

Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan : Kasus Kelurahan Bungguosu, Konawe

Sandra Hasba¹ & Syahrul²

¹Program Pascasarjana Universitas Halu Oleo
email: hasba25@gmail.com

²Fakultas Tarbiyah dan Ilmu Keguruan IAIN Kendari
email: syahrul.stain@gmail.com

Abstrak

Partisipasi masyarakat dalam Pembangunan merupakan bukti nyata dari kehidupan berdemokrasi. Tidak hanya dalam jargon politik, tetapi demokrasi juga mesti hadir dalam proses pembangunan. Pelibatan yang dikehendaki dalam pembangunan harus dapat menjangkau seluruh elemen dan segmen masyarakat. Desa Bungguosu yang menjadi objek dalam kajian ini, menjadi salah satu potret dari dinamika pembangunan nasional berbasis pemberdayaan. Melalui penyelidikan kualitatif-deskriptif tulisan ini sampai pada beberapa temuan: *Pertama*, partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan belum sampai pada tingkat menggerakkan masyarakat untuk berpikir jangka panjang tentang pembangunan di desanya; *Kedua*, pragmatisme masyarakat mengalami peningkatan karena hadirnya program bantuan yang bersifat konsumtif dan terima jadi. Jika pun dalam bentuk barang mentah, maka itu bersifat jangka pendek; *Ketiga*, terbangunnya persepsi politik praktis dalam kegiatan pembangunan, bahwa hadirnya program pembangunan daerah karena mendekati momentum pemilihan kepala daerah. Penelitian ini merekomendasikan perlunya kajian tentang kebijakan pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat.

Kata Kunci: Partisipasi Masyarakat, Pembangunan, Pemberdayaan

Abstract

Community participation in Development is a clear evidence of democratic life. Not only in political jargon, but democracy must also be present in the development process. The desired engagement in development must be able to reach all elements and segments of society. The village of Bungguosu that became the object of this study, became one of the portraits of the dynamics of national development based on empowerment. Through this qualitative-descriptive investigation of this paper comes to several findings: First, community participation in development activities has not yet reached the level of mobilizing people to think long-term about development in their villages; Secondly, the pragmatism of the community has increased due to the presence of consumptive and acceptable assistance programs. If any in the form of raw goods, then it is short-term; Third, the establishment of practical political perception in development activities, that the presence of regional development program as it approaches the momentum of regional head election. This study recommends the need for a study of community empowerment-based development policies.

Keywords: Community Participation, Development, Empowerment

Pendahuluan

Pembangunan suatu bangsa sejatinya ditujukan pada sebesar-besarnya kepentingan masyarakat. Sehingga masyarakat menjadi pertimbangan utama dalam program-program pembangunan. Karenanya, pengenalan terhadap berbagai aspek berkenaan dengan keberadaan sebuah masyarakat di mana pembangun hendak dijalankan, menjadi sebuah keharusan. Hal ini dimaksudkan agar program-program pembangunan yang dijalankan dapat lebih dekat dengan masyarakat¹.

Studi-studi pembangunan menunjukkan berbagai varian dalam pelaksanaan pembangunan oleh sebuah pemerintahan. Dalam konteks nasional dapat dilihat bahwa setiap pergantian kekuasaan memiliki

¹ Dalam konteks Indonesia, orientasi masyarakat dalam pembangunan merupakan janji kemerdekaan yang termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Secara konseptual, cara pandang ini didukung oleh konsep pembentukan sebuah masyarakat yang mensyaratkan mandat kepentingan bersama dalam bentuk pembangunan. Lihat Robbins, Stephen P., *Organization Theory: Structure, Design, And Applications*, Third Edition, (USA: Prentice Hall, 1990)

titik tekan sendiri dalam melakukan pembangunan. Misalnya, pada jaman orde lama yang masih berkuat pada persoalan ideologis, ekonomi, maupun pertahanan. Sehingga kebijakan-kebijakan pembangunan lebih mengarah pada ketiga aspek tersebut. Pada masa Orde Baru lebih meningkat lagi tuntutan perbaikan kehidupan berbangsa, sehingga pada periode ini dicanangkan sebuah pembangunan skala besar bersifat jangka panjang, yang disebut Repelita atau Rencana Pembangunan Lima Tahun. Demikian juga tuntutan masyarakat pada era reformasi yang lebih kompleks dari sebelumnya.

Kompleksitas pembangunan dari sebuah bangsa menunjukkan berbagai kebutuhan masyarakat yang mesti diakomodir dalam program-program pembangunan. Perspektif aktor pelaksana pembangunan turut memberi andil dalam kegiatan pembangunan. Sebagai contoh, perspektif "pembangunan *an sich*" dapat menjerumuskan sebuah rezim dalam *developmentalism*, sebuah cara pandang yang lebih mengedepankan aspek formal dari pembangunan ketimbang substansinya.

