, surat elektronik, formulir daring, meja bantuan, nomor *WhatsApp*, mekanisme pengumuman publik, atau tenggat penyampaian saran tertulis yang terdokumentasi. Ketidadaan informasi tersebut dalam korpus penelitian tidak membuktikan bahwa kanal lain tidak tersedia, tetapi menunjukkan bahwa keterbukaan tidak dapat diverifikasi dari paket komunikasi utama forum. Di kabupaten kepulauan, persoalan ini menjadi sangat penting karena waktu dan biaya perjalanan dapat menghambat kehadiran fisik.

Roengtam et al. (2017) dan Tian et al. (2023) menunjukkan bahwa perangkat digital dapat memperluas interaksi warga-pemerintah dan mendukung perencanaan partisipatif. Namun, solusi digital semata akan menciptakan ketimpangan baru terkait konektivitas, kepemilikan perangkat, dan literasi digital. Van der Does dan Bos (2021) berpendapat bahwa platform daring harus dirancang secara sengaja agar inklusif dan terhubung dengan deliberasi. Karena itu, Maluku Tenggara memerlukan model akses hibrida: publikasi awal rancangan dan ringkasan berbahasa sederhana; penyampaian masukan melalui situs web, surat elektronik, aplikasi perpesanan, dan titik pelayanan fisik; penghimpunan usulan melalui kecamatan dan ohoi; serta penjangkauan khusus bagi kelompok dengan konektivitas terbatas. Akses tidak seharusnya diukur dari tersedia atau tidaknya berkas untuk diunduh, tetapi dari apakah kelompok terdampak mempunyai kesempatan realistis untuk memahami dan menanggapi.

Arena: Perbedaan antara Pertemuan dan Deliberasi

Undangan mencantumkan tanggal, waktu, tempat, tujuan, dan peserta, tetapi tidak menyertakan agenda atau desain fasilitasi. Dokumen yang tersedia tidak menjelaskan apakah forum menggunakan presentasi pleno, diskusi kelompok tematik, sesi kewilayahan, tanya jawab yang dimoderasi, formulir usulan tertulis, pemungutan suara, konsensus, atau metode lain. Dokumen juga tidak menyatakan bagaimana waktu berbicara dibagikan, bagaimana perbedaan pendapat dicatat, atau bagaimana peserta dapat menguji data dan asumsi.

Ketidadaan tersebut membatasi evaluasi karena kualitas sebuah arena tidak dapat disimpulkan hanya dari nama "Forum Konsultasi Publik". Hansson dan Ekenberg (2016) menunjukkan bahwa deliberasi membutuhkan alat untuk menstrukturkan diskusi dan menganalisis representasi. Dendler (2022) menunjukkan bahwa peserta menilai legitimasi melalui kualitas prosedural, seperti keadilan, kompetensi, dan transparansi. Forum yang didominasi presentasi pejabat dan tanggapan singkat dari tamu undangan terutama akan berfungsi sebagai penyebaran informasi. Sebaliknya, forum yang menyediakan bukti yang mudah diakses, fasilitasi tematik, kesempatan berbicara yang setara, pemberian alasan, dan negosiasi terdokumentasi akan lebih mendekati komunikasi partisipatif.

Struktur tema dan prioritas RKPd memberikan dasar bagi desain yang lebih deliberatif. Alih-alih membahas seluruh dokumen dalam satu sesi pleno, peserta dapat bekerja dalam kelompok tematik mengenai ekonomi inklusif dan ketenagakerjaan, layanan dasar dan pembangunan manusia, pangan dan produksi lokal, konektivitas wilayah, serta tata kelola. Setiap kelompok dapat terdiri atas komposisi seimbang dari pejabat, akademisi, masyarakat sipil, kelompok terdampak, dan fasilitator. Diskusi dapat dipandu oleh pertanyaan yang sama: definisi masalah apa dalam rancangan yang belum lengkap? Kelompok mana yang paling terdampak? Target atau indikator mana yang belum menangkap perubahan yang diharapkan? Alternatif

program apa yang layak? Bukti apa yang mendukung usulan? Struktur ini akan mengubah forum dari rangkaian pidato menjadi proses analisis masalah bersama.

