

MENGUKUR KUALITAS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN DESA DI INDONESIA: ANALISIS BERDASARKAN TANGGA PARTISIPASI ARNSTEIN

Katarina Sena Aprica W.Beoang¹, Lusia Yasinta Angul²

Katarinasiena@gmail.com¹, lusiaangul347@gmail.com²

Universitas Nusa Cendana Kupang

ABSTRAK

Partisipasi masyarakat merupakan prinsip penting dalam pembangunan desa karena menentukan sejauh mana kebijakan dan program pembangunan mampu mencerminkan kebutuhan serta aspirasi masyarakat. Meskipun berbagai regulasi telah memberikan ruang partisipasi melalui Musyawarah Desa (Musdes) dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes), praktik partisipasi masyarakat sering kali masih bersifat simbolis atau tokenisme. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa berdasarkan teori Tangga Partisipasi Arnstein, mengidentifikasi faktor-faktor penyebab tokenisme dan dominasi elit, serta menjelaskan upaya strategis untuk mewujudkan partisipasi yang otentik. Penelitian menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi literatur melalui analisis berbagai jurnal ilmiah, buku, regulasi, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa umumnya masih berada pada tingkat informing, consultation, dan placation yang termasuk dalam kategori tokenism. Kondisi tersebut dipengaruhi oleh dominasi elit desa, rendahnya kapasitas masyarakat, budaya patron-klien, ketimpangan akses informasi, lemahnya pengawasan, serta terbatasnya keterwakilan kelompok rentan dalam forum pembangunan. Untuk meningkatkan kualitas partisipasi diperlukan penguatan transparansi pemerintahan desa, revitalisasi musyawarah desa, peningkatan kapasitas masyarakat, penguatan fungsi Badan Permusyawaratan Desa, serta pengembangan mekanisme partisipasi yang lebih inklusif. Dengan demikian, partisipasi masyarakat perlu diarahkan pada redistribusi kekuasaan yang memungkinkan warga memiliki pengaruh nyata dalam proses pengambilan keputusan pembangunan desa.

Kata Kunci: Partisipasi Masyarakat, Pembangunan Desa, Tokenisme, Partisipasi Otentik, Tangga Partisipasi Arnstein.

ABSTRACT

Community participation is a fundamental principle of village development as it determines the extent to which development policies and programs reflect community needs and aspirations. Although various regulations have provided participatory spaces through Village Deliberation Meetings (Musyawarah Desa) and Village Development Planning Meetings (Musrenbangdes), community participation is often limited to symbolic involvement or tokenism. This study aims to analyze the level of community participation in village development based on Arnstein's Ladder of Participation, identify the factors causing tokenism and elite domination, and explain strategic efforts to achieve authentic participation. This research employs a qualitative approach through a literature review of scholarly journals, books, regulations, and previous studies relevant to village development and community participation. The findings indicate that community participation in village development generally remains at the levels of informing, consultation, and placation, which fall within the category of tokenism. This condition is influenced by elite domination, limited community capacity, patron-client culture, unequal access to information, weak accountability mechanisms, and inadequate representation of marginalized groups. Strengthening government transparency, revitalizing village deliberation forums, enhancing community capacity, reinforcing the role of Village Consultative Bodies, and developing more inclusive participation mechanisms are essential to improve participation quality. Therefore, community participation should be directed toward a redistribution of power that enables citizens to exert genuine influence over village development decision-making processes.

Keywords: Community Participation, Village Development, Tokenism, Authentic Participation, Arnstein's Ladder Of Participation.

PENDAHULUAN

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu faktor penting dalam keberhasilan pembangunan desa. Keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi pembangunan dapat membantu pemerintah desa dalam menyusun program yang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Melalui partisipasi yang aktif, masyarakat tidak hanya berperan sebagai penerima manfaat pembangunan, tetapi juga sebagai subjek yang ikut menentukan arah pembangunan desa. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat menjadi kunci dalam mewujudkan pembangunan yang efektif, berkelanjutan, dan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat desa (Nasution & Hidayat, 2023).

Komitmen terhadap pembangunan desa yang partisipatif semakin diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang kemudian diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024. Regulasi tersebut memberikan pengakuan terhadap desa sebagai *self-governing community* yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan prakarsa lokal. Melalui asas rekognisi, subsidiaritas, partisipasi, dan pemberdayaan, masyarakat diberikan ruang untuk terlibat dalam proses pembangunan melalui berbagai mekanisme partisipatif, terutama Musyawarah Desa (Musdes) dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes). Secara normatif, keberadaan forum tersebut menunjukkan bahwa pembangunan desa di Indonesia dirancang untuk dilaksanakan secara demokratis dengan menempatkan masyarakat sebagai aktor utama pembangunan.