Dalam konteks inilah, proses pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan penting diperhatikan. Karakteristik masyarakat tidak hanya dilihat dari aspek ekonomi, pendidikan, budaya, tetapi juga dapat menyeberang pada persoalan gender. Tindakan responsif atas fakta-fakta sosial tersebut sangat penting bagi para pelaku pembangunan. Gerakan ini tidak hanya mengemuka dalam wacana nasional, tetapi juga harus menjangkau pada level-level dibawahnya seperti provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, hingga kelurahan dan desa.

Diskursus ini membawa kita untuk mengamati Kelurahan Bungguosu sebagai entitas yang terlibat (sebagai objek) dalam proses pembangunan di Kabupaten Konawe. Sebagai "*geografic entity*", di dalamnya mencakup karakteristik masyarakat yang tentu beragam. Meskipun etnik dominan adalah Tolaki, tetapi keragaman tidak dapat dielakkan, misalnya ekonomi, strata sosial, latar belakang pendidikan, maupun perbedaan pandangan tentang pembangunan.

Sebagai dampak dari keragaman tersebut, masyarakat Bungguosu sangat dinamis dalam merespon berbagai agenda-agenda pembangunan, paling tidak dalam percakapan sehari-hari. Berbagai perspektif akan muncul dalam pembicaraan masyarakat, pada berbagai suasana. Tulisan ini berangkat dari cara pandang bahwa berbagai

percakapan yang muncul di masyarakat terkait dengan program-program pemerintah, sesungguhnya berkenaan keterlibatan mereka dalam. Di sisi lain juga persoalan pemerataan dan dampak yang ditimbulkan secara langsung pada mereka.

Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan

Persoalan partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan persoalan global, artinya selalu menjadi topik diskusi di berbagai belahan dunia. Wahyudi, seorang akademisi dari UIN Syarif Kasim Riau telah melakukan telaah di Negara Jiran Malaysia. Dalam Studinya, Wahyudi berikhtiar melakukan pendalaman terhadap partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Kampung Kundang, Kuala Langat, Selangor, Malaysia. Kampung Kundang digambarkan sebagai kampung yang sukses dan maju dalam pelaksanaan pembangunan desa di Negeri Selangor. Bahwa kesuksesan itu dimulai dengan membangun filosofi "pembangunan manusia cemerlang" berbasis nilai-nilai lokal. Berikutnya adalah strategi pembangunan yang bertujuan meningkatkan kualitas hidup masyarakat, dengan indikator produktif, menarik, maju dan menguntungkan².

Gambar 1. Ilustrasi Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan sebagai Trend Global



² Wahyudi, Rodi. "Partisipasi Masyarakat Dalam Program Pembangunan." *Kutubkhanah* 15, no. 2 (2012): 105-116.

Penelitian Wahyudi di atas menjadi gambaran tentang kesuksesan pembangunan desa berdasarkan nilai-nilai lokal yang mereka miliki. Dibandingkan dengan sukses perkotaan yang juga memiliki karakteristik sendiri, seperti modernitas, kebebasan dan kesamaan. Kesuksesan Kampung Kundang karena pengamalan nilai-nilai sosial seperti, harmoni dan kerukunan tanpa melihat perbedaan politik, dan kasih sayang sesama warga masyarakat. Bagi masyarakat Kampung Kundang, kesuksesan meraih penghargaan nasional sebagai kampung cemerlang tidak berarti apa-apa jika masyarakat durhaka pada orang tua, tidak menghormati guru, meninggalkan shalat, memakai narkoba, bergaul bebas, dan balap liar. Kesuksesan pembangunan tidak hanya diukur dari aspek kebendaan, tetapi lebih dari itu pada aspek spritual³.

Pembangunan tidak hanya berisi tentang cerita sukses, tetapi lebih banyak lagi tentang kegagalan partisipasi masyarakat. Secara nasional, hal ini terlihat di Kecamatan Posigadan Kabupaten Bolaang Mongondouw, yang menunjukkan partisipasi masyarakat yang rendah terutama pada tahap pelaksanaan pembangunan. Penyebabnya adalah masyarakat kurang aktif dalam proses pembangunan dan rendahnya pemahaman tentang partisipasi pembangunan⁴. Terhadap dua penyebab rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan di atas, tentu menjadi catatan "dimana peran pemerintah". Sejalan dengan Latif, hasil penelusuran Purnamasari di Kecamatan Cibadak Sukabumi mengkonfirmasi rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan⁵. Purnawasari menjelaskan bahwa proses perencanaan pembangunan belum dilaksanakan dengan baik, dimana beberapa tahapan proses pembangunan di masing-masing desa belum dilaksanakan. Pada tingkat musrenbang kecamatan, beberapa tahapan proses perencanaan pembangunan belum dilaksanakan, terutama belum dilibatkannya masyarakat dalam memutuskan kegiatan prioritas yang akan dilaksanakan. Temuan lain yang terkait adalah partisipasi masyarakat yang rendah, dengan indikator fokus perencanaan belum

³ Wahyudi, Rodi. *Ibid*.