Pertemuan publik juga memiliki dimensi simbolik dan relasional. Pangkat formal, susunan tempat duduk, bahasa, protokol pembukaan, dan urutan pembicara dapat mengomunikasikan pengetahuan siapa yang dihargai. De Weger et al. (2018) menunjukkan bahwa keberhasilan pelibatan masyarakat bergantung pada hubungan dan kepercayaan, bukan hanya pada undangan prosedural. Dalam ruangan yang didominasi birokrasi, peserta nonpemerintah mungkin enggan menyanggah pernyataan resmi meskipun memiliki bukti yang relevan. Fasilitas netral, interaksi kelompok kecil, bahasa yang mudah dipahami, dan perlindungan eksplisit terhadap perbedaan pendapat dapat mengurangi hambatan tersebut.

Lokasi di Kantor Bupati memberikan visibilitas kelembagaan dan akses kepada pengambil keputusan sehingga dapat memperkuat keseriusan forum. Pada saat yang sama, satu lokasi di Langgur berpotensi memusatkan partisipasi secara geografis. Desain hibrida atau multisimpul dapat memungkinkan kecamatan atau gugus pulau bergabung melalui sesi lokal yang difasilitasi, kemudian usulan mereka ditampilkan dan dibahas di forum utama. Desain semacam ini akan mengakui realitas spasial Maluku Tenggara dan mengoperasionalkan unsur “spasial” dalam paradigma perencanaan sebagai prinsip komunikasi, bukan hanya kategori teknis perencanaan.

Akuntabilitas: Menutup Lingkaran Umpan Balik

Peralihan terpenting dari konsultasi menuju pengaruh terjadi setelah peserta berbicara. Dokumen yang tersedia menjelaskan jenis masukan yang dibutuhkan, tetapi tidak menetapkan cara masukan dicatat, dinilai, dan dilaporkan. Tidak terdapat matriks tanggapan, kriteria penerimaan usulan, tim verifikasi yang bertanggung jawab, tenggat revisi rancangan, atau mekanisme publik untuk melacak perubahan yang terdokumentasi. Tanpa unsur tersebut, lingkaran komunikasi forum tetap terbuka: pesan mungkin disampaikan kepada pemerintah, tetapi pengirimnya tidak memiliki jaminan tanggapan yang terdokumentasi.

Akuntabilitas umpan balik tidak berarti bahwa seluruh usulan harus diterima. Perencanaan melibatkan batasan hukum, keterbatasan fiskal, kewenangan yang tumpang tindih, kelayakan teknis, dan kepentingan yang saling bersaing. Partisipasi substantif mengharuskan pemerintah mengomunikasikan batasan tersebut. Untuk setiap usulan, penyelenggara dapat mencatat pengusul, masalah yang diangkat, lokasi atau kelompok terdampak, perubahan yang diminta, bukti pendukung, perangkat daerah terkait, status keputusan, alasan, serta letak revisi dalam RKPD. Usulan yang diterima, diubah, ditunda, dialihkan, atau ditolak perlu memperoleh penjelasan. Prosedur ini mengubah perbedaan pendapat dari hasil administratif yang tertutup menjadi keputusan publik yang beralasan.

Chimhowu et al. (2019) menekankan bahwa perencanaan modern bergantung pada kemitraan dan proses yang menghubungkan pengetahuan dengan tujuan pembangunan. Newig et al. (2018) mengidentifikasi pembelajaran dan integrasi pengetahuan yang beragam sebagai mekanisme yang memungkinkan partisipasi meningkatkan hasil tata kelola. Mekanisme tersebut tidak dapat diamati ketika usulan menghilang ke dalam proses penyusunan yang tidak terdokumentasi. Matriks tanggapan juga memperbaiki kerja internal pemerintah karena perangkat daerah dapat melihat usulan lintas sektor, menghindari tanggapan yang berulang, dan mengenali persoalan yang memerlukan keputusan pada tingkat lebih tinggi.

