

**PERAN TOKOH MASYARAKAT DALAM PEMBUATAN PERATURAN DESA  
(Studi Di Desa Lolombulan Makasili Kecamatan Kumelembuai  
Kabupaten Minahasa Selatan)<sup>1</sup>**

***Oleh : Chenny Engglyn Wungow<sup>2</sup>***

**ABSTRAK**

*Setiap desa pasti membuat Peraturan Desa, namun tidak semua desa dapat membuat Peraturan Desa. Apa yang terjadi di Desa Lolombulan Makasili Kecamatan Kumelembuai Kabupaten Minahasa Selatan, terkadang keputusan atau kebijakan dalam peraturan desa tidak menghasilkan kebijakan pembangunan yang dirasakan langsung oleh masyarakat, sebagian masyarakat merasa tidak adil dan proses pembuatan kebijakan sering tidak melibatkan semua unsur warga, di mana peraturan desa merupakan satu mata rantai dalam sistem atau proses pembangunan desa. Untuk menghasilkan Peraturan Desa, dilakukan proses musyawarah desa, persoalannya musyawarah tingkatan desa sering menjadi formalitas belaka, keputusan sudah diambil sepihak oleh pemerintah desa. Proses pembuatan peraturan desa menjadi tidak partisipatif sebagaimana prinsip pembaangunan masyarakat desa, sehingga hasil dari peraturan tersebut tidak berjalan dengan baik atau tidak mendapat dukungan penuh dari masyarakat.*

*Beberapa informan dari kalangan Tokoh Masyarakat memaparkan bahwa Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) ini diharapkan tidak hanya sekedar formalitas, namun lebih dari pada itu juga mempertimbangkan substansi kegiatan tersebut karena Musrenbang merupakan ajang dan tempat untuk membahas berbagai macam persoalan terkait dengan pembangunan di daerah.*

*Karenanya, segala yang disepakati pada kegiatan tersebut mestinya dapat direalisasikan sebagai acuan pembangunan daerah ini ke depan. Dijelaskan, mengacu pada aturan hukum yang berlaku, dalam hal ini UU No 25 Tahun 2004 tentang Strategi Perencanaan Pembangunan Nasional, maka partisipasi masyarakat harus menjadi prioritas utama dalam merencanakan pembangunan sebagai bentuk dari proses demokrasi. Bahwa perencanaan sebagai awal dari pembangunan yang harus melibatkan semua elemen masyarakat.*

***Kata Kunci : Peran tokoh Masyarakat, Pembuatan peraturan desa***

---

<sup>1</sup> Merupakan skripsi penulis

<sup>2</sup> Mahasiswa Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNSRAT Manado

## **PENDAHULUAN**

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah tertentu dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui negara, sebagaimana dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa harus menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat setempat termasuk dalam pembangunan desa dengan mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sistem nilai tersebut harus terakomodasi dalam bentuk Peraturan Desa atau produk hukum desa lainnya sebagai sebuah prinsip dasar dan pedoman bagi pemerintah desa untuk menjalankan urusan dan kewenangan desa.

Dalam rangka pengaturan kepentingan masyarakat, Pemerintah Desa menyusun Peraturan Desa. Peraturan Desa adalah peraturan perundang – undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah Desa yang dimaksud dalam undang-undang terdiri Pemerintah Desa yang meliputi Kepala Desa, Perangkat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, dibentuklah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga yang berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Lembaga ini pada hakikatnya adalah mitra kerja Pemerintah Desa yang memiliki kedudukan yang sejajar dalam menyelenggarakan urusan pemerintah, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Badan Permusyawaratan Desa berfungsi :

1. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
2. Menampung dan menyalurkan aspirasi Masyarakat Desa, dan
3. Melakukan pengawasan Kinerja Kepala Desa

Fungsi BPD yang tercantum dalam peraturan di atas yaitu menetapkan Peraturan Desa. Dalam perumusan dan penetapan Peraturan Desa, BPD berkedudukan sebagai mitra kerja dari Pemerintah Desa, yaitu bertugas untuk memberikan kontribusi yang berupa saran atau masukan atas Peraturan Desa yang ditetapkan, di mana saran tersebut berasal dari aspirasi masyarakat. Rancangan Peraturan Desa yang secara bersama-sama Pemerintah Desa ditetapkan menjadi Peraturan Desa.