⁴ Latif, Abdul. *Peran Partisipasi Masyarakat dalam Peningkatan Pembangunan Desa di Kecamatan Posigadan*. Madani: Jurnal Pengabdian Ilmiah, Vol. 4 No. 1 (2014)

⁵ Purnamasari, Irma. *Studi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Cibadak Kabupaten Sukabumi* (Doctoral dissertation, program Pascasarjana Universitas Diponegoro)(2008).

berdasarkan pada dan kebutuhan masyarakat, masyarakat tidak diberikan kesempatan yang sama untuk memberi sumbangan pemikiran tentang pembangunan⁶.

Terkait dengan partisipasi masyarakat, Matdoan menyatakan bahwa partisipasi masyarakat merupakan pilihan kebijakan pembangunan berdasarkan nilai-nilai masyarakat⁷. Menurut Matdoan, perencanaan partisipatoris diharapkan menjadi alternatif dari berbagai rumusan perencanaan dan kebijakan pembangunan daerah yang memposisikan masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan. Akibatnya adalah pelibatan masyarakat dalam tahapan-tahapan pembangunan⁸.

Berdasarkan temuan-temuan penelitian di Malaysia dan Indonesia, dapat dilihat perbedaan pijakan dalam melaksanakan pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat. Perbedaan keduanya dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1. Perbandingan Program Pembangunan berbasis pelibatan masyarakat antara Malaysia dengan Indonesia

Negara	Program	Basis	Indikator
Malaysia	Partisipasi Masyarakat	Nilai-Nilai Lokal	produktif, menarik, maju, menguntungkan
Indonesia	Partisipasi Masyarakat	?	?

Bentuk Pelibatan Masyarakat dalam Pembangunan

Salah satu bentuk pelibatan masyarakat dalam pembangunan adalah melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) yang bertujuan memambangun keswadayaan masyarakat yang terpercaya, aspiratif, representatif, dan akuntabel. Selain itu adalah tersedianya mekanisme perencanaan yang sinergis seusai dengan

⁶ Purnamasari, Irma, *Ibid*

⁷ Matdoan, Usman. *Analisis Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Di Daerah*. Biosel: Biology Science and Education. 2016 Aug 15;3(1).

⁸ Matdoan, Usman. *Ibid*

kebutuhan masyarakat⁹. Matdoan menyimpulkan bahwa Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) mandiri pedesaan dalam penerapannya telah menumbuhkan kesadaran kritis masyarakat lokal untuk secara aktif terlibat dalam berbagai kegiatan pembangunan. Adanya penguatan kapasitas masyarakat lokal dalam berbagai model dan pendekatan bertujuan menjadikan masyarakat sebagai tujuan utama pembangunan¹⁰.

Desa siaga juga merupakan bentuk pelibatan masyarakat dalam pembangunan, terutama pada aspek pengkondisian desa untuk mampu menemukan permasalahan, merencanakan dan melakukan pemecahan masalah, serta selalu siap siaga dalam menghadapi berbagai masalah terutama kesehatan dan gawat darurat¹¹. Hasil penelitian Laksana di Desa Bandung menunjukkan partisipasi masyarakat dalam kategori baik karena dukungan kepala desa, tokoh masyarakat dan kader desa siaga serta masyarakat. Partisipasi masyarakat terlihat dalam keaktifan dalam kegiatan bakti, serta kemauan dalam berkorban secara material¹². Hal ini juga sejalan dengan temuan Henryk, di Kelurahan Sungai Keledang Kecamatan Samarinda Seberang Kota Samarinda¹³. Henryk menemukan partisipasi masyarakat yang tinggi dalam menyalurkan aspirasi, pembangunan sarana prasarana, antusias dalam mengikuti program. Pada aspek non fisik, masyarakat diberi ruang untuk dapat memberi sumbangan pemikiran dalam pelaksanaan pembangunan¹⁴.

Pemerintah saat ini mencanangkan alokasi dana desa (ADD) sebagai strategi menciptakan desa mandiri, meliputi 30% operasional pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), 70% untuk pemberdayaan masyarakat dan penguatan kapasitas desa. Studi

⁹ Matdoan, Usman. *Peranan Program Pnpm-Mandiri Pedesaan Dalam Mendorong Partisipasi Dan Pemberdayaan Masyarakat Lokal*. Biosel: Biology Science and Education. 2016 Aug 14;3(2).

¹⁰ Matdoan, Usman, *Ibid*

¹¹ Laksana, Nuring Septyasa. *Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat desa dalam program desa siaga di Desa Bandung Kecamatan Playen Kabupaten Gunung Kidul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*. Jurnal kebijakan dan manajemen publik. (2013);1.

¹² Laksana, Nuring Sepryasa, *Ibid*

¹³ Henryk, Stepanus. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan di Kelurahan Sungai Keledang Kecamatan Samarinda Seberang Kota Samarinda*. Jurnal Ilmu Pemerintahan. 2013;1(2):612-25.

