



DOI: <https://doi.org/10.38035/jsmd.v4i1>
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Participatory Governance dalam Perumusan dan Implementasi Peraturan Desa Nomor 5 Tahun 2024 tentang RKP Desa Tahun 2025: Analisis Partisipasi Masyarakat Berdasarkan Teori Arnstein di Desa Marisi

Dandi Satria Ramadhan Harahap¹, R. Hamdani Harahap², Muba Simanihuruk³

¹ Universitas Sumatera Utara, Indonesia, dandiharahap99@gmail.com

² Universitas Sumatera Utara, Indonesia, r.hamdani@usu.ac.id

³ Universitas Sumatera Utara, Indonesia, muba@usu.ac.id

Corresponding Author: dandiharahap99@gmail.com¹

Abstract: *This study aims to analyze the level of community participation in the formulation and implementation of Village Regulation Number 5 of 2024 concerning the 2025 Village Government Work Plan (RKP Desa) in Marisi Village, South Tapanuli Regency. This research employs a descriptive qualitative approach using in-depth interviews, observation, and documentation as data collection techniques. The analysis is conducted using Arnstein's ladder of participation to assess the degree of community involvement in village policymaking processes. The findings indicate that community participation has been formally facilitated through village deliberation forums and consultative mechanisms. However, the level of participation remains within the category of tokenism, particularly at the consultation and placation levels, where community members are allowed to express opinions but lack actual decision-making power. During the implementation phase, participation is limited to technical involvement rather than strategic decision-making. Key influencing factors include limited human resource capacity, unequal access to information, non-inclusive communication patterns, and the dominance of local elites. This study concludes that participatory governance at the village level remains procedural rather than substantive. Therefore, strengthening community capacity, improving transparency, and reforming participatory mechanisms are essential to promote meaningful participation and power redistribution in village policymaking.*

Keywords: *participatory governance, community participation, village governance, public policy*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tingkat partisipasi masyarakat dalam perumusan dan implementasi Peraturan Desa Nomor 5 Tahun 2024 tentang Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) Tahun 2025 di Desa Marisi, Kabupaten Tapanuli Selatan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan menggunakan kerangka teori tangga partisipasi Arnstein untuk mengidentifikasi derajat

keterlibatan masyarakat dalam proses kebijakan desa. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat telah difasilitasi melalui mekanisme formal seperti musyawarah desa dan forum konsultatif. Namun, tingkat partisipasi tersebut masih berada pada kategori tokenism, khususnya pada tingkat consultation dan placation, di mana masyarakat diberi ruang untuk menyampaikan aspirasi tetapi tidak memiliki kekuasaan dalam pengambilan keputusan. Pada tahap implementasi, partisipasi masyarakat cenderung terbatas pada aspek teknis dan belum mencerminkan keterlibatan dalam penentuan kebijakan strategis. Faktor-faktor yang mempengaruhi kondisi ini meliputi keterbatasan kapasitas sumber daya manusia, akses informasi yang tidak merata, pola komunikasi pemerintah desa yang belum inklusif, serta dominasi elite lokal. Penelitian ini menyimpulkan bahwa praktik participatory governance di tingkat desa masih bersifat prosedural dan belum mencapai partisipasi yang substantif. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kapasitas masyarakat, peningkatan transparansi informasi, serta reformasi mekanisme partisipatif guna mendorong redistribusi kekuasaan dalam proses kebijakan desa.

Kata kunci: Participatory Governance, Partisipasi Masyarakat, RKP Desa, Kebijakan Desa, Arnstein

PENDAHULUAN

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan salah satu indikator penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, transparan, dan akuntabel. Konsep *participatory governance* menempatkan masyarakat tidak hanya sebagai objek pembangunan, tetapi juga sebagai subjek yang memiliki hak untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan publik. Keterlibatan masyarakat dalam perumusan, pelaksanaan, hingga evaluasi kebijakan diyakini mampu menghasilkan kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat serta meningkatkan rasa memiliki terhadap program pembangunan yang dijalankan (Fung & Wright, 2003). Dalam konteks pemerintahan desa, partisipasi masyarakat menjadi unsur penting karena desa merupakan pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat dan secara langsung memahami kebutuhan serta kondisi sosial masyarakat setempat.