Akuntabilitas perlu berlanjut setelah RKPD ditetapkan. Peserta membutuhkan akses terhadap dokumen hasil revisi, ringkasan perubahan utama sebagai hasil konsultasi, serta penjelasan mengenai persoalan yang akan diteruskan ke tahap perencanaan atau penganggaran berikutnya. Hal ini sangat relevan karena RKPD selanjutnya harus terhubung dengan KUA-PPAS dan APBD. Usulan yang diakui dalam konsultasi tetapi terputus dari proses penganggaran dapat menimbulkan kelelahan partisipasi dan ketidakpercayaan. Oleh sebab itu, umpan balik perlu menunjukkan bukan hanya perubahan teks, melainkan juga tahapan perencanaan dan jalur kelembagaan yang memungkinkan suatu usulan dilaksanakan.

Model 4A untuk Komunikasi Partisipatif di Wilayah Kepulauan

Berdasarkan temuan, artikel ini mengusulkan model 4A sebagai kerangka praktis untuk memperkuat forum konsultasi publik. Model tersebut memandang akses, aktor, arena, dan akuntabilitas sebagai arsitektur komunikasi yang saling terhubung. Kelemahan pada satu komponen akan membatasi komponen lainnya. Aktor yang beragam tidak dapat berdeliberasi tanpa informasi yang mudah diakses; arena terbuka tidak banyak berarti apabila usulan tidak memiliki jalur umpan balik; dan akses digital tidak menciptakan inklusi apabila pemilihan peserta tetap sempit.

Tabel 2. Model 4A untuk Forum Konsultasi Publik RKPD

Dimensi	Pertanyaan Utama	Persyaratan Desain Minimum	Keluaran yang Dapat Diverifikasi
Akses	Dapatkah kelompok terdampak memperoleh, memahami, dan menanggapi rancangan?	Publikasi awal, ringkasan berbahasa sederhana, kanal penyampaian hibrida, penjangkauan kewilayahan	Paket materi publik, log masukan, catatan penjangkauan
Aktor	Pengetahuan dan kepentingan siapa yang terwakili secara formal?	Pemetaan pemangku kepentingan, representasi berimbang, inklusi geografis dan kelompok rentan	Peta peserta, kriteria seleksi, mandat yang terverifikasi
Arena	Dapatkah peserta bertukar alasan dan menegosiasikan prioritas secara adil?	Fasilitasi tematik, kesempatan bicara setara, bahasa yang mudah dipahami, pencatatan usulan terstruktur	Agenda, panduan fasilitasi, catatan diskusi dan usulan
Akuntabilitas	Dapatkah publik melacak pengaruh masukan terhadap rancangan dan jalur penganggaran?	Matriks tanggapan, alasan keputusan, publikasi dokumen revisi, jadwal tindak lanjut	Matriks tanggapan publik, ringkasan perubahan, pembaruan pemantauan

Sumber: olahan penulis, 2026.

Akses dalam model 4A dimulai sebelum pertemuan. Pemerintah perlu memublikasikan rancangan awal, ringkasan eksekutif, data utama, dan pertanyaan konsultasi cukup dini agar peserta dapat mempersiapkan diri. Karena wilayahnya berciri kepulauan, informasi yang sama perlu tersedia secara daring dan melalui titik pelayanan kecamatan atau ohoi. Paket komunikasi sebaiknya menggunakan narasi ringkas, peta, grafik, dan contoh lokal. Kanal penyampaian masukan terbuka perlu tersedia sebelum forum dan selama periode singkat setelahnya sehingga kehadiran fisik bukan satu-satunya pintu partisipasi.