¹⁴ Henryk, Stepanus, *Ibid*

yang dilakukan oleh Putra menunjukkan bahwa alokasi dana desa (ADD) di Desa Wonorejo, Singosari, Malang, tidak sesuai aturan dalam pemanfaatannya. Hal ini dipengaruhi oleh sumber daya manusia pengelola ADD dan rendahnya pengawasan dari masyarakat¹⁵. Beberapa contoh program pelibatan masyarakat dalam pembangunan dapat disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 2. Bentuk -Bentuk Program yang Melibatkan Masyarakat dalam Pembangunan

NO	PROGRAM	TUJUAN
1	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)	1. Memambangun keswadayaan masyarakat yang terpercaya, aspiratif, representatif, dan akuntabel. 2. Tersedianya mekanisme perencanaan yang sinergis seusai dengan kebutuhan masyarakat.
2	Desa Siaga	Pengkondisian desa untuk mampu menemukan permasalahan, merencanakan dan melakukan pemecahan masalah, serta selalu siap siaga dalam menghadapi berbagai masalah terutama kesehatan dan gawat darurat.
3	Alokasi Dana Desa (ADD)	Menciptakan desa mandiri, pemberdayaan masyarakat dan penguatan kapasitas desa.

Berdasarkan temuan model pelibatan masyarakat dalam pembangunan di atas, dapat disajikan pula hasil-hasil yang diperoleh sebagai berikut:

¹⁵ Putra, Candra Kusuma. *Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa (Studi Pada Desa Wonorejo Kecamatan Singosari Kabupaten Malang)*. Jurnal Administrasi Publik. 2013 Aug 20;1(6):1203-12.

1. Tumbuhnya kesadaran kritis masyarakat terhadap program pembangunan;
2. Untuk kasus tertentu seperti Desa Siaga, partisipasi masyarakat mengalami peningkatan karena manfaatnya dirasakan secara langsung dan merata bagi masyarakat.
3. Program Alokasi Dana Desa (ADD) masih menyisakan problem pemanfaatan yang tidak sesuai aturan. Penyebabnya adalah rendahnya kualitas sumber daya manusia dan rendahnya pengawasan dari masyarakat.

Program pembangunan berbasis pelibatan masyarakat yang bertujuan mulia dalam menuai hasil berbeda sebagaimana temuan di atas. Beberapa kegiatan yang tidak menonjolkan kuantitas anggaran cenderung mendorong tumbuhnya partisipasi masyarakat. Sedangkan program yang menyajikan anggaran yang melimpah dapat menyebabkan kisruh di masyarakat, contoh kasus Alokasi Dana Desa (ADD) di atas.

Faktor-Faktor yang Memengaruhi Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan

Pendekatan partisipatif dalam pembangunan bertujuan melakukan penguatan peran masyarakat untuk berbuat bagi kepentingan diri mereka. Pendekatan ini akan menciptakan rasa memiliki pada komunitas, karena apa yang dihasilkan berasal dari kerja bersama. Visi tentang kepentingan bersama akan tumbuh secara perlahan, sehingga berdampak pada kualitas pekerjaan (apapun) dalam proses pembangunan. Asnudin menyatakan bahwa dalam pembangunan infrastruktur di pedesaan, pendekatan partisipatif ini sangat diperlukan dalam rangka ketahanan jangka panjang dari objek pembangunan¹⁶.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan dipengaruhi oleh faktor internal maupun eksternal. Faktor internal misalnya usia, pendidikan, jenis pekerjaan, penghasilan. Sedangkan faktor eksternal mencakup komunikasi, kepemimpinan, dan lamanya tinggal di desa. Suroso dkk, melakukan pengkajian terhadap faktor internal dan eksternal yang memengaruhi partisipasi masyarakat dalam pembangunan, di mana pendidikan, usia, komunikasi, dan

¹⁶ Asnuddin, Andi. *Pendekatan partisipatif dalam pembangunan proyek infrastruktur Perdesaan di Indonesia*. SMARTek. 2010;8(3).

kepemimpinan menunjukkan adanya tingkat partisipasi yang berbeda. Sedangkan penghasilan dan lama tinggal di desa tidak menunjukkan perbedaan dalam partisipasi¹⁷.

Gambar 2. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan

Internal	Eksternal
Usia; Pendidikan; Jenis pekerjaan; Penghasilan	Komunikasi; Kepemimpinan; Lamanya Tinggal di desa

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif, yaitu suatu bentuk penelitian dasar dalam tradisi kualitatif. Pendekatan ini berupaya menjelaskan gejala sosial yang terjadi pada masyarakat Bungguosu, merujuk pada teori-teori yang relevan sebagai pisau analisis¹⁸. Data yang diperoleh dalam penelitian ini mencakup data primer dan data sekunder. Tokoh masyarakat dijadikan sebagai informan kunci (*key informan*) untuk membuka informasi yang lebih besar terkait partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Bungguosu¹⁹.

Teknik-teknik yang digunakan dalam proses pengumpulan data adalah sebagai berikut:

1. Pengamatan Terlibat (*Participant Observation*), yaitu upaya mendalami dan memahami persoalan partisipasi masyarakat Bungguosu dalam pembangunan dimana peneliti membaur dalam kegiatan-kegiatan masyarakat, berdisikusi di tempat-tempat

¹⁷ Suroso, Hadi, Hakim, Abdul, Noor, Irwan. *Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan Di Desa Banjaran Kecamatan Driyorejo Kabupaten Gresik*. WACANA, Jurnal Sosial dan Humaniora. 2014;17(1):7-15.