Penguatan partisipasi masyarakat dalam tata kelola pemerintahan desa secara normatif telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan kepada desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat setempat. Salah satu bentuk implementasi kewenangan tersebut adalah penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) yang menjadi pedoman pembangunan desa setiap tahunnya. Penyusunan RKP Desa idealnya dilakukan melalui mekanisme musyawarah desa yang melibatkan berbagai unsur masyarakat sehingga program pembangunan yang dirumuskan dapat sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat desa (Putri, 2020).

Meskipun secara normatif partisipasi masyarakat telah dijamin dalam proses penyusunan kebijakan desa, dalam praktiknya keterlibatan masyarakat sering kali belum berjalan secara optimal. Partisipasi masyarakat masih cenderung bersifat formalitas administratif dan belum sepenuhnya memberikan ruang yang setara bagi seluruh masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan memengaruhi pengambilan keputusan. Dominasi elit lokal dalam forum musyawarah, rendahnya kapasitas masyarakat dalam memahami proses kebijakan, serta kurangnya transparansi pemerintah desa menjadi faktor yang dapat menghambat terwujudnya pemerintahan desa yang partisipatif. Kondisi tersebut menyebabkan proses partisipasi masyarakat belum sepenuhnya mencerminkan prinsip demokrasi deliberatif dan *good governance*.

Dalam konteks tersebut, Peraturan Desa Nomor 5 Tahun 2024 tentang Rencana Kerja Pemerintah Desa Tahun 2025 di Desa Marisi, Kecamatan Angkola Timur, Kabupaten Tapanuli Selatan menjadi menarik untuk diteliti. Peraturan desa tersebut merupakan salah satu instrumen kebijakan pembangunan desa yang disusun melalui mekanisme musyawarah desa dengan melibatkan masyarakat. Namun demikian, penting untuk dikaji sejauh mana keterlibatan masyarakat dalam proses perumusan maupun implementasi kebijakan tersebut benar-benar memberikan ruang partisipasi yang substantif, atau justru hanya bersifat prosedural semata.

Penelitian ini menggunakan teori *Eight Rungs of Citizen Participation* yang dikemukakan oleh Sherry R. Arnstein sebagai alat analisis untuk mengukur tingkat partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan desa. Teori ini membagi partisipasi masyarakat ke dalam delapan tingkatan, mulai dari manipulasi hingga kontrol masyarakat, sehingga dapat memberikan gambaran mengenai kualitas partisipasi yang terjadi dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan desa. Melalui pendekatan tersebut, penelitian ini diharapkan mampu menjelaskan bagaimana penerapan *participatory governance* dalam penyusunan dan pelaksanaan Peraturan Desa Nomor 5 Tahun 2024 tentang RKP Desa Tahun 2025 di Desa Marisi, serta mengidentifikasi sejauh mana masyarakat memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan pembangunan desa.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk memahami secara mendalam proses perumusan dan implementasi Peraturan Desa Nomor 5 Tahun 2024 tentang Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) Tahun 2025 di Desa Marisi, Kecamatan Angkola Timur, Kabupaten Tapanuli Selatan, khususnya terkait praktik *participatory governance* dan tingkat partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan desa. Pendekatan deskriptif digunakan untuk menggambarkan fenomena partisipasi masyarakat secara sistematis berdasarkan kondisi empiris di lapangan.

Lokasi penelitian dilaksanakan di Desa Marisi, Kecamatan Angkola Timur, Kabupaten Tapanuli Selatan. Pemilihan lokasi dilakukan secara purposive dengan pertimbangan bahwa desa tersebut telah menetapkan Peraturan Desa Nomor 5 Tahun 2024 tentang RKP Desa Tahun 2025 sehingga relevan dengan fokus penelitian. Informan penelitian ditentukan menggunakan teknik *purposive sampling*, yaitu pemilihan informan berdasarkan pertimbangan tertentu yang dianggap memahami proses perumusan dan implementasi kebijakan desa. Informan penelitian terdiri atas Kepala Desa, Sekretaris Desa, anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD), kepala dusun, tokoh adat, tokoh masyarakat, perwakilan perempuan, dan perwakilan pemuda.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Wawancara dilakukan secara semi terstruktur untuk memperoleh informasi mengenai proses partisipasi masyarakat dalam penyusunan dan implementasi RKP Desa. Observasi dilakukan untuk mengamati secara langsung dinamika musyawarah desa dan interaksi antara pemerintah desa dengan masyarakat. Dokumentasi dilakukan dengan menelaah dokumen terkait seperti Peraturan Desa, dokumen RKP Desa, notulen musyawarah desa, serta dokumen pendukung lainnya.