Aktor mengacu pada pembentukan ruang pemangku kepentingan yang representatif secara sengaja. Daftar yang tersedia telah memberikan partisipasi pemerintah dan akademisi yang kuat. Daftar tersebut dapat diperluas melalui matriks yang menghubungkan tema RKPD dengan masyarakat yang terdampak. Pemilihan peserta perlu mencakup masyarakat sipil, lembaga adat dan keagamaan, UMKM dan asosiasi usaha, petani dan nelayan, perempuan dan pemuda, penyandang disabilitas, media, kelompok profesi, pengguna layanan, serta perwakilan ohoi dan gugus pulau. Apabila keterlibatan langsung setiap kelompok tidak memungkinkan, penyelenggara perlu memublikasikan kriteria seleksi dan mewajibkan perwakilan membawa masukan konstituen yang terdokumentasi.

Arena berkaitan dengan kualitas interaksi. Forum partisipatif sebaiknya menggabungkan pleno awal untuk berbagi informasi, kelompok tematik atau kewilayahan untuk pembahasan mendalam, dan pleno akhir untuk memaparkan poin kesepakatan serta persoalan yang belum terselesaikan. Fasilitator perlu cukup independen untuk mengelola perbedaan pangkat, membedakan pertanyaan dari usulan, meminta bukti, dan mencegah dominasi satu aktor. Setiap

usulan perlu menggunakan format pencatatan standar. Forum juga perlu menyediakan akomodasi yang layak bagi penyandang disabilitas, klarifikasi bahasa, dan partisipasi jarak jauh.

Akuntabilitas melengkapi lingkaran komunikasi. Tim penyelenggara perlu memublikasikan matriks tanggapan dan catatan revisi ringkas setelah forum. Setiap usulan harus memiliki status, alasan, perangkat daerah yang bertanggung jawab, dan langkah selanjutnya. RKPD hasil revisi perlu mudah dibandingkan dengan rancangan awal. Usulan yang menjadi bagian dari tahap perencanaan atau penganggaran lain harus diteruskan dengan rujukan yang dapat dilacak, bukan sekadar dikesampingkan. Langkah ini membentuk memori kelembagaan dan memungkinkan peserta menilai apakah pelibatan mereka bermakna.

Model 4A berkontribusi terhadap kajian komunikasi dengan menempatkan partisipasi bukan pada satu momen ketika seseorang berbicara, melainkan dalam rangkaian kondisi komunikatif. Model ini memperluas temuan Sulaiman et al. (2024) mengenai pemangku kepentingan, aspirasi, dan media komunikasi dengan menambahkan mekanisme akuntabilitas umpan balik yang terdokumentasi. Model tersebut juga menerjemahkan penekanan Clark (2021) pada desain partisipasi menjadi kerangka operasional yang sesuai bagi konsultasi RKPD. Dalam konteks kepulauan, model ini menghubungkan ketimpangan spasial dengan ketimpangan komunikasi: jarak, konektivitas, dan pemusatan administrasi memengaruhi suara siapa yang dapat mencapai arena perencanaan.

Model ini tidak dimaksudkan untuk menyatakan bahwa pelaksanaan forum tahun 2026 gagal. Bukti yang tersedia tidak mencakup kehadiran aktual, pernyataan peserta, usulan yang diterima, atau RKPD final. Model tersebut merupakan respons terhadap kesenjangan yang dapat diverifikasi dalam paket komunikasi yang tersedia. Model ini juga dapat memandu pengumpulan data pada penelitian selanjutnya. Peneliti dapat mengkaji setiap dimensi melalui telaah dokumen, observasi, wawancara, survei peserta, dan pelacakan usulan. Dengan cara ini, penelitian berikutnya dapat menguji apakah perbaikan akses dan representasi menghasilkan usulan yang lebih beragam, apakah fasilitasi mengurangi dominasi, serta apakah akuntabilitas tanggapan meningkatkan kepercayaan dan partisipasi pada masa mendatang.