Meskipun demikian, perlu dipertanyakan sejauh mana ruang partisipasi yang telah disediakan tersebut benar-benar memberikan pengaruh terhadap proses pengambilan keputusan pembangunan desa. Berbagai kajian menunjukkan bahwa pelaksanaan Musdes dan Musrenbangdes sering kali masih berlangsung sebagai formalitas administratif untuk memenuhi ketentuan regulasi. Keterlibatan masyarakat umumnya dibatasi pada penyampaian usulan dan kehadiran dalam forum musyawarah, sementara keputusan strategis mengenai prioritas pembangunan tetap didominasi oleh pemerintah desa dan kelompok elit lokal. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara idealitas partisipasi yang dijamin oleh regulasi dengan realitas praktik pembangunan desa yang masih cenderung elitis.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa tingginya tingkat kehadiran masyarakat dalam forum pembangunan tidak selalu mencerminkan tingginya kualitas partisipasi. Dalam banyak kasus, masyarakat memang diberikan kesempatan untuk berbicara, tetapi tidak memiliki kekuatan yang cukup untuk memengaruhi keputusan yang dihasilkan. Aspirasi masyarakat sering kali hanya dicatat sebagai bagian dari prosedur musyawarah tanpa menjadi dasar utama dalam penentuan kebijakan pembangunan. Akibatnya, berbagai program pembangunan yang dilaksanakan belum sepenuhnya mencerminkan kebutuhan masyarakat dan berpotensi mengurangi efektivitas pembangunan desa itu sendiri.

Kondisi tersebut dapat dipahami melalui konsep partisipasi otentik dan tokenisme. Partisipasi otentik merupakan bentuk keterlibatan masyarakat yang memberikan pengaruh nyata terhadap proses pengambilan keputusan, di mana masyarakat memiliki kesempatan yang setara untuk menentukan prioritas pembangunan serta mengawasi pelaksanaannya. Sebaliknya, tokenisme terjadi ketika masyarakat hanya dilibatkan secara simbolis tanpa memiliki kekuasaan yang memadai untuk memengaruhi kebijakan yang dihasilkan. Dalam situasi tokenisme, forum partisipatif berfungsi lebih sebagai instrumen legitimasi kebijakan daripada sebagai sarana demokratisasi pembangunan. Akibatnya, partisipasi yang seharusnya menjadi instrumen pemberdayaan masyarakat justru berpotensi kehilangan substansi dan makna demokratisnya.

Kritik terhadap partisipasi yang bersifat simbolis tersebut dikemukakan oleh Arnstein

(1969) melalui teori Tangga Partisipasi (Ladder of Citizen Participation). Arnstein menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat tidak dapat diukur hanya dari kehadiran warga dalam forum-forum publik, melainkan harus dilihat dari sejauh mana masyarakat memiliki kekuasaan untuk memengaruhi keputusan yang diambil. Teori ini membagi partisipasi ke dalam delapan tingkatan yang dikelompokkan menjadi tiga kategori utama, yaitu non-participation, tokenism, dan citizen power. Dalam perspektif Arnstein, partisipasi yang hanya berhenti pada pemberian informasi, konsultasi, atau pelibatan simbolis belum dapat dikategorikan sebagai partisipasi yang sesungguhnya karena masyarakat belum memiliki kontrol terhadap proses pengambilan keputusan.

Persoalan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa juga tidak dapat dilepaskan dari berbagai faktor struktural dan kultural yang memengaruhinya. Rendahnya kapasitas masyarakat, keterbatasan akses informasi, budaya patron-klien, dominasi elit lokal, serta lemahnya mekanisme pengawasan dan akuntabilitas menjadi faktor yang dapat menghambat terwujudnya partisipasi yang substantif. Faktor-faktor tersebut menunjukkan bahwa permasalahan partisipasi masyarakat bukan sekadar persoalan teknis penyelenggaraan musyawarah desa, tetapi juga berkaitan dengan distribusi kekuasaan dalam proses pembangunan desa.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa berdasarkan Tangga Partisipasi Arnstein, mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya tokenisme dan dominasi elit dalam proses pembangunan desa, serta menjelaskan berbagai upaya strategis yang dapat dilakukan untuk mewujudkan partisipasi masyarakat yang lebih otentik. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan kajian partisipasi masyarakat serta menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah desa dan pemangku kepentingan lainnya dalam mewujudkan pembangunan desa yang demokratis, inklusif, dan berkelanjutan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode studi literatur (library research). Pendekatan ini dipilih karena penelitian tidak dilakukan melalui pengumpulan data lapangan secara langsung, melainkan melalui kajian terhadap berbagai sumber pustaka yang relevan dengan tema partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa, khususnya terkait partisipasi otentik (genuine participation) dan formalitas simbolis (tokenism).

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber, seperti buku ilmiah, jurnal nasional dan internasional, peraturan perundang-undangan, dokumen kebijakan pemerintah, serta hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan pembangunan desa dan partisipasi masyarakat. Beberapa sumber utama Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber, seperti buku ilmiah, jurnal nasional dan internasional, peraturan perundang-undangan, dokumen kebijakan pemerintah, serta hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan pembangunan desa dan partisipasi masyarakat.

