

# **PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN FISIK (STUDI TENTANG MUSYAWARAH PERENCANAAN PEMBANGUNAN) DI DESA TANGKURA KECAMATAN POSO PESISIR SELATAN KABUPATEN POSO**

**Askar Mayusa**

*Program Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Tadulako*

## **Abstract**

*This research aims to determine community participation in physical development through the Development Planning Consultation and the role of the Village Consultative Board in Increasing community participation in physical development through the Development Planning Consultation in Tangkura Village, South Coastal Poso District, Poso Regency. This research was descriptive qualitative method with purposive determination of informants. The data was taken through primary and secondary data. The technique of collecting data was done through observation, interviews, and documentation. The data analysis technique used refers to Miles and Huberman's theory, namely data collection, data reduction, data presentation, and verification and conclusion. To find out the involvement of community in physical development through Development Planning Consultation in Tangkura Village, Abe (2002) used the theory of planning stages, namely participant identification, village problems identification, priority problem analysis, objective analysis, choosing objectives, analysis of strengths and weaknesses, and formulating program results. Then to find out the level of community participation in the planning stage the eight steps of participation theory were used according to Arstein (2002). The results show that community participation in physical development through the Development Planning Consultation in Tangkura Village, South Coastal Poso District, Poso Regency is at the level of false participation (tokenism). Community involvement in providing information is only inviting interest and legitimacy from the community and reducing public unrest. The role of The Village Consultative Board to increase community participation in physical development through Development Planning Consultation was not optimal. The Village Consultative Board does not conduct aspiration screening other than through the Village Consultation. The presence of the Village Consultative Board in Development Planning Consultation is only as a resource and ratification of the results of the program formulation, so that the role of the Village Consultative Board is categorized in the level of apparent participation (tokenism).*

**Keywords:** *Participation, Deliberation, Planning, Physical Development*

Partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik adalah sebuah cermin demokrasi dalam suatu negara. Prinsip demokrasi dapat terus berlanjut apabila partisipasi masyarakat semakin meningkat guna mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Konsep partisipasi dalam mewujudkan *good governance* ini dilakukan melalui pembangunan partisipatif dengan memandang masyarakat tidak hanya sebagai

penonton program pemerintah melainkan diharapkan dapat membantu dan kooperatif. Partisipasi masyarakat akan meningkatkan proses belajar masyarakat, mengarahkan masyarakat agar lebih bertanggung jawab, menjauhkan perasaan terasing sebagai pendukung pembangunan, serta dapat menimbulkan dukungan dari pemerintah.

Desa Tangkura merupakan salah satu desa yang berada di Kecamatan Poso Pesisir Selatan, Kabupaten Poso. Kondisi Desa

Tangkura sampai saat ini terus melaksanakan program pembangunan dengan harapan bahwa desa ini dapat mencapai titik yang diharapkan baik dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik maupun dalam pembangunan fisik dan sumber daya masyarakat.

Keterlibatan masyarakat dalam Musrenbang di Desa Tangkura ditandai dengan adanya perwakilan dari masing-masing Rukun Tetangga (RT). Namun demikian sangat disayangkan bahwa perwakilan tersebut merupakan hasil dari pemilihan langsung oleh setiap Ketua RT di wilayah masing-masing. Sehingga dampaknya adalah tidak semua perwakilan masyarakat dapat bersuara memberikan ide dan gagasan dalam forum musyawarah, disebabkan oleh kurangnya pemahaman tentang tujuan musyawarah serta apa fungsi kehadiran mereka. Dalam kondisi seperti ini peserta terkesan sekedar memenuhi undangan Musrenbang.

Representasi warga masyarakat dalam Musrenbang akan menentukan keberhasilan perumusan program pembangunan yang efektif dan efisien. Namun jika partisipasi masyarakat belum maksimal karena proses pra-Musrenbang terabaikan, dampaknya adalah hasil pembangunan tidak dapat menjadi solusi bahkan akan semakin menambah persoalan pembangunan. Demikian halnya dengan hasil pembangunan di Desa Tangkura mendapat pro dan kontra dari warga masyarakat. Berdasarkan informasi dilapangan, ada beberapa warga masyarakat yang berpendapat bahwa pembangunan di Desa Tangkura belum tepat sasaran. Masyarakat menilai bahwa prioritas pembangunan desa seharusnya dimulai dari penataan wajah desa, untuk memberikan bukti kepada masyarakat Desa Tangkura pada khususnya bahkan untuk masyarakat umum, bahwa Desa Tangkura menunjukkan kemajuan dalam pembangunan baik infrastruktur maupun pembangunan sosial masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan menjadi mutlak dielaborasi dengan peran Pemerintah Desa serta lembaga-lembaga pemberdayaan di desa sehingga hasil pembangunan mampu menjawab kebutuhan prioritas masyarakat. Kehadiran peserta Musrenbang di Desa Tangkura belum representatif dalam hal keterwakilan dari tokoh masyarakat dan tokoh agama serta keterwakilan kaum muda dan perempuan bahkan kaum miskin yang selama ini terabaikan. Hal seperti ini memberikan konotasi negatif tentang pelaksanaan Musrenbang di Desa Tangkura bahwasanya pertemuan seperti ini dianggap hanya menjadi bagian "ritual" semata untuk memenuhi tuntutan proses yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Padahal Musrenbang adalah suatu metode *bottom-up* yang tidak dimiliki setiap negara berkembang.