¹⁸ Lihat Bungin, Burhan, *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya*, (Jakarta: Kencana, 2007).

¹⁹ Lihat Sugiyono, *Metode Penelitian Manajemen: Kuantitatif, Kualitatif, Kombinasi (Mixed Methods), Penelitian Tindakan (Action Research), Penelitian Evaluasi*, (Bandung: Alfabeta, 2013)

program berlangsung, di tempat olah raga, masjid, dan majelis taklim.

2. Wawancara mendalam (*indepth interview*), yaitu upaya penggalian informasi pada informan terpilih, baik secara formal maupun tidak formal, terstruktur dan tidak terstruktur.
3. Studi dokumen, yaitu proses memahami masalah pembangunan di Bungguosu melalui dokumen-dokumen yang tersedia di Kantor Pemerintah Kelurahan, maupun dokumen yang disimpan oleh para pegiat kegiatan pemberdayaan masyarakat di Bungguosu.

Data yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan model yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman²⁰, yang terdiri dari empat langkah:

1. Pengumpulan data (*Data Collections*), yaitu proses mencari berbagai informasi yang relevan dengan masalah yang diteliti.
2. Reduksi Data (*Data Reduction*), yaitu proses menyaring data yang terkumpul, data yang relevan dengan data tidak relevan, sehingga dapat diklasifikasi maupun dikategorisasi.
3. Penyajian Data (*Data Display*), yaitu proses menampilkan data data bentuk narasi, yang menggambarkan pola-pola temuan yang memiliki makna.

Jaminan keabsahan data dilakukan melalui proses triangulasi, baik dari segi teknik, sumber, maupun waktu. Dilakukan juga proses pengecekan anggota (*member check*) untuk mengkonfirmasi berbagai data yang telah disajikan kepada informan. Selanjut dilakukan uji keteralihan (*transferability*), perpanjangan pengamatan, dan peningkatan ketekunan²¹.

Bungguosu dan Jejak-Jejak Pembangunan dari Masa ke Masa

Kelurahan Bungguosu memiliki sejarah yang cukup panjang dalam pembangunan hingga kini. Sebagai salah satu desa "Tua" di Kecamatan Konawe, Bungguosu telah melahirkan beberapa wilayah pemekaran dalam bentuk desa maupun kelurahan²². Keberadaan Desa

²⁰ Miles, Matthew B. & Huberman, A. Michael, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*, Penerjemah: Tjetjep Rohendi Rohidi, (Jakarta: UI Press, 1992)

²¹ Lihat Moleong, Lexy J., *Metode Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004)

²² Menurut para Tetua, Bungguosu merupakan kampung yang cukup besar jaman dulu, lebih populer disebut Hudoo'a, mencakup hampir setengah dari wilayah

Bungguosu telah melawati tiga jaman, sejak orde lama, orde baru, hingga reformasi saat ini²³. Hal ini dapat menjadi petunjuk bahwa kampung tersebut telah merasakan berbagai kebijakan pembangunan pada setiap pergantian rezim maupun pemerintahan.

Pada zaman orde lama, masyarakat diperhadapkan persoalan politik dan ekonomi yang cukup kuat. Hal sebagai akibat dari kondisi dunia yang terbelah menjadi dua kutub politik utama, barat dan timur, yang memaksa Indonesia terwarnai oleh faksi global tersebut. Meskipun ada upaya dari pemimpin besar revolusi, Bung Karno, membangun gerakan non blok, akan tetapi Indonesia tetap masuk dalam pusaran politik dunia tersebut. Akibatnya bagi masyarakat Indonesia saat itu adalah himpitan ekonomi yang kuat, sekaligus mengalami tekanan politik. Pada masa ini masyarakat di pedesaan kekurangan pangan sehingga harus mengkonsumsi Bulgur, Sagu, Nasi Jagung, Singkong, hingga Gadung²⁴. Tekanan politik di masyarakat semakin menambah pengapnya situasi nasional. Polarisasi faksi politik nasional merambah hingga ke akar rumput. Hal ini begitu terasa ketika gerakan tiga puluh september 1965 oleh Partai Komunis Indonesia gagal. Masyarakat bawah yang teridentifikasi berafiliasi dengan partai komunis mengalami "perlakuan sewenang-wenang". Pada masa ini, Desa Bungguosu tetaplah sebuah kampung bersahaja tanpa gerak pembangunan berarti²⁵.

Gerakan swasembada pangan dalam kampanye pembangunan Orde Baru menyentuh seluruh negeri di Nusantara. Pembukaan irigasi pada daerah yang berpotensi besar sebagai areal persawahan dilakukan. Konawe (saat itu masih Kabupaten Kendari), mengalami loncatan besar dalam kemajuan di bidang pertanian. Masyarakat yang menanam padi "tadah hujan" yang melakukan panen sekali setahun ditawari harapan peningkatan kualitas hidup dari teknologi pertanian terbaru. Gerakan ini cukup sukses menjadikan Konawe sebagai lumbung beras di Sulawesi Tenggara hingga kini. Walaupun di sisi

Kecamatan Konawe. Saat ini Hudoo'a telah menjadi desa sendiri, sebagai upaya menjaga kesinambungan sejarah. Kelurahan pemekaran dari Bungguosu adalah Pu'usinauwi.