KESIMPULAN

Rancangan awal RKPD Kabupaten Maluku Tenggara Tahun 2027 memuat komitmen normatif yang kuat terhadap perencanaan partisipatif, politis, teknokratis, serta atas-bawah dan bawah-atas. Undangan konsultasi publik juga membuka komponen penting rancangan untuk memperoleh tanggapan dan saran. Namun, arsitektur komunikasi yang terdokumentasi lebih sesuai dengan koordinasi antar-birokrasi dan konsultasi akademik daripada deliberasi publik yang luas. Sebanyak 57 dari 61 jabatan yang diundang mewakili pemerintah kabupaten, sedangkan representasi nonpemerintah terbatas pada satu lembaga statistik dan tiga perguruan tinggi. Perwakilan masyarakat sipil, komunitas, adat, usaha, media, dan kelompok rentan tidak tercantum secara eksplisit. Dokumen yang tersedia juga tidak menetapkan saluran penyampaian masukan terbuka, pengaturan fasilitasi, atau mekanisme tanggapan publik.

Kebaruan penelitian ini terletak pada model 4A, yakni Akses, Aktor, Arena, dan Akuntabilitas yang menempatkan konsultasi publik sebagai satu siklus komunikasi yang lengkap. Untuk wilayah kepulauan, partisipasi substantif memerlukan informasi awal yang mudah dipahami, aktor yang beragam secara geografis dan sosial, arena terfasilitasi yang menyetarakan ekspresi, serta matriks tanggapan yang melacak masukan hingga revisi dan jalur penganggaran. Penelitian ini terbatas pada desain dokumenter dan tidak mengevaluasi pelaksanaan forum secara aktual. Penelitian selanjutnya perlu mengkaji kehadiran, interaksi, isi usulan, perubahan antara rancangan awal dan RKPD final, serta persepsi peserta untuk menentukan apakah komitmen partisipatif yang terdokumentasi benar-benar diwujudkan dalam praktik.

DAFTAR PUSTAKA

- Alakwe, K. O., & Okpara, N. (2022). Analysis of stakeholders' perception of the role of development communication: Disturbing tales from the Niger Delta. *Journal of Creative Communications*, 17(2), 199–215. <https://doi.org/10.1177/09732586221084378>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Buhaerah, P., Utomo, N. A., & Elfansuri, E. (2017). Review of regional development planning based on the human rights principles. *Jurnal Bina Praja*, 9(2), 295–305. <https://doi.org/10.21787/jbp.09.2017.295-305>
- Chimhowu, A. O., Hulme, D., & Munro, L. T. (2019). The “new” national development planning and global development goals: Processes and partnerships. *World Development*, 120, 76–89. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.03.013>
- Clark, J. K. (2018). Designing public participation: Managing problem settings and social equity. *Public Administration Review*, 78(3), 362–374. <https://doi.org/10.1111/puar.12872>
- Clark, J. K. (2021). Public values and public participation: A case of collaborative governance of a planning process. *The American Review of Public Administration*, 51(3), 199–212. <https://doi.org/10.1177/0275074020956397>
- Damayanti, R., & Syarifuddin, S. (2020). The inclusiveness of community participation in village development planning in Indonesia. *Development in Practice*, 30(5), 624–634. <https://doi.org/10.1080/09614524.2020.1752151>
- De Weger, E., Van Vooren, N., Luijkx, K. G., Baan, C. A., & Drewes, H. W. (2018). Achieving successful community engagement: A rapid realist review. *BMC Health Services Research*, 18, 285. <https://doi.org/10.1186/s12913-018-3090-1>
- Dendler, L. (2022). Participatory science communication through consensus conferences: Legitimacy evaluations of a German consensus conference on genome editing. *Science Communication*, 44(5), 621–655. <https://doi.org/10.1177/10755470221133130>
- Fadli, M. (2020). The role of the regional development planning agency (Bappeda) in the participative development planning process. *Meraja Journal*, 3(2), 149–161. <https://doi.org/10.33080/mrj.v3i2.107>
- Flannery, W., Healy, N., & Luna, M. (2018). Exclusion and non-participation in marine spatial planning. *Marine Policy*, 88, 32–40. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.11.001>
- Freeman, R. E., Phillips, R., & Sisodia, R. (2020). Tensions in stakeholder theory. *Business & Society*, 59(2), 213–231. <https://doi.org/10.1177/0007650318773750>
- Gudowsky, N., & Bechtold, U. (2020). The role of information in public participation. *Journal of Deliberative Democracy*, 9(1), 1–35. <https://doi.org/10.16997/jdd.152>
- Hakiman, K., & Sheely, R. (2025). Unlocking the potential of participatory planning: How flexible and adaptive governance interventions can work in practice. *Studies in Comparative International Development*, 60, 43–80. <https://doi.org/10.1007/s12116-023-09415-x>
- Hansson, K., & Ekenberg, L. (2016). Managing deliberation: Tools for structuring discussions and analyzing representation. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 10(2), 256–272. <https://doi.org/10.1108/TG-03-2015-0011>
- Margareta, P., & Salahudin, S. (2022). Community participation in regional development planning: A literature review. *Transformasi: Jurnal Manajemen Pemerintahan*, 13(2), 121–132. <https://doi.org/10.33701/jtp.v13i2.1584>
- Mustanir, A., Yusuf, M., & Sellang, K. (2022). What determines the implementation of development planning deliberations in the village? *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 1105, 012029. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1105/1/012029>
- Newig, J., Challies, E., Jager, N. W., Kochskämper, E., & Adzersen, A. (2018). The environmental