Pasca ditetapkannya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kedudukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mengalami perubahan. Jika sebelumnya BPD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan desa maka sekarang menjadi lembaga desa yaitu dari fungsi hukum menjadi fungsi politis. Sekarang, fungsi BPD adalah menyalurkan aspirasi, merencanakan APBDes, dan mengawasi jalannya pemerintahan desa. Sedangkan tugasnya adalah menyelenggarakan musyawarah desa (musdes) yang pesertanya terdiri atas kepala desa, perangkat desa, kelompok/organisasi masyarakat, dan tokoh masyarakat sesuai kondisi masing-masing desa. Musyawarah desa merupakan wadah kebersamaan untuk membicarakan segala kebijakan tentang desa.

Peran BPD sangatlah penting, namun dalam menjalankan tugas dan fungsinya secara khusus di Desa Tangkura belum maksimal. Terkait dengan pelaksanaan Musrenbang Desa Tangkura, sesuai tugasnya untuk menggali, menampung, mengelola, dan menyalurkan aspirasi masyarakat belum berjalan dengan baik. Dalam bagian ini, peran lembaga BPD sebagai penyambung lidah

masyarakat kepada pemerintah desa, maka dapat diartikan bahwa BPD merupakan wadah partisipasi tidak langsung dari warga masyarakat desa.

Sebagai lembaga perwakilan aspirasi masyarakat desa, BPD menjalankan perannya baik dalam agregasi kepentingan serta penyalur aspirasi masyarakat termasuk dalam proses Musrenbang. Sebagai lembaga perwakilan masyarakat sudah seharusnya BPD mengetahui dan memahami apa yang menjadi keinginan masyarakat. Keberadaan BPD pada Musrenbang bukan hanya sebagai sebuah lembaga tetapi sebagai perwujudan aspirasi masyarakat. Artinya bahwa BPD harus mampu melisankan kebutuhan masyarakat kepada Pemerintah Desa secara langsung maupun melalui Musrenbang, sekalipun masyarakat tidak mampu atau pasif dalam menyampaikan gagasannya karena keterbatasan pemahaman.

Dari penjelasan tersebut sangat jelas bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan ditentukan oleh tiga unsur yang saling mempengaruhi yaitu antara lembaga desa, pemerintah desa, dan masyarakat desa. Ketiga unsur tersebut dapat bersinergi mewujudkan pembangunan partisipatif dalam konteks demokratisasi secara khusus melalui penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa.

Bertolak dari penjelasan diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Fisik (Studi Tentang Musyawarah Perencanaan Pembangunan) di Desa Tangkura Kecamatan Poso Pesisir Selatan Kabupaten Poso”.

## **METODE**

Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Lokasi penelitian di Desa Tangkura Kecamatan Poso Pesisir Selatan Kabupaten Poso. Penentuan informan dengan teknik *purposive*. Jumlah informan 9 orang. Teknik pengumpulan data adalah observasi,

wawancara, dan dokumentasi. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis data menurut Miles dan Huberman.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Fisik melalui Musrenbang di Desa Tangkura Kecamatan Poso Pesisir Selatan Kabupaten Poso**

#### ***Identifikasi Peserta***

Berdasarkan informasi yang diperoleh di lapangan bahwa dalam melaksanakan Musrenbang, Pemerintah Desa Tangkura melibatkan masyarakat dengan cara mengundang perwakilan dari masing-masing Rukun Tetangga (RT) sebagaimana yang diutarakan oleh Bapak Daud M. Laganda, selaku Kepala Desa Tangkura sebagai berikut: “Pemerintah Desa memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk bersama-sama terlibat dalam proses musyawarah perencanaan pembangunan desa (Musrenbangdes). Saya memerintahkan kepada kepala-kepala dusun dan para ketua RT agar menyiapkan 10 orang perwakilan dari masing-masing RT untuk mengikuti Musrenbangdes. Selain perwakilan dari setiap RT, kami juga mengundang beberapa tokoh masyarakat, tokoh agama, para petugas kesehatan, unsur TNI yang diwakili oleh Babinsa, dan unsur kepolisian yang diwakili oleh Polmas Desa Tangkura. Ditambah dengan fasilitator dari kecamatan maka peserta yang kami harapkan hadir minimal 150 Orang”. (Wawancara tanggal 28 Mei 2018)