Desa mengatur dirinya sendiri, dengan adanya otonomi desa, karena itu kebijakan-kebijakan berkaitan dengan desa, Pemerintah Desa dapat membuat peraturan desanya sendiri. Peraturan Desa lahir dari inisiatif pemerintah dan masyarakat desa dalam rangka mengelola pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan desa bagi kepentingan masyarakat tersebut. Peraturan Desa menjadi hal yang penting demi keberhasilan pembangunan desa.

Desa Lolombulan Makasili yang menjadi fokus penelitian ini, memiliki ragam potensi desa mulai dari pertanian, peternakan, pertanian, perkebunan industri rumah tangga, dan lainnya. Pengelolaan pembangunan dan penyelenggaraan Pemerintah Desa sesuai peraturan yang ada mesti membuat Peraturan Desa. Setiap desa pasti membuat Peraturan Desa, namun tidak semua desa dapat membuat Peraturan Desa. Apa yang terjadi di Desa Lolombulan Makasili Kecamatan Kumelembuai Kabupaten Minahasa Selatan, terkadang keputusan atau kebijakan dalam peraturan desa tidak menghasilkan kebijakan pembangunan yang dirasakan langsung oleh masyarakat, sebagian masyarakat merasa tidak adil dan proses pembuatan kebijakan sering tidak melibatkan semua unsur warga, di mana peraturan desa merupakan satu mata rantai dalam sistem atau proses pembangunan desa. Untuk menghasilkan Peraturan Desa, dilakukan proses musyawarah desa, persoalannya musyawarah tingkatan desa sering menjadi formalitas belaka, keputusan sudah diambil sepihak oleh pemerintah desa. Proses pembuatan peraturan desa menjadi tidak partisipatif sebagaimana prinsip pembangunan masyarakat desa, sehingga hasil dari peraturan tersebut tidak berjalan dengan baik atau tidak mendapat dukungan penuh dari masyarakat.

Peranan tokoh masyarakat akan sangat menentukan keberhasilan penyusunan Peraturan Desa, beserta keberhasilannya dalam merealisasikan rencana anggaran desa tersebut. Lebih dari itu tujuan dari adanya Perdes di atas dapat tercapai. Untuk tercapainya keberhasilan pembangunan masyarakat desa maka segala program perencanaan, pelaksanaan serta evaluasi pembangunan harus melibatkan masyarakat, karena merekalah yang mengetahui permasalahan dan kebutuhan dalam rangka membangun wilayahnya sebab merekalah nantinya yang akan memanfaatkan dan menilai tentang berhasil atau tidaknya pembangunan di wilayah mereka. Tjokroamidjojo (1995:8) menyimpulkan bahwa pembangunan nasional merupakan: (1) proses pembangunan berbagai bidang kehidupan, baik ekonomi, politik dan lainnya; (2) proses perubahan yang merupakan proses perubahan masyarakat dalam berbagai kehidupannya yang lebih baik, lebih maju, dan lebih adil; (3) proses pembangunan dari, oleh dan untuk masyarakat atau adanya partisipasi aktif masyarakat. Dengan demikian, maka pembangunan itu merupakan proses yang terjadi secara bertahap dan berkelanjutan guna mewujudkan hal yang lebih baik seiring dengan dimensi waktu.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, terjadi perubahan yang mendasar dalam proses Perencanaan Pembangunan Nasional yang juga berpengaruh pada proses Perencanaan Pembangunan Daerah, perubahan mendasar pada proses perencanaan pembangunan. Uraian tentang perubahan mendasar terhadap perencanaan di atas, intinya adalah proses Perencanaan Pembangunan Nasional yang lama lebih menekankan daftar usulan dengan membuat "Shopping List" kegiatan sebanyak-banyaknya, seindah-indahnya dan tidak terbatas, sehingga proses perencanaan

pembangunan yang lama dianggap hanya sesuai dengan keinginan bukan kebutuhan. Di samping itu proses perencanaan pembangunan sangat "powerfull" mulai dari perencanaan hingga penentuan anggaran, dengan kata lain proses perencanaan pembangunan dilaksanakan secara *Top Down*.

Proses perencanaan pembangunan sekarang lebih menekankan pada rencana kerja atau "working plan" sebagai proses dari: (1) input yang berupa keuangan, tenaga kerja, fasilitas, dan lain-lain; (2) kegiatan (proses); (3) output/outcomes. Proses perencanaan dimulai dengan informasi tentang ketersediaan sumber daya dan arah pembangunan nasional, sehingga perencanaan bertujuan untuk menyusun hubungan optimal antara input, proses, dan output/outcomes atau dapat dikatakan sesuai dengan kebutuhan, dinamika reformasi dan pemerintahan yang lebih demokratis dan terbuka, sehingga masyarakatlah yang paling tahu apa yang dibutuhkannya. Jadi partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan sangat penting karena dapat menumbuhkan sikap memiliki dan rasa tanggung jawab masyarakat terhadap pembangunan.