²³ Hamrun Laugi, *Tokoh Masyarakat*, Wawancara, 11 Januari 2018

²⁴ H. Lansuko Kasrang, *Tokoh Pendidik tiga Zaman*, Wawancara, 12 Februari 2018. H. Lansuko Kasrang pernah menjadi guru sekolah rakyat (SR), guru Pendidikan Guru Agama (PGA), dan guru Madrasah Aliyah (MA).

²⁵ H. Lansuko Kasrang...

lain, tanaman-tanaman produktif menjadi korban karena masyarakat terbawa arus menjadi petani sawah²⁶. Kondisi ini sempat goyah ketika krisis moneter 1997 yang menjadi salah satu penyebab berakhirnya orde baru pada Mei 1998. Lonjakan harga beberapa komoditi seperti coklat atau kakao, maupun lada atau merica menggoda para petani sawah untuk beralih menjadi petani kakao ataupun merica. Namun situasi tidak berlangsung lama, sehingga masyarakat kembali secara jernih menetapkan pilihannya menggarap sawah. Dalam catatan ini penting ditegaskan bahwa peninggalan pembangunan di masa Orde Baru yang hingga saat ini masih dirasakan oleh masyarakat Bungguosu adalah pada bidang pertanian, khususnya persawahan.

Nuansa keterbukaan paling terasa setelah reformasi hingga saat ini. Geliat masyarakat untuk lebih memerhatikan persoalan di luar dirinya menunjukkan peningkatan. Tidak hanya pada persoalan politik, pada aspek pembangunan sosial dan ekonomi juga menunjukkan semangat yang kuat. Model pembangunan yang hanya bersumber dari atas (*top down*) selama orde baru, pada era reformasi mengalami pembalikan. Program pemberdayaan masyarakat mendapatkan tempat yang luas. Meskipun demikian, euforia ini belum diiringi kualitas yang baik dalam pembangunan berbasis pemberdayaan ataupun partisipasi masyarakat. Tampak di permukaan adalah keinginan kuat untuk menuntut hak pembangunan tanpa diiringi kewajiban maupun pemahaman untuk menciptakan kondisi masyarakat yang lebih baik.

Bungguosu: Mengayuh di Tengah Arus Pembangunan Kekinian

Telah disebutkan di atas, bahwa reformasi menghasilkan pembalikan praktik-praktik yang selama ini dilakukan orde baru. Jika dulu bersifat *top down*, maka sebagai lawannya adalah *bottom up*. Maka lahirlah berbagai program berorientasi desa. Dalam penelusuran penulis, Desa Bungguosu (sekarang Kelurahan Bungguosu) mendapatkan bantuan dalam beberapa bentuk sebagai berikut:

1. Dana Bergulir
2. CBD
3. P2KP
4. PNPM
5. Alokasi Dana Desa (ADD)

²⁶ Suleman, *Petani*, wawancara, 12 Februari 2018

6. Bedah Rumah²⁷.

Program-program di atas sejatinya ditujukan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat ataupun memandirikan mereka. Dalam penerapannya ideal-ideal dari program tersebut tidak dapat diwujudkan di masyarakat. Beberapa fakta yang ditemukan adalah:

1. Dana bergulir yang sesungguhnya bersifat pinjaman modal bagi masyarakat untuk membuka usaha, tidak dapat dikembalikan karena dipergunakan untuk kegiatan-kegiatan konsumtif. Hal ini disebabkan: a) tidak adanya edukasi tentang usaha-usaha apa yang dapat dikembangkan oleh masyarakat peminjam modal; b) tidak ada regulasi yang mengatur kelayakan seseorang menjadi peminjam modal; c) pengawasan masyarakat rendah. Temuan-temuan ini nampaknya dialami juga oleh daerah-daerah lainnya di Indonesia seperti yang terjadi di Lubuk Begalung Kota Padang. Surya memaparkan penelusurannya bahwa dana bergulir PNPM mandiri yang diberikan kepada masyarakat untuk membangun ataupun mengembangkan usaha mikro tidak memperlihatkan perubahan yang signifikan. Meskipun demikian, nampaknya masyarakat memperlihatkan antusiasme dalam memanfaatkan dana bergulir untuk pengembangan usaha. Persoalannya adalah dibutuhkan pengelompokan, sehingga masyarakat tidak bergerak secara sendiri-sendiri. Selain itu adalah komunikasi yang masih rendah di antara sesama pengguna dana bergulir, apalagi dengan fasilitator²⁸. Efektifitas pemberian bantuan dana bergulir dapat ditemukan di Kota Surabaya melalui penyelidikan Kristanto, yang melakukan pengukuran tentang efektifitas program dana bergulir bagi UKM dalam pemberdayaan ekonomi. UKM yang diteliti adalah binaan Dinas Koperasi, Kota Surabaya. Hasil penelitian Kristanto menyatakan bahwa program dana bergulir cukup efektif dalam pemberdayaan ekonomi UKM²⁹. Catatan dari temuan ini adalah bagaimana dengan UKM yang berada di luar binaan Dinas