Hal ini sesuai dengan hasil observasi awal, bahwa Pemerintah Desa melalui Ketua RT di masing-masing wilayahnya mengundang perwakilan masyarakat untuk hadir dalam pelaksanaan Musrenbang Desa. Warga yang mewakili masing-masing wilayah tersebut ditunjuk langsung sesuai dengan kriteria yang telah dipertimbangkan oleh setiap Ketua RT. Melihat kondisi seperti

ini, dapat dilihat bahwa adanya dominasi Pemerintah Desa dalam upaya melibatkan representasi warga untuk terlibat dalam Musrenbangdes di Desa Tangkura. Dengan kata lain, Pemerintah Desa berperan aktif sedangkan masyarakat hanya menunggu pengaturan dari masing-masing Ketua RT, yang notabene adalah pembantu Kepala Desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dengan kondisi seperti ini, yang tercipta adalah atmosfer pemerintahan yang mengindikasikan perwujudan sistem *up-down*, sehingga menghambat terciptanya perencanaan pembangunan partisipatif.

Alexander Abe (2002:83) menjelaskan bahwa suatu perencanaan yang ingin melibatkan kepentingan masyarakat tentu saja harus berjuang untuk mengangkat yang tersimpan dibawah permukaan dan menggalinya secara seksama, serta merumuskan dengan tepat, agar tidak menyimpang dari apa yang diinginkan. Artinya bahwa menggerakkan sebuah perencanaan partisipatif membutuhkan prakondisi untuk maksud mentransformasikan kapasitas kesadaran dan keterampilan masyarakat, sehingga bisa keluar dari tradisi bisu dan menyembunyikan maksud dibawah permukaan. Selama hal ini berlangsung, maka partisipasi hanya akan terlihat sebagai formalitas partisipatif, sedangkan realitas sesungguhnya adalah hegemoni dan manipulasi.

Dalam konteks ini, masyarakat Desa Tangkura secara kasat mata terlihat ambil bagian dalam hal diikutkan dalam Musrenbang. Namun demikian, ada suatu proses yang terlupakan oleh Pemerintah Desa, yaitu pendekatan partisipatif dalam bentuk pengkajian atau identifikasi peserta melalui musyawarah kelompok kecil (lingkup RT) diabaikan. Dominasi Pemerintah Desa terlihat jelas pada saat masyarakat hanya menunggu instruksi penyelenggara pemerintahan desa, artinya proses yang dilaksanakan masih menerapkan sistem *up-down* dan tidak mencerminkan demokrasi.

Dengan memperhatikan temuan tersebut, secara umum dapat disimpulkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat di Desa Tangkura berada pada tangga partisipasi kedua yaitu terapi, dengan demikian dapat diklasifikasikan bahwa partisipasi tahap identifikasi peserta, menunjukkan tingkat non-partisipasi. Non-partisipasi yang dimaksud adalah suatu kondisi dimana masyarakat bersifat pasif, jika terdapat komunikasi antara Pemerintah Desa dan masyarakat, itu sifatnya komunikasi searah atas inisiatif Pemerintah Desa.

### ***Identifikasi Persoalan Desa***

Seperti yang dijelaskan dalam wawancara bersama Bapak Arianis Mosero selaku anggota BPD Desa Tangkura: “Sebelum Musrenbangdes dilaksanakan, kami mengadakan musyawarah desa bersama perwakilan masyarakat dari masing-masing RT untuk menghimpun usulan-usulan dari masyarakat yang kemudian akan kami sampaikan kepada Pemerintah Desa, sebagai bahan pertimbangan dalam merumuskan program-program pembangunan maupun menjadi isu yang nantinya akan dibahas dalam Musrenbang di desa Tangkura”. (Wawancara tanggal 27 Mei 2018)

Untuk menentukan derajat partisipasi masyarakat dalam tahapan identifikasi persoalan desa ini, ada beberapa indikator yang ditemukan berdasarkan hasil penelitian, yaitu masyarakat diikutkan dalam pelaksanaan Musrenbang desa sebagai sumber informasi pengkajian persoalan desa. Dengan melihat indikator ini, dapat ditentukan bahwa partisipasi masyarakat Desa Tangkura berada pada tangga ketiga yakni menyampaikan informasi. Kemudian dalam Musrenbang tercipta diskusi, artinya ada interaksi antara peserta dan Pemerintah Desa sebagai penyelenggara Musrenbang. Masyarakat diberi kesempatan menyampaikan usulan-usulan secara langsung. Dengan demikian dapat ditentukan bahwa partisipasi