Persoalan sekarang yang dialami dalam perencanaan pembangunan desa khususnya dalam penyusunan Perdes yakni masalah seputar keterlibatan masyarakat, di mana adanya Perdes sebetulnya memberi ruang lebih luas kepada akses dan aspirasi masyarakat untuk melibatkan diri dalam pembangunan. Pada kenyataannya partisipasi masyarakat sangat lemah, terkadang penyusunan Perdes dilakukan secara sepihak oleh Pemerintah Desa, ataupun kalau melibatkan masyarakat hanya sekedar formalitas saja untuk memenuhi peraturan yang ada. Hasilnya nanti, pembangunan yang direalisasikan menimbulkan masalah baru karena tidak mengakomodasi dan melibatkan masyarakat secara baik. Permasalahan keterlibatan masyarakat dalam hal ini tokoh masyarakatnya yang akan dikaji lebih jauh dalam proses penyusunan Peraturan Desa di Desa Lolombulan Makasili Kecamatan Kumelembuai Kabupaten Minahasa Selatan.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **Tokoh Masyarakat**

Partisipasi yang dilakukan masyarakat selalu diperankan secara dominan oleh tokoh masyarakat. Pengertian Tokoh Masyarakat sendiri diartikan juga dengan elit masyarakat di mana, ia bertindak mewakili masyarakat atau mengatasnamakannya. Tokoh masyarakat dapat dikategorikan atau dibagi ke dalam tokoh masyarakat formal atau elit formal dan tokoh masyarakat informal atau elit informal. Elite menurut Lipset dan Solari (2001), dengan mengutip ialah posisi di puncak struktur-struktur sosial terpenting yaitu dalam bidang ekonomi, pemerintahan, aparat kemiliteran, politik, agama, pengajaran dan pekerjaan-pekerjaan bebas.

Setiap masyarakat baik masyarakat yang masih tradisional ataupun modern pasti akan ditemukan sekelompok kecil individu yang memerintah anggota masyarakat lainnya. Sekelompok kecil individu tadi atau lapisan elit

di masyarakat tadi dapat di pilahkan menjadi elit yang sedang memerintah dan sekelompok elit yang tidak memerintah. Masyarakat terbagi menjadi dua lapis yakni masyarakat yang termasuk dalam kelompok elit yang jumlahnya sangat sedikit apabila dibandingkan dengan lapisan lainnya yang terdiri dari anggota masyarakat yang tidak termasuk dalam kelompok nonelit. Yakni mereka termasuk dalam kelompok elit yang memerintah (governing elite) yang jumlahnya lebih sedikit apabila di bandingkan dengan mereka yang termasuk dalam kelompok elit namun tidak sedang memerintah (non governing elite).

Tokoh atau elit masyarakat yang dibahas di sini adalah elit informal, yang mana mereka dapat terdiri dari Tokoh Agama, Tokoh Pemuda, Penasehat Desa, orang yang dituakan, dan lain sebagainya.

### **Partisipasi Tokoh Masyarakat**

Partisipasi tokoh masyarakat adalah keterlibatan masyarakat yang diperankan oleh elit non formal. Jadi berbicara partisipasi tokoh masyarakat berarti berbicara partisipasi masyarakat itu sendiri. Secara umum pengertian dari partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah keperansertaan semua anggota atau wakil-wakil masyarakat untuk ikut membuat keputusan dalam proses perencanaan dan pengelolaan pembangunan termasuk di dalamnya memutuskan tentang rencanarencana kegiatan yang akan dilaksanakan, manfaat yang akan diperoleh, serta bagaimana melaksanakan dan mengevaluasi hasil pelaksanaannya.

Melihat dampak penting dan positif dari perencanaan partisipatif, dengan adanya partisipasi masyarakat yang optimal dalam perencanaan diharapkan dapat membangun rasa kepemilikan yang kuat dikalangan masyarakat terhadap hasil-hasil pembangunan yang ada. Geddesian (dalam Soemarmo 2005 :26) mengemukakan bahwa pada dasarnya masyarakat dapat dilibatkan secara aktif sejak tahap awal penyusunan rencana. Keterlibatan masyarakat dapat berupa: (1) pendidikan melalui pelatihan, (2) partisipasi aktif dalam pengumpulan informasi, (3) partisipasi dalam memberikan rencana dan usulan kepada pemerintah.