Beberapa sumber utama yang digunakan antara lain Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, teori Tangga Partisipasi Arnstein (1969), serta berbagai literatur mengenai tata kelola pemerintahan desa dan pembangunan partisipatif.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran literatur secara sistematis. Seluruh data yang diperoleh kemudian diklasifikasikan berdasarkan tema penelitian, yaitu konsep pembangunan desa, teori partisipasi masyarakat, tingkat partisipasi menurut Arnstein, faktor penyebab tokenisme dan dominasi elit desa, serta upaya mewujudkan partisipasi otentik dalam pembangunan desa.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Desa: Analisis Berdasarkan Tangga Partisipasi Arnstein

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah memberikan landasan hukum yang kuat bagi pelibatan masyarakat dalam seluruh tahapan pembangunan desa. Mekanisme partisipatif seperti Musyawarah Desa (Musdes) dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) secara normatif dirancang sebagai ruang deliberatif yang memungkinkan masyarakat berperan aktif dalam menentukan arah kebijakan pembangunan. Namun, apabila diukur menggunakan Tangga Partisipasi Arnstein (1969), realitas partisipasi masyarakat di banyak desa masih jauh dari kondisi ideal.

Arnstein (1969) membagi tingkat partisipasi menjadi delapan anak tangga yang dikelompokkan dalam tiga kelas besar, yaitu: non-participation (manipulasi dan terapi), tokenism (informing, consultation, dan placation), serta citizen power (partnership, delegated power, dan citizen control). Berdasarkan kajian berbagai literatur, partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa Indonesia umumnya masih berada pada kisaran anak tangga ketiga hingga kelima, yakni dalam kategori tokenism.

1. Partisipasi pada Level Informing (Pemberian Informasi)

Dalam banyak praktik penyelenggaraan Musdes dan Musrenbangdes, keterlibatan masyarakat sering kali diawali dan berakhir hanya pada tahap penerimaan informasi. Pemerintah desa menyampaikan rencana program yang telah disusun, sementara masyarakat berperan sebagai penerima informasi tanpa memiliki kesempatan yang berarti untuk memberikan masukan yang akan dipertimbangkan secara sungguh-sungguh.

Kondisi ini sesuai dengan deskripsi Arnstein mengenai anak tangga informing, di mana masyarakat diberitahu tentang hak, tanggung jawab, dan pilihan mereka, tetapi tidak disediakan saluran umpan balik yang efektif. Fenomena ini diperparah oleh keterbatasan akses masyarakat terhadap dokumen perencanaan dan penganggaran desa. Ketika masyarakat tidak memiliki informasi yang memadai, mereka tidak dapat berpartisipasi secara bermakna dalam proses pengambilan keputusan. Menurut Arnstein (1969), tanpa akses informasi yang setara, partisipasi masyarakat hanya akan menjadi legitimasi bagi keputusan yang sesungguhnya telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan.

2. Partisipasi pada Level Consultation (Konsultasi)

Pada tahap yang lebih tinggi, beberapa pemerintah desa telah melaksanakan mekanisme konsultasi melalui forum musyawarah yang memperbolehkan masyarakat menyampaikan pendapat dan usulan. Namun, konsultasi yang dilakukan sering kali bersifat ritualistik dan tidak diikuti oleh tindak lanjut yang nyata. Usulan-usulan masyarakat dicatat dalam berita acara, tetapi tidak secara otomatis menjadi bagian dari prioritas program pembangunan.

Arnstein (1969) mengingatkan bahwa konsultasi semata tidak cukup untuk menjamin bahwa suara masyarakat benar-benar didengar, karena tanpa komitmen nyata dari pemerintah untuk mengakomodasi masukan tersebut, konsultasi hanya berfungsi sebagai alat legitimasi. Hal ini sejalan dengan temuan berbagai studi yang menunjukkan bahwa dalam forum Musrenbangdes, prioritas program lebih banyak ditentukan oleh pemerintah desa dan kelompok elit lokal, bukan oleh keseluruhan masyarakat (Sutoro Eko, 2015).

3. Partisipasi pada Level Placation (Penentruman)

Pada level tertinggi dalam kategori tokenism, yaitu placation atau penentruman, masyarakat diberikan posisi dalam berbagai komite atau forum perencanaan. Namun, kekuatan pengambilan keputusan tetap berada di tangan pemerintah desa. Kehadiran perwakilan masyarakat dalam forum-forum tersebut lebih berfungsi untuk melegitimasi keputusan yang telah ada, bukan untuk mengubah substansi kebijakan secara signifikan.

Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun secara prosedural telah terdapat mekanisme partisipasi, substansi dari partisipasi tersebut masih lemah. Aspirasi masyarakat dapat tersampaikan, tetapi tidak memiliki daya pengaruh yang cukup untuk mengubah arah kebijakan pembangunan desa yang telah ditentukan oleh pemegang kekuasaan. Dengan demikian, partisipasi masyarakat di banyak desa masih terjebak dalam lingkaran tokenism yang menempatkan masyarakat sebagai objek legitimasi, bukan sebagai subjek utama pembangunan.

4. Kesenjangan antara Kondisi Normatif dan Realitas Empiris

Kesenjangan antara ketentuan normatif dalam Undang-Undang Desa dan realitas empiris pelaksanaan partisipasi merupakan persoalan mendasar yang perlu mendapat perhatian serius. Secara normatif, Pasal 78 ayat (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 sebagai perubahan atas Undang-Undang Desa mengamanatkan bahwa perencanaan pembangunan desa harus benar-benar mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Namun, dalam praktiknya, dominasi elit desa, rendahnya kapasitas masyarakat, dan lemahnya mekanisme akuntabilitas menyebabkan aspirasi tersebut tidak sepenuhnya terakomodasi.