masyarakat Desa Tangkura berada pada tangga keempat, yakni konsultasi.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat Desa Tangkura dalam tahap identifikasi persoalan desa dalam Musrenbang, berada pada tangga partisipasi konsultasi, dikategorikan sebagai tingkat partisipasi tokenisme (partisipasi semu) atau dapat juga disebut sebagai tingkat penghargaan atau formalitas (Arstein 2002). Arstein juga menjelaskan bahwa, tingkat atau derajat partisipasi tokenisme adalah suatu bentuk upaya untuk menampung ide, saran, masukan dari masyarakat. penyampaian informasi atau pemberitahuan adalah suatu bentuk pendekatan kepada masyarakat agar memperoleh legitimasi publik atas segala program yang dicanangkan. Konsultasi yang disampaikan hanyalah upaya untuk mengundang ketertarikan publik untuk mempertajam legitimasi, bukan untuk secara sungguh-sungguh memperoleh pertimbangan dan mengetahui keberadaan publik.

#### ***Analisis Masalah Prioritas.***

Pelaksanaan Musrenbang di Desa Tangkura tetap diselenggarakan sesuai waktu yang telah ditetapkan. Musrenbangdes itu diikuti oleh tim fasilitator dari Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Desa dan perangkat desa, anggota BPD, perwakilan organisasi atau lembaga lain yang ada di Desa Tangkura, serta masyarakat dan para undangan mewakili tokoh-tokoh masyarakat, seperti keterangan Bapak Rudi A. Patoro selaku Sekretaris Desa Tangkura dalam wawancara penelitian sebagai berikut: “Musrenbangdes dilaksanakan sesuai dengan waktu yang ditetapkan. Peserta Musrenbang terdiri atas tim dari pemerintah kecamatan selaku fasilitator pelaksanaan Musrenbangdes, Kades dan perangkat desa, anggota BPD, lembaga-lembaga yang ada di desa Tangkura, tokoh masyarakat termasuk didalamnya tokoh agama, petugas kesehatan desa Tangkura, anggota kepolisian/TNI, serta perwakilan masyarakat dari masing-masing RT. Tetapi

harus kami akui bahwa dalam pelaksanaan rapat seperti ini termasuk Musrenbang, kami kesulitan mengumpulkan masyarakat, sebagian yang telah diundang lebih memilih pergi bekerja daripada hadir dalam Musrenbang”. (Wawancara tanggal 30 Mei 2018)

Berdasarkan hasil wawancara diatas, diketahui bahwa Pemerintah Desa Tangkura sebagai penyelenggara Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) sangat menyadari partisipasi unsur masyarakat sangat menentukan keberhasilan pembangunan desa. Upaya Pemerintah Desa untuk mengikutsertakan unsur masyarakat Desa Tangkura dalam Musrenbang dapat dikatakan sudah maksimal terlepas dari respon kehadiran unsur masyarakat yang diundang maupun dalam keaktifan menyumbangkan ide dan gagasan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam menentukan prioritas masalah berdasarkan urgensi kebutuhan masyarakat, ada komunikasi antara Pemerintah Desa dengan masyarakat. interaksi tersebut dapat disimpulkan bahwa, masyarakat diberikan kesempatan untuk ambil bagian dalam memberikan masukan atau pendapat tentang pertimbangan mengenai masalah pokok di Desa Tangkura, kemudian membahas dan menentukan secara bersama-sama dalam forum Musrenbang tentang kesepakatan menentukan masalah prioritas dari sekian banyak daftar permintaan.

Dari penjelasan diatas diperoleh indikasi bahwa, partisipasi masyarakat Desa Tangkura pada tahap analisis masalah prioritas berada pada tangga peredam amarah (Arstein, 2002), ini artinya partisipasi masyarakat berada pada tingkat tokenisme (partisipasi semu). Tokenisme memandang pelibatan masyarakat dalam proses musyawarah hanya sekedar formalitas untuk memperoleh pengakuan masyarakat dan menghilangkan keresahan masyarakat. Proses negosiasi akan membuat masyarakat dihargai

terhadap pendapat atau sumbangan pemikiran terhadap suatu masalah.

### ***Analisis Tujuan***

Dalam keterangan Bapak Daud M. Laganda selaku Kepala Desa Tangkura melalui wawancara penelitian menjelaskan bahwa: “Setelah penjarangan aspirasi tentang persoalan-persoalan yang ada dalam desa Tangkura, selanjutnya dilakukan diskusi lagi untuk penjarangan aspirasi masyarakat dari perwakilan setiap wilayah RT atau Dusun untuk memberikan saran tentang apa yang bisa diprogramkan sebagai penyelesaian persoalan yang ada. Kami memberikan kesempatan kepada peserta forum Musrenbang untuk memberikan usulan.” (Wawancara tanggal 28 Mei 2018)

Dari berbagai dimensi pengertian dapat dikatakan bahwa suatu perencanaan tidak lain dari susunan yang sistematis mengenai langkah-langkah yang akan dilakukan di masa depan, dengan didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang seksama atas potensi dan faktor-faktor eksternal, dan pihak-pihak yang berkepentingan, dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Pengertian ini memuat hal-hal prinsip yang termuat dalam dokumen perencanaan, menurut pendapat Alexander Abe (2002) yakni (1) apa yang akan dilakukan, yang merupakan jabaran dari visi dan misi; (2) bagaimana mencapai hal tersebut; (3) siapa yang akan melakukan; (4) lokasi aktifitas; (5) kapan akan dilakukan, berapa lama, dan (6) sumber daya yang dibutuhkan.