Substansi dari partisipasi adalah bekerjanya suatu sistem pemerintahan di mana tidak ada kebijakan yang diambil tanpa adanya persetujuan dari rakyat, sedangkan arah dasar yang akan dikembangkan adalah proses pemberdayaan, lebih lanjut dikatakan bahwa tujuan pengembangan partisipasi adalah: *Pertama*, bahwa partisipasi akan memungkinkan rakyat secara mandiri (otonom) mengorganisasi diri, dan dengan demikian akan memudahkan masyarakat menghadapi situasi yang sulit, serta mampu menolak berbagai kecenderungan yang merugikan. *Kedua*, suatu partisipasi tidak hanya menjadi cermin konkrit peluang ekspresi aspirasi dan jalan memperjuangkannya, tetapi yang lebih penting lagi bahwa partisipasi menjadi semacam garansi bagi tidak diabaikannya kepentingan

masyarakat. *Ketiga*, bahwa persoalan-persoalan dalam dinamika pembangunan akan dapat diatasi dengan adanya partisipasi masyarakat.

Literatur klasik selalu menunjukkan bahwa partisipasi adalah keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, sampai evaluasi program pembangunan, tetapi makna yang terkandung dalam sekuen-sekuen partisipasi adalah *voice*, *akses* dan *control* (Adi, 2001:91). Pengertian dari masing-masing sekuen tersebut di atas adalah:

1. *Voice*, maksudnya adalah hak dan tindakan warga masyarakat dalam menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan dan tuntutan terhadap komunitas terdekatnya maupun kebijakan pemerintah.
2. *Akses*, maksudnya adalah mempengaruhi dan menentukan kebijakan serta terlibat aktif mengelola barang-barang, termasuk didalamnya akses warga terhadap pelayanan.
3. *Control*, maksudnya adalah bagaimana masyarakat mau dan mampu terlibat untuk mengawasi jalannya tugas-tugas pemerintah. Sehingga nantinya akan terbentuk suatu pemerintahan yang transparan, akuntabel dan terhadap berbagai kebutuhan masyarakatnya.

Rumusan FAO yang dikutip Mikkelsen (2001:64) menyatakan bahwa partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam perubahan yang ditentukan sendiri dalam rangka pembangunan diri, kehidupan dan lingkungan mereka dengan cara memantapkan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melaksanakan persiapan, pelaksanaan dan monitoring proyek, agar mereka memperoleh informasi mengenai konteks dan dampak-dampak yang ditimbulkan dengan keberadaan proyek tersebut.

Rumusan FAO di atas menunjukkan bahwa masyarakat harus dapat membantu dirinya sendiri dalam pembangunan. Hal ini dapat dicapai apabila ada kesempatan bagi mereka untuk melakukan komunikasi dengan pihak terkait, sehingga program apapun yang direncanakan sudah selayaknya memperhatikan situasi setempat dan kebutuhan masyarakat sebagai kelompok sasaran, yang selanjutnya mereupakan salah satu persyaratan agar kegiatan dapat dilaksanakan sesuai harapan dan masyarakat secara sukarela melakukan pengawasan guna dapat mewujudkan tujuan dari kegiatan yang dicanangkan. Semakin mantap tingkat komunikasi yang dilakukan maka semakin besar pula terjadinya persamaan persepsi antara para stakeholders pembangunan.

Hal ini senada sebagaimana dinyatakan Rekso Putranto (1992:51-52) bahwa peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan hendaknya masyarakat tidak dipandang sebagai obyek semata, tetapi harus dilibatkan sebagai pelaku aktif dalam pembangunan mulai sejak perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan. Selanjutnya hal penting yang perlu mendapat perhatian adalah hendaknya masyarakat dapat menikmati hasil pembangunan secara proposional sesuai dengan peranannya masing-masing.

Terkait dengan masyarakat dalam tahapan kegiatan pembangunan, (Siagian, 1989:108) menyatakan bahwa partisipasi dalam pengambilan keputusan merupakan proses dalam memilih yang diberikan semua unsur

masyarakat, lembaga formal, lembaga dan lain-lain. Ini berarti partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan sangat penting, karena masyarakat dituntut untuk dapat menentukan apa yang ingin dicapai, permasalahan apa yang dihadapi, apa yang kiranya dapat mengatasi masalah itu, dan alternative mana yang terbaik harus dilakukan guna mengatasi permasalahan tersebut.