Analisis data menggunakan model Miles dan Huberman yang terdiri atas tiga tahapan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan dengan memilih dan menyederhanakan data yang relevan dengan fokus penelitian. Penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian naratif untuk memudahkan pemahaman terhadap temuan penelitian. Selanjutnya, penarikan kesimpulan dilakukan secara sistematis dengan menghubungkan temuan empiris dengan teori *Eight Rungs of Citizen Participation* dari Sherry R. Arnstein untuk menganalisis tingkat partisipasi masyarakat dalam tata kelola pemerintahan desa.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses perumusan Peraturan Desa Nomor 5 Tahun 2024 tentang Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) Tahun 2025 di Desa Marisi telah dilaksanakan melalui mekanisme formal seperti musyawarah desa, forum pembahasan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan penyampaian usulan masyarakat dari tingkat dusun. Pemerintah desa telah membuka ruang partisipasi bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi terkait prioritas pembangunan desa. Keterlibatan masyarakat terlihat melalui kehadiran tokoh masyarakat, tokoh adat, perwakilan perempuan, dan pemuda dalam forum musyawarah desa. Namun demikian, partisipasi masyarakat dalam proses tersebut masih bersifat terbatas karena keputusan akhir tetap didominasi oleh pemerintah desa dan aktor elite lokal.

Berdasarkan teori *Eight Rungs of Citizen Participation* dari Sherry R. Arnstein, tingkat partisipasi masyarakat dalam perumusan RKP Desa di Desa Marisi berada pada tingkat *consultation* dan *placation*. Pada tingkat *consultation*, masyarakat diberikan kesempatan untuk menyampaikan pendapat dan usulan dalam forum musyawarah desa. Akan tetapi, tidak seluruh aspirasi masyarakat diakomodasi dalam keputusan akhir kebijakan desa. Sementara itu, pada tingkat *placation*, masyarakat telah dilibatkan dalam forum pembahasan, tetapi kewenangan substantif tetap berada di tangan pemerintah desa. Kondisi ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat masih bersifat prosedural dan belum mencapai kemitraan (*partnership*) dalam proses pengambilan keputusan.

Pada tahap implementasi Peraturan Desa, masyarakat terlibat dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan desa, terutama pada kegiatan yang berkaitan dengan gotong royong, pengawasan pembangunan, dan pelaksanaan program desa. Keterlibatan masyarakat dalam implementasi menunjukkan adanya dukungan sosial terhadap kebijakan pembangunan desa. Akan tetapi, partisipasi masyarakat pada tahap implementasi masih lebih banyak bersifat teknis dan belum sampai pada pengawasan strategis terhadap penggunaan anggaran maupun evaluasi kebijakan secara menyeluruh. Hal tersebut menunjukkan bahwa masyarakat belum memiliki kekuatan yang cukup dalam mengontrol jalannya kebijakan desa.

Penelitian ini juga menemukan bahwa terdapat beberapa faktor yang memengaruhi tingkat partisipasi masyarakat dalam perumusan dan implementasi RKP Desa. Faktor pertama adalah kapasitas sumber daya manusia masyarakat yang masih terbatas, khususnya dalam memahami dokumen kebijakan dan proses perencanaan pembangunan desa. Faktor kedua adalah keterbatasan akses informasi terkait agenda musyawarah dan substansi kebijakan desa. Faktor ketiga berkaitan dengan pola komunikasi pemerintah desa yang belum sepenuhnya inklusif. Selain itu, budaya sosial yang masih hierarkis menyebabkan dominasi tokoh tertentu dalam forum musyawarah desa sehingga tidak semua masyarakat memiliki keberanian yang sama untuk menyampaikan aspirasi.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa praktik *participatory governance* di Desa Marisi telah berjalan secara normatif sesuai mekanisme regulasi desa, tetapi secara substantif belum sepenuhnya mencerminkan distribusi kekuasaan yang setara antara pemerintah desa dan masyarakat. Kondisi tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan antara idealitas partisipasi masyarakat dalam regulasi dengan praktik yang terjadi di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kapasitas masyarakat, peningkatan transparansi informasi publik, dan pembentukan mekanisme deliberasi yang lebih inklusif agar partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa tidak hanya bersifat simbolik, tetapi mampu memberikan pengaruh nyata terhadap proses pengambilan keputusan kebijakan desa.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa penerapan *participatory governance* dalam perumusan dan implementasi Peraturan Desa Nomor 5 Tahun 2024 tentang Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) Tahun 2025 di Desa Marisi, Kecamatan Angkola