Dengan melihat hasil penelitian dan pendapat para ahli, dapat disimpulkan bahwa proses analisis tujuan dalam tahap ini bersifat partisipatif. Masyarakat terlibat dalam memberikan aspirasi tentang tujuan yang hendak dicapai yang kemudian nanti akan ditetapkan mana yang paling sesuai dengan masalah dan program pembangunan. Perencanaan merupakan suatu patokan dalam menemukan solusi permasalahan namun dapat berubah sesuai evaluasi dalam pembangunan

yang berkelanjutan demi mencapai kesejahteraan masyarakat.

Setelah pemaparan diatas, untuk menentukan tingkat partisipasi masyarakat dalam tahapan analisis tujuan, dapat ditentukan dengan melihat beberapa indikasi sesuai dengan hasil penelitian. Yang pertama adalah terdapat kesempatan bagi masyarakat untuk ambil bagian dalam menyampaikan usulan-usulan, kemudian usulan-usulan yang disampaikan masyarakat tersebut dibahas dalam diskusi Musrenbang, sehingga hal ini menunjukkan partisipasi masyarakat Desa Tangkura dalam tahapan analisis tujuan, berada pada tangga peredam amarah. Menurut Arstein (2002), tangga konsultasi dan peredam amarah merupakan tingkat partisipasi tokenisme atau disebut juga tingkat partisipasi penghargaan atau formalitas.

### ***Memilih Tujuan***

Tujuan adalah kondisi yang hendak dicapai, sesuatu keadaan yang diinginkan (diharapkan), dan karena itu dilakukan sejumlah upaya untuk mencapainya berdasarkan kemampuan yang ada. Bapak Daud M. Laganda sebagai Kepala Desa Tangkura memberikan keterangannya sebagai berikut:

*“Setelah mendengarkan usulan dari peserta yang hadir dalam forum Musrenbang, kemudian menentukan kebutuhan yang paling mendesak untuk dikerjakan di Desa Tangkura, selanjutnya kami memilih beberapa program penting. Berdasarkan kondisi di Desa Tangkura yang masih membutuhkan pembangunan fisik maka sebagian besar program cenderung pada pembangunan infrastruktur. Karena keterbatasan dana dalam pembiayaan program, maka disepakati bahwa dari setiap wilayah dusun akan diprogramkan satu pembangunan infrastruktur.”* (Wawancara tanggal 28 Mei 2018)

Berdasarkan keterangan diatas maka dapat dilihat bahwa dalam mencapai tujuan yang diharapkan dengan pertimbangan

sumber daya yang ada maka dalam forum Musrenbangdes terjadi pemerataan program pembangunan pada setiap wilayah dusun yang ada di Desa Tangkura. Seperti keterangan informan, sebagian besar program yang dihasilkan dalam Musrenbangdes adalah pembangunan infrastruktur. Penentuan jenis kegiatan didasarkan pada kebutuhan urgen dalam desa sehingga belum semua usulan langsung terakomodir.

Berdasarkan pendapat di atas, partisipasi masyarakat sangat berpengaruh dalam menentukan tujuan yang ingin dicapai mengingat masyarakat adalah pelaku sekaligus sasaran pembangunan. Pelibatan masyarakat pada dasarnya adalah untuk mencapai hasil pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Partisipasi masyarakat memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut bertanggung jawab terhadap pembangunan kehidupan bersama-sama warga desa. Partisipasi pada intinya adalah agar masyarakat ikut serta dengan pemerintah dalam memberikan bantuan guna meningkatkan, memperlancar, mempercepat, dan menjamin berhasilnya usaha pembangunan.

Pada tahapan memilih tujuan dalam Musrenbang, tingkat partisipasi masyarakat Desa Tangkura, berdasarkan teori Arstein (2002), yaitu berada pada derajat tokenisme (partisipasi semu). Tidak berbeda dengan tahapan sebelumnya bahwa tujuan juga terjadi dalam proses diskusi Musrenbangdes. Masyarakat diberikan kesempatan untuk menyampaikan pendapat atau gagasannya, kemudian gagasan masyarakat tersebut mendapat perhatian dan kemudian dibahas didalam forum Musrenbang, dengan demikian partisipasi masyarakat dalam tahap ini termasuk dalam tangga partisipasi peredam amarah. Menurut Arstein, pada tahap ini partisipasi masyarakat hanya sekedar untuk

memperoleh legitimasi dan juga hanya sekedar mengurangi keresahan masyarakat, karena masyarakat merasa terlibat dalam Musrenbang.