Disadari bahwa dalam perencanaan pembangunan peran masyarakat sangat penting, namun kemampuan masyarakat pada umumnya masih terbatas. Masih kurang dapat membedakan antara kebutuhan dan keinginan sehingga diskusi intensif antara pihak berkepentingan (stakeholders), baik dari unsur pemerintah, akademi, lembaga swadaya masyarakat, dunia usaha terkait perlu diselenggarakan untuk dapat saling melengkapi informasi dan menyamakan persepsi tentang kebijakan yang akan diputuskan oleh aparat tersebut. Pusic (dalam Adi, 2001:206-207) menyatakan bahwa Perencanaan pembangunan tanpa memperhatikan partisipasi masyarakat akan menjadi perencanaan di atas kertas.

Berdasarkan hal di atas, maka dapat dilihat bahwa partisipasi yang dilakukan masyarakat bersama-sama pihak terkait lainnya dalam berbagai tahapan pembangunan akan menghasilkan dalam kebijakan pembangunan, dan sekaligus melatih masyarakat menjadi lebih pandai khususnya dalam penanganan masalah-masalah yang muncul di masyarakat.

Pendekatan partisipatif dalam perencanaan pembangunan seperti dalam pengelolaan Anggaran Dana Desa (ADD) menjadikan masyarakat tidak hanya dianggap sebagai objek pembangunan semata, tetapi juga sebagai subyek dalam pembangunan. Pembangunan yang berorientasi pada masyarakat berarti hasil pembangunan yang akan dicapai akan bermanfaat dan berguna bagi masyarakat, selain itu juga resiko akan ditanggung pula oleh masyarakat.

### **Peraturan Desa**

Sebagaimana dalam UU no 6 tahun 2014 Tentang Desa, Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa. Peraturan ini berlaku di wilayah desa tertentu. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangundangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat. Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Peraturan Desa.

UU no 6 tahun 2014 tentang Desa dalam BAB VII diatur mengenai Peraturan Desa, dijelaskan pada pasal 69 :

- 1) Jenis peraturan di Desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa, dan peraturan Kepala Desa

- 2) Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
- 3) Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa
- 4) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa harus mendapatkan evaluasi dari Bupati/Walikota sebelum ditetapkan menjadi Peraturan Desa
- 5) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota
- 6) Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Kepala Desa wajib memperbaikinya
- 7) Kepala Desa diberi waktu paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi untuk melakukan koreksi
- 8) Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya
- 9) Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa.
- 10) Masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa
- 11) Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa oleh sekretaris Desa
- 12) Dalam pelaksanaan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya

Pada pasal 70 dijelaskan mengenai peraturan bersama Kepala Desa : (1) Peraturan bersama Kepala Desa merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dari 2 (dua) Desa atau lebih yang melakukan kerja sama antar-Desa. (2) Peraturan bersama Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perpaduan kepentingan Desa masing-masing dalam kerja sama antar Desa.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan perspektif pendekatan kualitatif. Menurut Denzin dan Lincoln (dalam Moleong 2006:5) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Sejalan dengan definisi



tersebut, Kirk dan Miller (dalam Moleong 2006:4) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya.

Menurut Nazir (1983), penelitian deskriptif adalah studi untuk menemukan fakta dengan interpretasi yang tepat, melukiskan secara tepat sifat-sifat dari beberapa fenomena kelompok atau individu, menentukan frekuensi terjadinya suatu keadaan untuk meminimalkan bias dan memaksimalkan reabilitas. Metode deskriptif umumnya memiliki 2 ciri khas utama: (1) memusatkan diri pada masalah-masalah yang ada sekarang; (2) data yang dikumpulkan pertama kali disusun, dijelaskan kemudian dianalisa karena itu metode deskriptif sering disebut metode analisa.