²⁷ Saidah Laugi, *Volunteer Dana Bergulir*, Wawancara, 05 Februari 2018

²⁸ Surya, Sari, *Analisis Kinerja Dana Bergulir PNPM Mandiri di Kecamatan Lubuk Begalung Kota Padang*, (Jurnal Administrasi Bisnis, Vol. 7 No. 2, 2011)

²⁹ Kristanto, Johan. *Efektivitas Program Dana Bergulir bagi UKM dalam Pemberdayaan Ekonomi (Studi Pada UKM Binaan Dinas Koperasi, Kota Surabaya)*. "Publika 1, no. 2 (2013).

- Koperasi atau di luar binaan lembaga pemerintah lainnya. Sehingga penelusuran lebih lanjut penting dilakukan.
2. Bantuan-bantuan dalam bentuk alat pertanian seperti traktor dan alat-alat untuk membantu kreatifitas pemuda kampung seperti alat musik, tidak dapat difungsikan untuk kegiatan-kegiatan produktif. Saling klaim sebagai pemilik menjadi pemandangan sehari-sehari, ketimbang memikirkan inovasi untuk menggerakkan kegiatan kampung. Hasilnya adalah tumbuhnya perilaku koruptif di beberapa kalangan masyarakat, sehingga sebahagian masyarakat tidak percaya lagi terhadap para pengelola. Dalam konteks ini, misi reformasi untuk memerangi korupsi justru tumbuh dari program-program reformasi. Kondisi ini sangat berbeda dengan praktik di pedesaan Kabupaten Manokwari, yang dapat menyalurkan bantuan Gapoktan sebesar 100%, meskipun belum seiring dengan peningkatan sumber daya manusia³⁰.
 3. Bantuan-bantuan dalam bentuk P2KP ataupun PNPM Mandiri lebih terlihat sebagai bisnis dalam "judul" pemberdayaan. Bentuk-bentuk kegiatan yang terlihat seperti pembangunan drainase, jalan tani, MCK, dan sebagainya nampak sebagai kegiatan mengelola proyek dari para kontraktor. Masyarakat dilibatkan seperti kuli. Hasilnya akan nampak setelah kegiatan pemberdayaan berakhir, masyarakat tidak beranjak dari keadaannya yang konsumtif. Para pegiat pemberdayaan di berbagai level (kabupaten, kecamatan, desa) hanya menyentuh masyarakat pada saat kegiatan berlangsung. Pemberdayaan secara substantif akan kelihatan setelah kegiatan formal berlalu, yakni meningkatkan kesadaran masyarakat. Fakta ini juga ditemukan oleh Firmansyah di Kabupaten Tanah Laut Banjarmasin. Menurut Firmansyah, program P2KP maupun PNPM belum mampu memberdayakan masyarakat, bahkan belum layak disebut pemberdayaan³¹.
 4. Bedah rumah oleh pemerintah daerah Kabupaten Konawe dapat dilihat sebagai niat baik pemerintah atas kondisi masyarakat pra

³⁰ Situmorang, Erlina R., Asfi Manzilati, and David Kaluge. "Modal Sosial dan Keberhasilan Pelaksanaan Program Pengembangan Usaha Agribisnis Pedesaan di Kabupaten Manokwari." *Jurnal Sepa* 8, no. 2 (2012): 104-115.

³¹ Firmansyah, Hairi. "Tingkat Keberdayaan Masyarakat dalam Program Pemberdayaan Masyarakat di Kota Banjarmasin dan Kabupaten Tanah Laut." *AGRIDES: Jurnal Agribisnis Perdesaan* 2, no. 1 (2012).

sejahtera. Program ini diberikan berdasarkan berdasarkan data yang masuk dari aparat pemerintah setempat. Beberapa permasalahan yang muncul adalah: a) pendataan penerima bantuan bedah rumah belum mempertimbangkan aspek kepatutan dan norma. Standar-standar penerima mesti transparan; b) bantuan ini terkadang bias politik, sehingga mengesamping aspek-aspek kepatutan dan kelayakan penerima bantuan; c) pengawasan terhadap penerima bantuan bedah rumah tidak dilakukan. Nampak bahwa beberapa penerima bantuan bedah rumah belum dapat merampungkan bangunannya dalam waktu yang cukup lama. Sebagai perbandingan, Putra dkk melalui penyelidikan di Desa Wonorejo, Malang, menjelaskan tentang pemberdayaan masyarakat melalui Alokasi Dana Desa (ADD). Bahwa 70% dari ADD adalah untuk kegiatan pemberdayaan, selebihnya adalah operasional Desa. Dalam implementasi, ADD belum dilaksanakan secara maksimal³². Terkait dengan bedah rumah, sungguh menjadi domain Dinas Sosial, sebagaimana pengalaman di Kutai Kartanegara³³.