Timur, Kabupaten Tapanuli Selatan telah dilaksanakan melalui mekanisme formal seperti musyawarah desa dan forum pembahasan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Masyarakat telah diberikan ruang untuk menyampaikan aspirasi dan terlibat dalam proses pembangunan desa, baik pada tahap perumusan maupun implementasi kebijakan.

Namun demikian, tingkat partisipasi masyarakat dalam proses tersebut masih belum sepenuhnya bersifat substantif. Berdasarkan analisis menggunakan teori *Eight Rungs of Citizen Participation* dari Sherry R. Arnstein, partisipasi masyarakat di Desa Marisi berada pada tingkat *consultation* dan *placation*. Masyarakat telah dilibatkan dalam forum musyawarah dan diberi kesempatan menyampaikan pendapat, tetapi belum memiliki kewenangan yang signifikan dalam menentukan keputusan akhir kebijakan desa. Dengan demikian, praktik partisipasi masyarakat masih cenderung bersifat prosedural dan belum mencapai tingkat kemitraan (*partnership*) ataupun kontrol masyarakat (*citizen control*).

Pada tahap implementasi, masyarakat terlibat dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan dan pengawasan secara terbatas, terutama melalui kegiatan gotong royong dan keterlibatan dalam program desa. Akan tetapi, keterlibatan masyarakat dalam pengawasan strategis terhadap pelaksanaan kebijakan dan penggunaan anggaran desa masih belum optimal. Hal ini menunjukkan bahwa distribusi kekuasaan dalam tata kelola pemerintahan desa masih lebih dominan berada pada pemerintah desa dan elite lokal.

Penelitian ini juga menemukan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain kapasitas sumber daya manusia, akses informasi, pola komunikasi pemerintah desa, budaya sosial yang hierarkis, serta tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah desa. Faktor-faktor tersebut memengaruhi kemampuan masyarakat dalam memahami proses kebijakan dan keberanian untuk terlibat secara aktif dalam forum musyawarah desa.

Secara keseluruhan, penelitian ini menyimpulkan bahwa praktik *participatory governance* di Desa Marisi telah berjalan secara normatif sesuai dengan ketentuan regulasi desa, tetapi belum sepenuhnya mewujudkan partisipasi masyarakat yang inklusif dan berdaya. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kapasitas masyarakat, peningkatan transparansi informasi, serta pembentukan mekanisme partisipasi yang lebih deliberatif agar masyarakat memiliki pengaruh yang lebih nyata dalam proses pengambilan keputusan pembangunan desa. gantinya.

REFERENSI

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Chandler, R. C., & Plano, J. C. (1988). *The public administration dictionary*. ABC-CLIO.
- Dye, T. R. (1978). *Understanding public policy*. Prentice Hall.
- Ericson, E. C. (1994). *Partisipasi masyarakat dalam pembangunan*. Gramedia.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Verso.
- Gallion, A. B., & Eisner, S. (1992). *The urban pattern: City planning and design*. Van Nostrand Reinhold.
- Herdiansyah, H. (2013). *Wawancara, observasi, dan focus groups sebagai instrumen penggalan data kualitatif*. Rajawali Pers.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis: A political and organizational perspective*. Martin Robertson.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2nd ed.). Sage Publications.
- Mishra, S. N. (1984). *Participation and development*. Mittal Publications.
- Peterson, S. A. (2003). *Public policy*. Houghton Mifflin.

- Putri, R. A. (2020). Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes). *Jurnal Administrasi Publik*, 8(2), 115–126.
- Sastropoetra, S. (1988). *Partisipasi, komunikasi, persuasi dan disiplin dalam pembangunan nasional*. Alumni.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Wijaya, H. (2001). *Pemerintahan partisipatif dan pembangunan daerah*. RajaGrafindo Persada.