Tujuan penelitian deskriptif adalah untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala atau kelompok-kelompok tertentu atau menemukan penyebaran (frekuensi) suatu gejala dan gejala lainnya dalam masyarakat. Menurut Singarimbun, penelitian deskriptif biasa dilakukan tanpa hipotesa yang dirumuskan secara ketat. Ia mengontrol juga hipotesa tetapi tidak akan diuji secara. Selain itu ia mempunyai 2 tujuan untuk mengetahui perkembangan sarana fisik dan frekuensi kerjanya suatu aspek fenomena. Tujuan kedua adalah mendeskripsikan secara terperinci fenomena tertentu (Singarimbun dan Effendi, 1982:4). Melalui metode penelitian deskriptif, metode ini berusaha mendeskripsikan atau melukiskan secara terperinci atau mendalam partisipasi masyarakat penyusunan Peraturan Desa di Desa Lolombulan Makasili Kecamatan Kumelembuai Kabupaten Minahasa Selatan.

Dengan pemilihan rancangan deskriptif kualitatif, maka penulis akan melakukan pendekatan terhadap obyek penelitian dengan menggali informasi sesuai dengan persepsi penulis dan informan dan dapat berkembang sesuai dengan interaksi yang terjadi dalam proses wawancara. Penulis senantiasa menginterpretasikan makna yang tersurat dan tersirat dari penjelasan yang diberikan informan, hasil observasi lapangan serta catatan pribadi.

## **PEMBAHASAN**

Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah mendapat persetujuan bersama Badan Perwakilan Desa, yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi Desa. Perdes merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing Desa. Sehubungan dengan hal tersebut, sebuah Perdes dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam konsep negara hukum yang demokratis keberadaan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Desa dalam pembentukannya harus didasarkan pada beberapa asas. Menurut Van der Vlies sebagaimana

dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, yaitu asas formal dan asas material.

Sejak lokomotif desentralisasi di Indonesia tahun 1999 diluncurkan, pemerintah pusat telah berupaya maksimal untuk memperluas dan memperbaiki partisipasi warga negara dalam pembangunan. Lahirnya kebijakan dan program mercusuar pemerintah, yaitu paradigma perencanaan dari bawah (bottom up planning), yang dimulai dari musyawarah perencanaan pembangunan desa (Musrenbang-Desa) hingga nasional.

Paradigma ini lahir sebagai anti-tesis terhadap filosofi pembangunan yang bertumpu pada paradigma klasik trickle down effect atau lebih dikenal konsep top down. Secara empirik, pengaplikasian konsep top down di Indonesia pada era pembangunisasi rezim Soeharto berhasil mengekalkan kemiskinan dan mengabadikan ketimpangan sosial.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa perencanaan pembangunan belum memperhatikan aspirasi masyarakat dengan memenuhi sikap saling percaya dan terbuka. Di mana kegiatan penjangkaran aspirasi masyarakat dilakukan di level dusun sehingga hanya perwakilan masyarakat saja yang bisa menyampaikan masalah dan kebutuhan yang dihadapi. Hanya sebagian kecil yang ada di Desa Lolombulan Makasili yang telah memperhatikan aspirasi masyarakat dengan memenuhi sikap saling percaya dan terbuka.

Pembangunan fisik di antaranya yaitu pembanguan jalan, pembangunan gedung Musrenbang Desa pada hakekatnya adalah musyawarah desa yang membahas tentang rencana pembangunan yang diadakan suatu desa, pembangunan tersebut dalam bentuk pembangunan fisik dan pembangunan nonfisik. Di desa Lolombulan Makasili ini telah melaksanakan Musrenbang dan bahkan sudah merealisasikannya. Menurut Kepala Desa Lolombulan Makasili Lucky Mongkaren Musrenbang diadakan setiap sebulan sekali yang yang dihadiri oleh Perangkat Desa, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) dan Tokoh Masyarakat yang menjadi wakil dari tiap masing-masing dusun yang bertempat tempat di kantor desa. Akhir-akhir ini dalam Musrenbangdes di Desa Lolombulan Makasili membahas mengenai pembangunan fisik dan nonfisik, pembangunan fisik berupa gedung pertemuan atau gedung seba guna, jalan dan jembatan. Sedangkan pembangunan dalam bentuk nonfisik adalah pelatihan keterampilan. Berdasarkan informasi yang kami dapat melalui wawancara kami dengan Kepala Desa pada saat musyawarah yang diadakan di desa, ketua lembaga PNPM tidak hadir setiap saat beliau hanya aktif dalam rencana akhir musyawarah dan pelaksanaan pembangunan. Biasanya dalam musyawarah desa yang paling penting itu adalah kehadiran wakil-wakil dari setiap dusun yang biasanya diwakili oleh ketua RT, RW, atau Tokoh Masyarakat atau bahkan perwakilan oleh seseorang yang dipercaya

masyarakat, yang dipandang mengerti mengenai hal-hal tentang perencanaan pembangunan.