Fung(2006)menekankan bahwa desain institusional yang baik sangat menentukan kualitas partisipasi. Ketika mekanisme partisipasi dirancang sekadar untuk memenuhi persyaratan regulasi tanpa memastikan adanya distribusi kekuasaan yang adil, maka partisipasi yang dihasilkan akan tetap bersifat simbolis. Oleh karena itu, evaluasi terhadap kualitas partisipasi tidak cukup hanya mengukur tingkat kehadiran masyarakat dalam forum musyawarah, tetapi harus mencakup penilaian terhadap sejauh mana suara masyarakat benar-benar memengaruhi keputusan pembangunan.

Faktor-Faktor Penyebab Tokenisme Dan Dominasi Elit Dalam Pembangunan Desa

Praktik tokenisme dalam pembangunan desa tidak muncul secara tiba-tiba, melainkan merupakan hasil dari interaksi berbagai faktor struktural, kultural, dan institusional yang saling memperkuat. Pemahaman yang mendalam terhadap faktor-faktor tersebut sangat penting sebagai dasar untuk merancang strategi penguatan partisipasi yang tepat sasaran.

1. Konsentrasi Kekuasaan pada Pemerintah Desa

Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kepala desa dan perangkat desa memperoleh kewenangan yang cukup besar dalam mengelola pembangunan desa, termasuk dalam pengelolaan Dana Desa yang jumlahnya terus meningkat dari tahun ke tahun. Kewenangan yang besar ini, apabila tidak diimbangi dengan mekanisme kontrol dan akuntabilitas yang kuat, berpotensi menciptakan konsentrasi kekuasaan yang menghambat partisipasi masyarakat secara substantif.

Menurut Sutoro Eko (2015), kekuasaan yang terpusat pada aparat desa tanpa kontrol masyarakat yang efektif dapat menyebabkan proses pengambilan keputusan berjalan secara elitis. Kepala desa dan perangkatnya menjadi aktor dominan yang menentukan prioritas pembangunan, sementara masyarakat hanya ditempatkan sebagai pihak yang menerima dan melegitimasi keputusan tersebut. Fenomena ini sejalan dengan Iron Law of Oligarchy yang dikemukakan Robert Michels (1911), bahwa dalam setiap organisasi terdapat kecenderungan munculnya kelompok kecil yang menguasai proses pengambilan keputusan, terlepas dari niat awal organisasi untuk bersifat demokratis.

2. Rendahnya Kapasitas dan Kesadaran Partisipatif Masyarakat

Kapasitas masyarakat dalam berpartisipasi secara kritis dan konstruktif dalam proses pembangunan sangat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan, akses informasi, serta pemahaman terhadap hak-hak partisipatif sebagai warga negara. Pada banyak komunitas desa, terutama di daerah terpencil atau tertinggal, keterbatasan dalam aspek-aspek tersebut menjadi hambatan serius bagi terwujudnya partisipasi yang bermakna.

Samuel P. Huntington dan Joan Nelson (1976) menjelaskan bahwa rendahnya kapasitas politik masyarakat menyebabkan warga cenderung bersikap pasif dalam proses pembangunan dan menyerahkan pengambilan keputusan kepada kelompok yang dianggap lebih berwenang. Kondisi ini dimanfaatkan oleh elit desa untuk memperkuat dominasi mereka dalam proses perencanaan pembangunan. Selain itu, ketidakpahaman masyarakat terhadap mekanisme musyawarah desa dan hak-hak partisipasi yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan menyebabkan mereka tidak mampu menuntut keterlibatan yang lebih substantif dalam proses pengambilan keputusan.

3. Budaya Patron-Klien dalam Masyarakat Desa

Budaya patron-klien merupakan salah satu faktor kultural yang secara signifikan mempengaruhi dinamika partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa. Menurut James C. Scott (1972), hubungan patron-klien adalah relasi timbal balik yang tidak seimbang antara pihak yang memiliki sumber daya atau kekuasaan (patron) dengan pihak yang bergantung pada sumber daya tersebut (klien). Dalam konteks desa, kepala desa atau tokoh masyarakat berpengaruh sering kali bertindak sebagai patron, sementara masyarakat umum berada dalam posisi klien yang cenderung tunduk pada kehendak patron.

Dalam suasana patron-klien yang kuat, anggota masyarakat enggan untuk menyampaikan kritik atau mengajukan usulan yang berbeda dari kehendak pemerintah desa karena khawatir akan mengganggu hubungan sosial dan ekonomi yang menguntungkan mereka. Akibatnya, forum musyawarah desa yang seharusnya menjadi ruang dialog yang egaliter justru berubah menjadi ruang konfirmasi atas keputusan yang telah ditentukan oleh patron. Pola hubungan ini secara efektif menutup ruang bagi partisipasi otentik yang membutuhkan keberanian dan kebebasan dalam menyampaikan pendapat.

4. Ketimpangan Akses dan Distribusi Informasi

Informasi merupakan prasyarat fundamental bagi partisipasi yang bermakna. Tanpa akses yang memadai terhadap informasi mengenai rencana pembangunan, anggaran desa, serta mekanisme pengambilan keputusan, masyarakat tidak dapat berpartisipasi secara informed dan efektif. Arnstein (1969) menegaskan bahwa ketika informasi dikuasai secara asimetris oleh elit, maka partisipasi masyarakat akan selalu berada pada tingkat yang rendah.