Temuan-temuan di atas menunjukkan bahwa upaya membangun masyarakat bawah mesti didasarkan pada keinginan kuat dan strategi yang tepat. Rendahnya efek baik yang ditinggal dari berbagai program pembangunan di Bungguosu menunjukkan belum menyeluruhnya konsep pembangunan yang ditawarkan.

Penutup

Pembangunan sebuah masyarakat tidak dapat dimaknai sepihak sebagai upaya memberikan belas kasih kepada masyarakat, tanpa menimbang peningkatan harkat dan martabatnya. Cara pandang timpang dalam pembangunan akan membawa pemerintah selalu dalam posisi berhadap-hadapan dengan masyarakat, bukan membaur dan menyatu dengan mereka. Pengalaman sebuah kampung seperti Bungguosu hanyalah percik dari praktik-praktik pembangunan secara nasional yang belum maksimal. Agenda-agenda pembangunan

³² Putra, Chandra Kusuma. "Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa (Studi Pada Desa Wonorejo Kecamatan Singosari Kabupaten Malang)." *Jurnal Administrasi Publik* 1, no. 6 (2013): 1203-1212.

³³ Sulistiyo, Mudji. "Implementasi Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Pelayanan Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni di Kabupaten Kutai Kartanegara." *Jurnal Paradigma (JP)* 2, no. 3 (2017): 393-405.

kedepan yang harus dituntaskan adalah: 1) menggerakkan potensi masyarakat untuk pembangunan; 2) menghilangkan perilaku konsumtif masyarakat melalui pemberdayaan yang sungguh-sungguh; 3) menjauhkan program-program pembangunan dari politik praktis di akar rumput.

Sebagai kelanjutan untuk riset berikutnya, artikel ini merekomendasikan perlunya kajian lebih lanjut tentang kebijakan pembangunan berbasis pemberdayaan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Asnuddin, Andi. *Pendekatan partisipatif dalam pembangunan proyek infrastruktur Perdesaan di Indonesia*. (SMARTek. 2010)
- Bungin, Burhan, *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya*, (Jakarta: Kencana, 2007)
- Firmansyah, Hairi, "Tingkat Keberdayaan Masyarakat dalam Program Pemberdayaan Masyarakat di Kota Banjarmasin dan Kabupaten Tanah Laut," *AGRIDES: Jurnal Agribisnis Perdesaan* 2, no. 1 (2012).
- Kristanto, Johan. "Efektivitas Program Dana Bergulir bagi UKM dalam Pemberdayaan Ekonomi (Studi Pada UKM Binaan Dinas Koperasi, Kota Surabaya)." *Publika* 1, no. 2 (2013).
- Latif, Abdul. *Peran Partisipasi Masyarakat dalam Peningkatan Pembangunan Desa di Kecamatan Posigadan*. Madani: Jurnal Pengabdian Ilmiah, Vol. 4 No. 1 (2014)
- Matdoan, Usman. *Analisis Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Di Daerah*. (Biosel: Biology Science and Education. 2016)
- Matdoan, Usman. *Peranan Program Pnpm-Mandiri Pedesaan Dalam Mendorong Partisipasi Dan Pemberdayaan Masyarakat Lokal*. (Biosel: Biology Science and Education. 2016)
- Miles, Matthew B. & Huberman, A. Michael, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*, Penerjemah: Tjetjep Rohendi Rohidi, (Jakarta: UI Press, 1992)
- Moleong, Lexy J., *Metode Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004)

- Purnamasari, Irma. *Studi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kecamatan Cibadak Kabupaten Sukabumi* (Doctoral dissertation, program Pascasarjana Universitas Diponegoro)(2008).
- Putra CK. Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa (Studi Pada Desa Wonorejo Kecamatan Singosari Kabupaten Malang). (Jurnal Administrasi Publik. 2013)
- Robbins, Stephen P., *Organization Theory: Structure, Design, And Applications*, Third Edition, (USA: Prentice Hall, 1990)
- Situmorang, Erlina R., Asfi Manzilati, and David Kaluge. "Modal Sosial dan Keberhasilan Pelaksanaan Program Pengembangan Usaha Agribisnis Pedesaan di Kabupaten Manokwari." *Jurnal Sepa* 8, no. 2 (2012)
- Sugiyono, *Metode Penelitian Manajemen: Kuantitatif, Kualitatif, Kombinasi (Mixed Methods), Penelitian Tindakan (Action Research), Penelitian Evaluasi*, (Bandung: Alfabeta, 2013)
- Suroso, Hadi, Hakim, Abdul, Noor, Irwan. *Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan Di Desa Banjaran Kecamatan Driyorejo Kabupaten Gresik*. (WACANA, Jurnal Sosial dan Humaniora. 2014)
- Surya, Sari. "Analisis kinerja dana bergulir PNPM mandiri di kecamatan lubuk begalung kota padang." *Jurnal Administrasi Bisnis* 7, no. 2 (2011).
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- Wahyudi, Rodi. "Partisipasi Masyarakat Dalam Program Pembangunan." *Kutubkhanah* 15, no. 2 (2012)