Beberapa informan dari kalangan Tokoh Masyarakat memaparkan bahwa Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) ini diharapkan tidak hanya sekedar formalitas, namun lebih dari pada itu juga mempertimbangkan substansi kegiatan tersebut karena Musrenbang merupakan ajang dan tempat untuk membahas berbagai macam persoalan terkait dengan pembangunan di daerah.

Karenanya, segala yang disepakati pada kegiatan tersebut mestinya dapat direalisasikan sebagai acuan pembangunan daerah ini ke depan. Dijelaskan, mengacu pada aturan hukum yang berlaku, dalam hal ini UU No 25 Tahun 2004 tentang Strategi Perencanaan Pembangunan Nasional, maka partisipasi masyarakat harus menjadi prioritas utama dalam merencanakan pembangunan sebagai bentuk dari proses demokrasi. Bahwa perencanaan sebagai awal dari pembangunan yang harus melibatkan semua elemen masyarakat.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan dari hasil penelitian yang telah disajikan, dapat ditarik kesimpulan sebagai, partisipatif Tokoh Masyarakat dalam perencanaan pembangunan telah menghasilkan perencanaan pembangunan yang efektif untuk meningkatkan pembangunan serta prinsip demokrasi di Desa Lolombulan Makasili Kecamatan Kumelembuai Kabupaten Minahasa Selatan. Pada bagian lain perannya masih rendah oleh berbagai keterbatasan sumber daya, dengan uraian sebagai berikut:

1. Peran Tokoh Masyarakat untuk memperkuat perencanaan pembangunan yang fokus pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat serta memperhatikan aspirasi masyarakat yang memenuhi sikap saling percaya dan terbuka. Pelaksanaan kegiatan pengusulan program atau identifikasi masalah dan kebutuhan masyarakat di tingkat lingkungan belum dilakukan secara menyeluruh. Perencanaan pembangunan belum berdasarkan pada masalah dan kebutuhan yang dihadapi masyarakat karena ada beberapa masalah dan kebutuhan masyarakat yang mendesak yang belum terakomodasi dalam daftar usulan prioritas kecamatan. Perencanaan juga belum memperhatikan aspirasi masyarakat yang memenuhi sikap saling percaya dan terbuka karena masyarakat tidak dilibatkan langsung dalam proses pengusulan program masalah dan kebutuhan di tingkat lingkungan, sebagian besar melakukan proses pengusulan program tersebut di tingkat lingkungan di mana hanya perwakilan masyarakat saja yang dilibatkan dalam kegiatan tersebut.
2. Tokoh Masyarakat berusaha meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan partisipatif namun peran masyarakat masih rendah dalam kegiatan pengusulan program masalah kebutuhan

masyarakat tingkat lingkungan. Masyarakat secara keseluruhan belum memperoleh peluang yang sama dalam menyampaikan pemikiran baik dalam kegiatan pengusulan program tingkat lingkungan maupun dalam Musrenbang Desa dan Kecamatan, karena kegiatan tersebut dilakukan di tingkat lingkungan di mana hanya perwakilan masyarakat saja yang hadir. Di tingkat Musrenbang Desa, hanya perwakilan masyarakat yang hadir yaitu para Kepala Dusun, Ketua Organisasi Masyarakat. Bila dilihat dari sisi peserta dalam proses perencanaan di tingkat Desa dan Kecamatan belum mewakili unsur masyarakat, terlebih dalam proses perencanaan di tingkat Kecamatan, tingkat keterwakilan masyarakat masih rendah. Masyarakat belum dilibatkan dalam pengambilan keputusan untuk memutuskan kegiatan yang dianggap prioritas untuk diajukan ke proses perencanaan pembangunan yang lebih tinggi, para elit desa dan kecamatan mendominasi pengambilan keputusan untuk memutuskan kegiatan yang dianggap prioritas untuk diajukan ke proses perencanaan pembangunan yang lebih tinggi.