### ***Analisis Kekuatan dan Kelemahan***

Berkaitan dengan tahapan ini, Bapak Daud M. Laganda sebagai Kepala Desa Tangkura melalui wawancara penelitian menjelaskan bahwa:

*“Faktor pendukung pembangunan yang menjadi kekuatan desa secara khusus di desa Tangkura ini yang pertama itu sumber daya alam seperti kayu, rotan, bambu, dan masih banyak lagi sumber kekayaan alam lainnya yang bisa diperoleh dengan mudah yang sudah disediakan alam di wilayah Desa Tangkura ini tinggal bagaimana cara mengelolanya. Ada juga sungai Puna yang terkenal dengan sumber material batu dan pasirnya. Bahkan sampai sekarang ada perusahaan yang sumber material batunya diambil dari sungai Puna ini”. (Wawancara tanggal 28 Mei 2018)*

Dari keterangan informan di atas, dapat diketahui bahwa ada beberapa faktor utama yang menjadi pertimbangan Pemerintah Desa dalam penyusunan program pembangunan melalui Musrenbangdes. Mengingat proses perencanaan sebagai dasar yang akan mempengaruhi kegiatan pelaksanaan program dalam tahap selanjutnya. Bencana alam maupun konflik tidak dipungkiri lagi dapat menghambat proses pembangunan secara khusus di Desa Tangkura. Namun demikian, jika sewaktu-waktu terjadi bencana alam maupun bencana kemanusiaan seperti di Desa ini maka Pemerintah Desa dapat melakukan perubahan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes) untuk menyesuaikan program pembangunan yang telah disusun dengan waktu yang ada.

Ndraha (1987:104-105) juga menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat dapat digerakkan melalui:

- a. Program pembangunan yang dirancang secara sederhana dan mudah dikelola oleh masyarakat.
- b. Organisasi dan lembaga kemasyarakatan yang mampu menggerakkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
- c. Peningkatan peranan masyarakat dalam pembangunan.

Pendapat diatas memperjelas bahwa pemberdayaan organisasi atau lembaga desa serta masyarakat didalamnya. Dengan pelibatan masyarakat dari proses perencanaan sampai pada pengawasan akan menyumbang kepercayaan masyarakat untuk mendukung pembangunan. Diawali keikutsertaan ataupun diikutkan dari proses perencanaan akan mempengaruhi sumbangsi masyarakat terhadap proses pembangunan selanjutnya.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat diketahui bahwa masyarakat tidak terlibat secara langsung dalam tahap analisis kekuatan dan kelemahan. Keterbatasan waktu pelaksanaan Musrenbang menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi proses diskusi dan pengambilan keputusan. Pada tahapan diskusi bersama antara Pemerintah Desa dengan masyarakat, lebih cenderung pada penggalan informasi. Keputusan akhir atau kesepakatan-kesepakatan yang dihasilkan semata-mata bersifat sementara atau masih bisa berubah. Karena keputusan akhir dalam Musrenbang akan disusun oleh Tim Perumus RKPDes.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa peran masyarakat dalam tahapan analisis kekuatan dan kelemahan adalah kurang aktif. Tidak ada sesi khusus untuk membahas tentang apa yang menjadi faktor pendukung atau penghambat pembangunan desa. Kehadiran peserta dalam Musrenbang dapat memberikan suatu asumsi bahwa musyawarah ini adalah bentuk perencanaan partisipatif, namun pada kenyataannya hanyalah sebuah legitimasi terhadap formalitas agar terkesan demokratis. Sehingga dapat disimpulkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat Desa Tangkura dalam analisis kekuatan dan kelemahan desa berada pada

derajat tokenisme (partisipasi semu). Partisipasi masyarakat berada pada tangga menyampaikan informasi, yaitu masyarakat dapat memberikan usulan-usulan namun belum ada pembahasan bersama tentang usulan-usulan tersebut.

### ***Perumusan Hasil Program***

RKP awal disusun oleh tim penyusun berdasarkan hasil Musyawarah Desa yang diselenggarakan oleh BPD bersama Pemerintah Desa, kemudian RKP tersebut akan dipaparkan lagi pada Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) yang diselenggarakan oleh Pemerintah Desa dan setelah itu direvisi sesuai kesepakatan hasil Musrenbangdes. RKP ini akan ditetapkan sebagai Peraturan Desa dengan matriks rincian kegiatan terlampir.