Dalam banyak konteks desa, informasi mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes), Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), serta hasil pembangunan tidak disebarluaskan secara proaktif kepada masyarakat. Dokumen-dokumen tersebut sering kali hanya dapat diakses oleh perangkat desa dan kelompok tertentu yang memiliki kedekatan dengan pemerintah desa. Kondisi ini menciptakan asimetri informasi yang memungkinkan elit desa untuk mendominasi proses perencanaan tanpa kontrol yang berarti dari masyarakat luas.

5. Lemahnya Mekanisme Pengawasan dan Akuntabilitas

Pengawasan yang lemah terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa membuka peluang bagi dominasi elit dalam proses pembangunan. World Bank (2004) menyatakan bahwa akuntabilitas dan transparansi merupakan pilar utama dalam tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Ketika mekanisme pengawasan tidak berjalan secara efektif, pejabat desa memiliki keleluasaan yang besar untuk membuat keputusan tanpa harus mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga perwakilan masyarakat yang secara normatif memiliki fungsi pengawasan terhadap pemerintah desa, dalam praktiknya sering kali tidak dapat menjalankan fungsi tersebut secara optimal. Keterbatasan kapasitas anggota BPD, kedekatan personal antara anggota BPD dengan kepala desa, serta minimnya dukungan sumber daya menyebabkan fungsi pengawasan yang diemban BPD menjadi tidak efektif. Kondisi ini memberikan ruang yang lebih besar bagi dominasi elit dalam proses

pembangunan desa.

6. Eksklusivitas dalam Representasi dan Keterwakilan

Permasalahan tokenisme juga berkaitan erat dengan eksklusivitas dalam penentuan siapa yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat dalam forum-forum partisipasi. Dalam banyak kasus, peserta Musdes dan Musrenbangdes didominasi oleh kelompok tertentu seperti tokoh masyarakat laki-laki, pengusaha lokal, dan kelompok yang memiliki kedekatan dengan pemerintah desa. Sementara itu, kelompok-kelompok yang secara sosial dan ekonomi terpinggirkan, seperti perempuan, pemuda, kelompok miskin, dan penyandang disabilitas, sering kali tidak memiliki representasi yang memadai.

Habermas (1996) dalam teori tindakan komunikatifnya menegaskan bahwa pengambilan keputusan yang demokratis hanya dapat terwujud apabila seluruh pihak yang berkepentingan memiliki kesempatan yang setara untuk berpartisipasi dalam proses deliberasi. Ketika representasi dalam forum musyawarah bersifat eksklusif, maka keputusan yang dihasilkan tidak dapat diklaim sebagai cerminan dari kepentingan dan aspirasi masyarakat secara keseluruhan.

Upaya Strategis Mewujudkan Partisipasi Otentik Dalam Pembangunan Desa

Mewujudkan partisipasi yang otentik dalam pembangunan desa memerlukan intervensi yang bersifat sistemik dan berkelanjutan pada berbagai aspek, mulai dari penguatan regulasi dan kelembagaan, peningkatan kapasitas masyarakat, hingga perubahan budaya organisasi pemerintah desa. Berikut ini diuraikan berbagai upaya strategis yang dapat ditempuh untuk meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa.

1. Penguatan Transparansi dan Keterbukaan Informasi Pemerintahan Desa

Transparansi merupakan syarat mutlak bagi terwujudnya partisipasi yang bermakna. United Nations Development Programme (1997) menegaskan bahwa transparansi memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi secara lebih efektif karena mereka memiliki akses terhadap informasi yang dibutuhkan untuk membuat keputusan yang terinformasi. Oleh karena itu, pemerintah desa perlu secara proaktif mempublikasikan dokumen-dokumen perencanaan seperti RPJMDes dan RKPDes, dokumen anggaran seperti APBDDes beserta realisasinya, serta laporan hasil pelaksanaan pembangunan melalui berbagai sarana yang dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat.

Pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi, seperti papan informasi desa, website desa, atau aplikasi berbasis telepon pintar, dapat menjadi sarana yang efektif untuk meningkatkan aksesibilitas informasi bagi masyarakat. Namun, mengingat masih terdapatnya kesenjangan digital di banyak wilayah pedesaan, perlu dipastikan bahwa mekanisme penyebaran informasi juga mencakup warga yang tidak memiliki akses terhadap teknologi digital, misalnya melalui pengumuman di tempat-tempat strategis, penyebaran brosur, atau pemberitahuan melalui forum-forum komunitas.

2. Revitalisasi Musyawarah Desa sebagai Forum Deliberatif yang Substantif

Musyawarah Desa dan Musrenbangdes harus ditransformasikan dari sekadar ritual administratif menjadi forum deliberatif yang sesungguhnya, di mana masyarakat memiliki kekuasaan nyata untuk memengaruhi keputusan pembangunan. Habermas (1996) menggagas konsep situasi wacana ideal (*ideal speech situation*) sebagai kondisi di mana seluruh peserta memiliki kesempatan yang setara untuk menyampaikan argumen, mempertanyakan klaim yang dibuat oleh pihak lain, dan mengungkapkan sikap serta kebutuhan mereka tanpa tekanan atau distorsi.