3. Peran Tokoh Masyarakat untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat dalam hal perencanaan pembangunan agar supaya perencanaan pembangunan dilaksanakan dengan mengacu pada semua peraturan yang berlaku, serta menjunjung etika dan tata nilai masyarakat. Namun unsur legalitas ini belum dilakukan dengan baik kerana ada beberapa tahapan dalam petunjuk teknis Musrenbang yang belum dilaksanakan dengan baik dalam proses perencanaan pembangunan di tingkat Desa maupun Kecamatan.
4. Peran Tokoh Masyarakat dan semua unsur masyarakat belum optimal, terlebih dalam pemberian pendapat, gagasan atau ide dalam rangka penyusunan Peraturan Desa. Semua gagasan atau ide yang disampaikan kepada Pemerintah Desa, hanya sekedar formalitas saja.

### **Saran**

Adapun saran yang disampaikan adalah :

1. Tokoh Masyarakat adalah elit strategis dalam meningkatkan proses perencanaan pembangunan efektif, sehingga perlu pemberdayaan bagi tokoh masyarakat dalam hal sumber daya mereka.
2. Perlu penyempurnaan tahapan pelaksanaan perencanaan partisipatif agar dapat dilaksanakan secara simpel dan mudah dipahami baik oleh Perangkat Pemerintah Desa dan kecamatan maupun masyarakat dan Tokoh Masyarakat dengan tidak mengurangi prinsip-prinsip partisipatif.
3. Perlu ada peningkatan pemahaman perangkat desa/kecamatan, tokoh masyarakat dan masyarakat umumnya mengenai mekanisme perencanaan pembangunan, pentingnya perencanaan pembangunan melalui kegiatan pelatihan atau penambahan wawasan, pendekatan yang aktif melalui kader pembangunan kepada masyarakat sehingga masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam proses perencanaan pembangunan.

4. Kemampuan tokoh masyarakat terutama yang masuk dalam keanggotaan BPD perlu ditingkatkan untuk dapat terlibat aktif dalam perencanaan pembangunan desa yang akan menghasilkan Anggaran Dana Desa yang mengena sasaran dan bersifat partisipatif

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Abe, Alexander,, 2001, *Perencanaan daerah memperkuat prakarsa rakyat dalam otonomi daerah*, Lapera Pustaka Utama, YogyakartaLingkungana.
- Abe, Alexander, 2002, *Perencanaan Daerah Partisipatif*, Penerbit Pondok Edukasi, Solo.
- Adi, Isbandi Rukminto, 2001, *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas*, Lembaga Penelitian FE-UI, JakaLingkungana.
- Conyers, Diana, 1994, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga: Suatu Pengantar*, Gadjah Mada University Press, YogyakartaLingkungana.
- Hasibuan, Malayu, S.P.Drs, 1993, *Manajemen: Dasar, PengeLingkunganian dan Masalah*, CV. Haju Masagung, JakaLingkungana.
- Kunarjo, 2002, *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*, Universitas Indonesia UI Press, JakaLingkungana.
- KaLingkunganasasmita, Ginanjar, 1997, *Administrasi Pembangunan*, LP3ES, JakaLingkungana.
- Moleong, Lexy, 2001, *Metodologi Penelitian Kualitatif* , PT. Remaja Rosada Karya, Bandung.
- MubiyaLingkungano, 1984, *Pembangunan Pedesaan*, P3PK UGM, Yogyakarta.
- Mikkelsen, Britha, 2006, *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan*, Yayasan Obor Indonesia, JakaLingkungana.
- Michael, Todaro, 1977, *Pembangunan ekonomi di dunia Ketiga*, Erlangga, JakaLingkungana.
- Muhadjir, H. Noeng, 2000, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rakesarasin, YogyakartaLingkungana.
- Milles, MB & Hubberman, AM, (1992) *Analisis Data Kualitatif* , Terjemahan oleh Tjetjep Rohidi dan mulyaLingkungano, UI Percetakan, JakaLingkungana.
- MoelyaLingkungano, Tjokrowinoto, 1999, *Restrukturisasi Ekonomi dan Birokrasi*, Kreasi Wacana, YogyakartaLingkungana.
- Nasution, 1992, *Metode Penelitian Naturalistik – Kualitatif*, Tarsito, Bandung.
- Nazir, Muhamad, 1983, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, JakaLingkungana.
- Riyadi dan Bratakusumah, D.S, 2004, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, JakaLingkungana.
- ReksoPutrAlosius, Soemadi, 1992, *Manajemen Proyek Pemberdayaan*, Lembaga Penerbitan FE-UI, JakaLingkungana.
- Siagian, Sondang P, 1994, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, JakaLingkungana.

Singarimbun, Masri dan Sofyan Effendi, 1986, *Metode Penelitian Survey*,  
Suntingan LP3ES, JakaLingkungana.