Terkait dengan hal ini, pada kesempatan wawancara dengan Bapak Daud M. Laganda selaku Kepala Desa Tangkura menjelaskan bahwa:

*“Perubahan atas Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP) disesuaikan dengan hasil perumusan program pada Musrenbangdes oleh tim penyusun RKP yang telah ditetapkan. Kemudian tim penyusun menyerahkan RKP tersebut kepada Kepala Desa untuk diperiksa kembali dan selanjutnya Kepala Desa akan menerbitkan surat keputusan atau dalam bentuk Perdes (Peraturan Desa) sebagai dasar hukum untuk pelaksanaan program. Untuk menyusun program dengan detail kegiatan yang telah disepakati dalam Musrenbangdes, itu menjadi tugas Tim Penyusun RKP yang diketuai oleh Sekretaris Desa. Nanti setelah tersusun baru mereka serahkan kepada saya, jika semua sudah siap maka RKP tersebut akan dibuatkan Perdesnya. Soal proses penyusunan RKP memang menjadi tugas Tim Penyusun dan tidak menjadi agenda dalam forum Musrenbang”. (Wawancara tanggal 28 Mei 2018)*

Berdasarkan hasil penelitian dan membandingkan dengan teori, maka dapat

diambil kesimpulan bahwa dalam perumusan hasil program dalam sebuah matriks melalui Musrenbang di Desa Tangkura, dilakukan oleh Tim Penyusun RKP yang dibentuk oleh Kepala Desa. Keterlibatan masyarakat tidak secara langsung dalam proses ini karena Tim Penyusun RKP dengan anggota terbatas ditentukan oleh Kepala Desa. Dalam susunan tim penyusun RKP terdiri dari Kepala Desa beserta Perangkatnya, unsur kelembagaan desa, perwakilan perempuan, namun tidak menyertakan perwakilan masyarakat. Masyarakat memang tidak diikuti lagi secara langsung pada kegiatan perumusan pasca-Musrenbang, namun hasil pengkajian pada pelaksanaan Musrenbang menjadi informasi dan data bagi Tim Penyusun RKP.

Uraian tersebut diatas menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat Desa Tangkura berada pada tangga menyampaikan informasi. Sehingga diambil sebuah kesimpulan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam perumusan hasil program berada pada derajat tokenisme. Tokenisme adalah suatu upaya untuk menampung aspirasi masyarakat berkaitan dengan ide atau usulan pembangunan, terkesan sekedar jawaban atas keresahan masyarakat, sehingga tokenisme disebut juga sebagai tingkat partisipasi penghargaan atau formalitas.

### **Peran BPD untuk Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Melalui Musrenbang di Desa Tangkura Kecamatan Poso Pesisir Selatan Kabupaten Poso**

Perencanaan pembangunan desa merupakan tugas dari kesatuan unsur yang ada di Desa. Untuk memperoleh sebuah perencanaan partisipatif harus ada sinergi antara Pemerintah Desa, BPD, dan unsur masyarakat. Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) adalah forum final dalam perencanaan pembangunan di desa yang diprakarsai oleh Pemerintah Desa. Sebelum Musrenbang, diadakan terlebih dahulu Musyawarah Desa (Musdes) yang

mana pelaksanaannya menjadi wewenang BPD. Seperti pernyataan Bapak Arianis Mosero selaku anggota BPD Desa Tangkura sebagai berikut:

*“Sebelum Musrenbangdes diadakan, terlebih dahulu ada Muiyawah Desa yang dilaksanakan oleh BPD. Melalui Musdes inilah kami selaku BPD menjaring aspirasi dari masyarakat berkaitan dengan perencanaan pembangunan di Desa Tangkura kedepannya. Tentulah tidak semua aspirasi dapat diajukan kepada Pemerintah Desa melainkan dilakukan perengkingan masalah prioritas dan juga disesuaikan dengan rancangan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa Tangkura. Dalam Musdes ini dihadiri juga oleh Pemerintah Desa yang juga memberikan penjelasan tentang RPJMDes agar supaya musyawarah lebih terarah dan fokus pada perencanaan pembangunan”.* (Wawancara tanggal 27 Mei 2018)

Berdasarkan keterangan diatas, dapat kita ketahui bahwa BPD Desa Tangkura telah melaksanakan tugas untuk mengadakan Musyawarah Desa (Musdes) untuk menjaring aspirasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Hasil Musdes ini akan menjadi laporan kepada Pemerintah Desa Tangkura untuk menjadi pertimbangan bagi tim penyusun Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDes) yang kemudian akan dibahas dalam forum Musrenbangdes.

Menurut hasil pengamatan langsung di lapangan menunjukkan bahwa ada hubungan kemitraan yang kurang kooperatif antara Pemerintah Desa dengan BPD, sehingga peran BPD seakan terisolir dengan kewenangan Kepala Desa. Hal tersebut menimbulkan suatu beberapa spekulasi tentang keterlibatan BPD dalam urusan pembangunan desa, apakah didasari atas koordinasi yang baik ataukah hanya sebagai formalitas. Dalam pengamatan langsung, penjangkaran aspirasi masyarakat belum berjalan maksimal karena peran BPD hanya fokus dengan fungsi pengawasan kinerja Kepala Desa. Kondisi tersebut menimbulkan

sensifitas diantara Pemerintah Desa dengan BPD. Jika dikonfirmasi dengan hasil penelitian bahwa dalam beberapa kegiatan pembangunan, antara Pemerintah Desa dengan BPD terjadi hubungan yang kurang komunikatif.