Dalam konteks Musdes dan Musrenbangdes, situasi wacana ideal tersebut dapat diwujudkan melalui beberapa langkah konkret. Pertama, penyebaran materi musyawarah kepada masyarakat sebelum pelaksanaan forum agar masyarakat dapat mempersiapkan diri dan menyampaikan pendapat secara substantif. Kedua, penggunaan fasilitator yang netral dan

kompeten untuk memandu jalannya diskusi secara inklusif dan demokratis. Ketiga, penyusunan mekanisme yang memastikan bahwa seluruh usulan masyarakat dibahas, dipertimbangkan, dan diberikan respons yang jelas dan tertulis oleh pemerintah desa. Keempat, penetapan kuota keterwakilan bagi kelompok-kelompok yang selama ini terpinggirkan, termasuk perempuan, pemuda, dan kelompok miskin.

3. Peningkatan Kapasitas Masyarakat secara Berkelanjutan

Robert Chambers (1994) menekankan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan kunci untuk mengubah hubungan kekuasaan yang timpang dalam proses pembangunan. Masyarakat yang memiliki pengetahuan, keterampilan, dan kepercayaan diri yang memadai akan mampu berpartisipasi secara aktif dan efektif dalam proses pengambilan keputusan pembangunan.

Program peningkatan kapasitas masyarakat perlu dirancang secara komprehensif dan berkelanjutan, mencakup pendidikan mengenai hak-hak partisipatif warga sebagaimana dijamin oleh peraturan perundang-undangan, pelatihan tentang mekanisme perencanaan dan penganggaran desa, sosialisasi mengenai prosedur pengawasan dan pelaporan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa, serta pendampingan dalam penyusunan dan penyampaian usulan pembangunan yang berbasis kebutuhan nyata masyarakat. Program-program tersebut dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah, lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, maupun melalui kolaborasi antar berbagai pemangku kepentingan.

4. Penguatan Fungsi dan Kapasitas Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

BPD merupakan lembaga kunci dalam sistem pemerintahan desa yang seharusnya berfungsi sebagai jembatan antara masyarakat dan pemerintah desa, sekaligus sebagai mekanisme kontrol demokratis terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Namun, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, kapasitas BPD dalam menjalankan fungsi tersebut sering kali masih terbatas.

Penguatan kapasitas BPD perlu dilakukan melalui pelatihan teknis mengenai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan; peningkatan pemahaman mengenai regulasi desa dan mekanisme partisipasi; serta penyediaan dukungan administratif dan sumber daya yang memadai. Selain itu, perlu dipastikan bahwa anggota BPD benar-benar merepresentasikan kepentingan seluruh lapisan masyarakat, bukan hanya kelompok tertentu yang memiliki kedekatan dengan kekuasaan. Dengan BPD yang kuat dan representatif, mekanisme check and balance dalam pemerintahan desa dapat berjalan lebih efektif, sehingga dominasi elit dalam proses pembangunan dapat diminimalkan.

5. Pengembangan Mekanisme Partisipasi yang Inovatif dan Inklusif

Di luar forum-forum musyawarah formal yang telah ada, pemerintah desa perlu mengembangkan mekanisme partisipasi yang lebih inovatif dan inklusif untuk menjangkau kelompok-kelompok masyarakat yang selama ini sulit berpartisipasi dalam forum formal. Mekanisme tersebut dapat mencakup konsultasi publik berbasis komunitas di tingkat dusun atau RT/RW, survei kebutuhan masyarakat yang dilakukan secara berkala, kotak pengaduan dan saran yang dapat diakses secara anonim, serta forum-forum khusus bagi kelompok perempuan, pemuda, dan kelompok rentan lainnya.

Inovasi dalam mekanisme partisipasi juga perlu mempertimbangkan potensi pemanfaatan teknologi digital, seperti platform musyawarah daring atau aplikasi pelaporan warga, meskipun dengan tetap memperhatikan isu kesenjangan digital agar tidak semakin mengeksklusi kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses terhadap teknologi tersebut. Kuncinya adalah memastikan bahwa mekanisme partisipasi yang dikembangkan benar-benar dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat dan memberikan ruang yang setara bagi semua pihak untuk menyampaikan aspirasi mereka.

6. Membangun Budaya Demokrasi Partisipatif di Tingkat Desa

Alexis de Tocqueville dalam karyanya *Democracy in America* menekankan bahwa demokrasi yang kuat dan berkelanjutan berkembang melalui keterlibatan aktif warga dalam urusan-urusan publik di tingkat lokal. Demokrasi partisipatif di tingkat desa tidak dapat tumbuh secara organik tanpa adanya budaya yang menghargai kebebasan berpendapat, keterbukaan terhadap perbedaan pandangan, serta rasa tanggung jawab bersama terhadap pengelolaan urusan publik.