- performance of participatory and collaborative governance: A framework of causal mechanisms. *Policy Studies Journal*, 46(2), 269–297. <https://doi.org/10.1111/psj.12209>
- Odoom, D. (2020). Understanding development communication: A review of selected literature. *E-Journal of Humanities, Arts and Social Sciences*, 1(1), 37–48. <https://doi.org/10.38159/ehass.2020055>
- Pemerintah Kabupaten Maluku Tenggara. (2026a). *Ringkasan eksekutif rancangan awal Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Maluku Tenggara tahun 2027*. Bappelitbangda Kabupaten Maluku Tenggara.
- Pemerintah Kabupaten Maluku Tenggara. (2026b, 19 Februari). *Undangan Forum Konsultasi Publik Ranwal RKPD Tahun 2027 dan daftar undangan*. Pemerintah Kabupaten Maluku Tenggara.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah.
- Roengtam, S., Nurmandi, A., Almarez, D. N., & Kholid, A. (2017). Does social media transform city government? A case study of three ASEAN cities: Bandung, Indonesia; Iligan, Philippines; and Phuket, Thailand. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(3), 343–376. <https://doi.org/10.1108/TG-10-2016-0071>
- Sisto, R., Lopolito, A., & van Vliet, M. (2018). Stakeholder participation in planning rural development strategies: Using backcasting to support Local Action Groups in complying with CLLD requirements. *Land Use Policy*, 70, 442–450. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.11.022>
- Sulaiman, A. I., Rosyadi, S., Handoko, W., Masrukin, M., Putri, D. D., Wijayanti, I. K. E., & Faozanudin, M. (2024). The importance of participatory communication in development planning deliberations for agritourism village enhancement. *Journal of Intercultural Communication*, 24(1), 144–160. <https://doi.org/10.36923/jicc.v24i1.246>
- Tian, L., Liu, J., Liang, Y., & Wu, Y. (2023). A participatory e-planning model in the urban renewal of China: Implications of technologies in facilitating planning participation. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 50(2), 299–315. <https://doi.org/10.1177/23998083221111163>
- Van der Does, R., & Bos, D. (2021). What can make online government platforms inclusive and deliberative? A reflection on online participatory budgeting in Duinoord, The Hague. *Journal of Deliberative Democracy*, 17(1), 48–55. <https://doi.org/10.16997/jdd.965>
- Wojewnik-Filipkowska, A., Dziadkiewicz, A., Dryl, W., Dryl, T., & Bęben, R. (2021). Obstacles and challenges in applying stakeholder analysis to infrastructure projects: Is there a gap between stakeholder theory and practice? *Journal of Property Investment & Finance*, 39(3), 199–222. <https://doi.org/10.1108/JPIF-03-2019-0037>