Dari hasil observasi dan penelitian lapangan, berdasarkan peran BPD dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang dihubungkan dengan indikator perencanaan penelitian menurut Abe (2002), maka dapat disimpulkan bahwa peran BPD termasuk dalam tahapan identifikasi persoalan desa, analisis masalah prioritas, analisis tujuan, dan memilih tujuan. Hasil Musdes yang diadakan oleh BPD menghasilkan suatu daftar permintaan sebagai hasil dari pengkajian persoalan desa, kemudian dibahas dalam Musrenbang bersama-sama dalam forum.

Dengan memperhatikan penjelasan tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa partisipasi masyarakat Desa Tangkura melalui peran BPD, termasuk dalam tangga partisipasi peredam amarah, artinya tingkat partisipasi masyarakat dalam hal ini tergolong tokenisme atau partisipasi semu (Arstein, 2002). Masyarakat berpartisipasi dalam memberikan informasi dan kemudian dibahas dalam Musrenbang untuk mencari kesepakatan awal, karena dalam tahapan Musrenbang, perumusan akhir dalam penyatuan suara masyarakat dalam bentuk program, dirumuskan oleh Tim Penyusun Rencana Kerja Pemerintah Desa. Tingkat partisipasi tokenisme diartikan sebagai suatu penghargaan terhadap masyarakat, sehingga tingkat partisipasi tokenisme disebut juga sebagai formalitas. Masyarakat dapat memberikan usulan, dihimpun oleh BPD, kemudian disampaikan kepada Pemerintah Desa, kemudian dibahas dalam Musrenbang tanpa ada kepastian bahwa usulan-usulan tersebut akan menjadi program pembangunan.

## **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

### **Kesimpulan**

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan fisik melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Desa Tangkura Kecamatan Poso Pesisir Selatan Kabupaten Poso, berada pada tingkatan partisipasi semu (tokenisme). Keterlibatan masyarakat dalam memberikan informasi hanya sekedar mengundang ketertarikan dan legitimasi dari masyarakat serta meredam keresahan masyarakat. Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan fisik melalui Musrenbang tidak maksimal. BPD tidak melakukan penjangkauan aspirasi selain melalui Musyawarah Desa (Musdes). Kehadiran BPD dalam Musrenbang hanya sebagai narasumber dan pengesahan hasil rumusan program, sehingga peran BPD dikategorikan dalam tingkat partisipasi semu (tokenisme).

### **Rekomendasi**

Berdasarkan kesimpulan diatas, beberapa saran dalam meningkatkan pembangunan partisipatif di Desa Tangkura, yaitu sebagai berikut:

1. Pemerintah Desa bersama BPD diharapkan bersinergi dan kooperatif dalam mengaktualisasikan aspirasi masyarakat, baik melalui musyawarah kelompok kecil sampai pada Musrenbang Desa.
2. Pemerintah Desa dan BPD mengupayakan peningkatan kemampuan Aparat Desa dan anggota BPD dalam menyelenggarakan pembangunan desa, melalui program pelatihan.

## **UCAPAN TERIMA KASIH**

Penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada Dr. Hasbullah, M.Si., selaku Ketua Tim Pembimbing dan Dr. Hasanuddin Mustari, M.Si., selaku Anggota Tim pembimbing yang telah memberikan

arahan bimbingan, petunjuk, saran dan motivasi kepada penulis dalam penyelesaian artikel ini. Semoga budi baik serta bantuan moril maupun materil yang telah di berikan mendapat pahala dari Tuhan Yang Maha Esa.

## DAFTAR RUJUKAN

- Abe, Alaxander. 2002. *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Solo: Pondok.
- Adi, Isbandi Rukminto. 2001. *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas; Pengantar pada Pemikiran dan Pendekatan Praktis*. Jakarta: FE-UI.
- Adisasmita, Raharjo. 2006. *Pengembangan Desa Aspiratif*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Arstein, 2002. Tim FKIB UI, Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Jurnal Forum Inovasi*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Djohani, Rianingsih. 2008. *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa*. Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM). Jakarta: Perpustakaan Nasional
- Ndraha, Taliziduhu. 1990. *Pembangunan Masyarakat, Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Wijaya, Rina. 2001. Forum Pengambilan Keputusan dalam Proses Perencanaan Pembangunan di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus di Kelurahan Jebres Kecamatan Jebres Kota Surakarta). *Tesis Tidak Diterbitkan*. Yogyakarta: Pascasarjana Universitas Gajah Mada.