Membangun budaya demokrasi di desa merupakan proses jangka panjang yang memerlukan komitmen dari berbagai pihak, termasuk pemerintah desa, tokoh masyarakat, lembaga pendidikan, dan masyarakat itu sendiri. Pemerintah desa perlu menunjukkan keteladanan dalam bersikap terbuka terhadap kritik, responsif terhadap aspirasi masyarakat, dan konsisten dalam menjalankan prinsip-prinsip *good governance*. Ketika masyarakat melihat bahwa partisipasi mereka benar-benar menghasilkan perubahan yang nyata dalam kehidupan mereka, kepercayaan terhadap proses demokrasi partisipatif akan tumbuh dan menguat.

7. Sinergitas antar Pemangku Kepentingan dalam Mendukung Partisipasi Otentik

Mewujudkan partisipasi otentik dalam pembangunan desa bukan hanya tanggung jawab pemerintah desa semata, melainkan memerlukan sinergitas yang erat antara berbagai pemangku kepentingan, termasuk pemerintah daerah kabupaten/kota, pemerintah pusat, lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, media massa, dan sektor swasta. Pemerintah daerah memiliki peran penting dalam memberikan fasilitasi, pembinaan, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa yang partisipatif. Lembaga swadaya masyarakat dan perguruan tinggi dapat berperan sebagai mitra strategis dalam mendampingi masyarakat dan memperkuat kapasitas partisipasi warga.

Putnam (1993) dalam studinya tentang modal sosial menegaskan bahwa tingginya tingkat kepercayaan, norma *reciprocitas*, dan jaringan keterlibatan sipil yang kuat merupakan faktor kunci bagi keberhasilan demokrasi lokal dan pembangunan partisipatif. Dengan demikian, upaya mewujudkan partisipasi otentik dalam pembangunan desa perlu disertai dengan penguatan modal sosial masyarakat melalui berbagai program yang mendorong solidaritas, kepercayaan, dan kerja sama antar warga.

Tokenisme dalam pembangunan desa bukan semata-mata merupakan masalah teknis atau prosedural, melainkan merupakan masalah yang berkakar pada ketimpangan distribusi kekuasaan antara pemerintah dan masyarakat. Selama kekuasaan dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan pembangunan tetap terkonsentrasi di tangan segelintir elit desa, forum-forum partisipasi yang ada akan terus berfungsi sebagai ritual legitimasi belaka.

Arnstein (1969) mengingatkan bahwa partisipasi tanpa redistribusi kekuasaan adalah proses yang hampa, sebuah ritual frustrasi bagi yang tidak berdaya. Oleh karena itu, upaya mewujudkan partisipasi otentik dalam pembangunan desa harus dimaknai sebagai bagian dari perjuangan yang lebih luas untuk demokratisasi tata kelola desa, yaitu proses yang menuntut tidak hanya perubahan mekanisme dan prosedur, tetapi juga transformasi dalam hubungan kekuasaan antara pemerintah dan masyarakat.

Dalam konteks Indonesia, di mana pembangunan desa merupakan salah satu agenda prioritas nasional dengan alokasi dana yang terus meningkat, peningkatan kualitas partisipasi masyarakat menjadi semakin krusial. Efektivitas dan keberlanjutan pembangunan desa sangat bergantung pada sejauh mana program-program yang dilaksanakan benar-benar mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Pembangunan yang dirancang tanpa keterlibatan yang substantif dari masyarakat berisiko tinggi untuk tidak tepat sasaran, tidak berkelanjutan, dan pada akhirnya gagal dalam mewujudkan peningkatan kesejahteraan yang menjadi tujuan utama pembangunan desa.

Dengan demikian, mewujudkan partisipasi otentik bukan sekadar pemenuhan kewajiban regulasi atau instrumen teknis pembangunan, melainkan merupakan imperatif demokrasi yang menentukan legitimasi dan keberhasilan pembangunan desa dalam jangka panjang. Pemerintah desa, masyarakat, dan seluruh pemangku kepentingan yang terlibat dalam pembangunan desa perlu bersama-sama berkomitmen untuk memastikan bahwa partisipasi masyarakat benar-benar menjadi ruh dan substansi dari setiap proses pembangunan desa, bukan sekadar ornamen administratif yang menghiasi dokumen perencanaan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat merupakan elemen penting dalam mewujudkan pembangunan desa yang demokratis, efektif, dan berkelanjutan. Meskipun kerangka regulasi melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah memberikan ruang yang luas bagi keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi pembangunan, implementasinya masih menghadapi berbagai kendala. Analisis menggunakan teori Tangga Partisipasi Arnstein menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa pada umumnya masih berada pada kategori tokenism, terutama pada tingkat informing, consultation, dan placation. Pada tingkat tersebut masyarakat telah dilibatkan dalam berbagai forum partisipatif, namun keterlibatannya belum disertai dengan pengaruh yang nyata terhadap proses pengambilan keputusan.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara idealitas partisipasi yang diamanatkan dalam kebijakan pembangunan desa dengan realitas pelaksanaannya di lapangan. Partisipasi masyarakat masih sering diposisikan sebagai instrumen legitimasi kebijakan yang telah ditentukan oleh pemerintah desa dan kelompok elit lokal. Akibatnya, aspirasi masyarakat tidak sepenuhnya terakomodasi dalam kebijakan dan program pembangunan yang dijalankan.

Fenomena tokenisme tersebut dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain dominasi elit desa dalam proses pengambilan keputusan, rendahnya kapasitas dan kesadaran partisipatif masyarakat, kuatnya budaya patron-klien, terbatasnya akses masyarakat terhadap informasi pembangunan, lemahnya fungsi pengawasan dan akuntabilitas, serta belum optimalnya representasi kelompok rentan dalam forum-forum partisipasi. Faktor-faktor tersebut menyebabkan distribusi kekuasaan dalam pembangunan desa masih bersifat tidak seimbang dan cenderung terpusat pada kelompok tertentu.

Oleh karena itu, mewujudkan partisipasi otentik (*genuine participation*) dalam pembangunan desa memerlukan transformasi yang tidak hanya bersifat prosedural, tetapi juga menyentuh aspek distribusi kekuasaan, tata kelola pemerintahan, dan pemberdayaan masyarakat. Partisipasi yang autentik hanya dapat terwujud apabila masyarakat memiliki kesempatan yang setara untuk mengakses informasi, menyampaikan aspirasi, memengaruhi keputusan, serta mengawasi pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian, keberhasilan pembangunan desa tidak hanya diukur dari terlaksananya program pembangunan, tetapi juga dari sejauh mana masyarakat memiliki posisi sebagai subjek yang berdaya dalam menentukan arah pembangunan desanya sendiri.

Saran

1. Pemerintah desa perlu memperkuat transparansi dan akuntabilitas pemerintahan dengan menyediakan akses informasi yang terbuka mengenai perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan evaluasi pembangunan desa. Keterbukaan informasi merupakan prasyarat utama bagi terwujudnya partisipasi masyarakat yang bermakna.
2. Musyawarah Desa (Musdes) dan Musrenbangdes perlu direvitalisasi sebagai forum deliberatif yang substantif, sehingga tidak hanya berfungsi sebagai pemenuhan kewajiban administratif. Setiap usulan dan aspirasi masyarakat harus memperoleh ruang pembahasan

yang memadai serta menjadi pertimbangan utama dalam penentuan prioritas pembangunan desa.

3. 3.Peningkatan kapasitas masyarakat perlu dilakukan secara berkelanjutan melalui pendidikan partisipatif, pelatihan, dan pendampingan mengenai hak-hak warga, mekanisme pembangunan desa, serta pengawasan kebijakan publik. Masyarakat yang memiliki kapasitas yang baik akan lebih mampu terlibat secara kritis dan konstruktif dalam pembangunan.
4. 4.Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) perlu diperkuat sebagai lembaga representatif yang menjalankan fungsi pengawasan, penyaluran aspirasi masyarakat, dan pengimbang kekuasaan pemerintah desa. Penguatan kapasitas BPD penting untuk mencegah dominasi elit dalam proses pembangunan.
5. 5.Pemerintah desa perlu menjamin keterlibatan kelompok rentan dan kelompok yang selama ini kurang terwakili, seperti perempuan, pemuda, masyarakat miskin, dan penyandang disabilitas, agar proses pembangunan benar-benar mencerminkan kebutuhan seluruh lapisan masyarakat.
6. 6.Pengembangan mekanisme partisipasi yang lebih inovatif dan inklusif perlu dilakukan, baik melalui forum komunitas, konsultasi publik tingkat dusun, survei kebutuhan masyarakat, maupun pemanfaatan teknologi digital yang memungkinkan masyarakat memberikan masukan secara lebih luas dan berkelanjutan.
7. 7.Penelitian selanjutnya disarankan menggunakan pendekatan empiris melalui studi lapangan, sehingga dapat mengukur secara lebih mendalam tingkat partisipasi masyarakat berdasarkan konteks sosial, budaya, dan politik desa tertentu. Penelitian lapangan juga penting untuk menguji relevansi teori Tangga Partisipasi Arnstein dalam praktik pembangunan desa di Indonesia saat ini.
8. Dengan berbagai upaya tersebut, pembangunan desa diharapkan mampu bergerak dari partisipasi yang bersifat simbolis menuju partisipasi yang autentik, sehingga masyarakat tidak hanya menjadi penerima manfaat pembangunan, tetapi juga menjadi aktor utama yang menentukan arah dan keberhasilan pembangunan desa secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, R. (2006). *Membangun Desa Partisipatif*. Graha Ilmu.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Chambers, R. (1994). Participatory Rural Appraisal (PRA): Analysis of Experience. *World Development*, 22(9), 1253–1268.
- Eko, S. (2015). *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press.
- Huntington, S. P., & Nelson, J. M. (1976). *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. Harvard University Press.
- Isbandi, R. A. (2007). *Perencanaan Partisipatoris Berbasis Aset Komunitas: dari Pemikiran Menuju Penerapan*. FISIP UI Press.
- Nasution, & Hidayat. (2023). *Partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa*.
- Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Sumaryadi, I. N. (2005). *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*. Citra Utama.

Surjadi(1983).Pembangunan Masyarakat Desa. Mandar Maju.
Theresia, A.,dkk. (2015).Pembangunan Berbasis Masyarakat.
Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
United Nations Development Programme. (1997).Governance for Sustainable Human Development. UNDP.
World Bank. (2004). World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People. World Bank.