

Partisipasi Masyarakat dalam Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur Jalan di Kabupaten Buton Tengah

Hasban Mukmin^{1*}, Syahril Ramadhan², La Didi³

^{1*,2,3} Universitas Dayanu Ikhsanuddin, Baubau

* Corresponding Author

INFORMASI ARTIKEL

Print ISSN : 2302-254X

Online ISSN : 2963-4628

Kata kunci: partisipasi, pembebasan tanah, pembangunan infrastruktur jalan

Keywords: *participation, land acquisition, road infrastructure development*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan partisipasi masyarakat dalam pembebasan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan di Kabupaten Buton Tengah beserta faktor-faktor yang mempengaruhinya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif, melalui proses wawancara, observasi dan dokumentasi. Teknik analisis data dilakukan melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembebasan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan di Kabupaten Buton Tengah diawali mulai dengan keterlibatan masyarakat dalam tahap pengambilan keputusan pada kegiatan sosialisasi yang membahas rencana pembangunan jalan beserta bagian tanah dan atau bangunan milik masyarakat yang akan terkena dampak pembangunan. Pada pengambilan keputusan ini mengarah pada kesediaan masyarakat membebaskan tanah yang mereka miliki untuk mendukung pembangunan jalan. Sebagian masyarakat memiliki kesadaran sendiri untuk berpartisipasi tetapi terdapat pula masyarakat yang berpartisipasi karena harus tunduk pada keputusan pemerintah. Dalam proses ini pengambilan keputusan sepenuhnya dikuasai oleh pemerintah dan keterlibatan masyarakat ini belum dapat mempengaruhi keputusan yang ditetapkan oleh pemerintah. Namun demikian, pemerintah tidak berlaku otoriter melainkan melakukan pendekatan holistik sehingga keputusan yang ditetapkan dapat diterima dengan baik oleh masyarakat terdampak dan pembangunan jalan dapat terlaksana dengan baik. Selain itu, masyarakat juga berpartisipasi dalam tahap pelaksanaan dan pemanfaatan hasil. Masyarakat belum terlibat dalam evaluasi capaian pembangunan infrastruktur jalan tetapi masyarakat menilai bahwa pembangunan jalan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Buton Tengah sudah berhasil. Beberapa faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pembebasan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan di Kabupaten Buton Tengah terdiri dari faktor intrinsik (pemahaman masyarakat, kesadaran masyarakat dan tingkat pendidikan masyarakat) dan juga faktor ekstrinsik (kepemimpinan khususnya terkait pola komunikasi dan sanksi sosial dalam masyarakat). Selain itu juga, partisipasi masyarakat dalam pembebasan tanah dipengaruhi oleh faktor lain yaitu sebagian besar tanah milik masyarakat yang terdampak belum memiliki Sertifikat Hak Milik sehingga proses pembebasan lahan hanya berlangsung berdasarkan kesepakatan antara pemerintah dan masyarakat tanpa adanya proses administrasi yang melibatkan lembaga terkait lainnya.

The research results show that community participation in land acquisition for the construction of road infrastructure in Central Buton Regency begins with community involvement in the decision-making stage in socialization activities that discuss road construction plans along with parts of land and/or buildings belonging to the community that will be affected by the development. This decision-making leads to the community's willingness to free up the land they own to support road construction. Some people have their own awareness to participate, but there are also people who participate because they have to submit to government decisions. In this process, decision making is completely controlled by the government and community involvement cannot influence decisions made by the government. However, the government is not acting authoritarian but is taking a holistic approach so that the decisions made can be well received by the affected communities and road construction can be carried out well. Apart from that, the community also participates in the implementation and utilization stages of the results. The community has not been involved in evaluating the achievements of road infrastructure development, but the community considers that the road construction carried out by the Central Buton Regency government has been successful. Several factors that influence community participation in land acquisition for the construction of road infrastructure in Central Buton Regency consist of intrinsic factors (community understanding, community awareness and level of community education) and also extrinsic factors (leadership, especially related to communication patterns and social sanctions in the community). Apart from that, community participation in land acquisition is influenced by other factors, namely that the majority of land owned by affected communities does not yet have a Certificate of Ownership, so the land acquisition process only takes place based on an agreement between the government and the community without any administrative process involving other related institutions.

PENERBIT

Universitas Dayanu Ikhsanuddin,
Jalan Dayanu Ikhsanuddin No. 124,
Kode Pos 93721 Baubau,
Sulawesi Tenggara, Indonesia.
Email: jurnaladm2110@gmail.com

This is an open access article under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



PENDAHULUAN

Shery Arnstein sejak tahun 1996 telah merumuskan sebuah konsep untuk mengukur tingkat keterlibatan atau partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang dikenal dengan istilah *ladder of participation* (tangga partisipasi). Konsep tersebut menggunakan metafora tangga partisipasi dimana tiap anak tangga menggambarkan tingkat partisipasi yang berbeda yang didasarkan pada distribusi kekuasaan diruntut dalam berbagai tingkatan. Tingkat pertama adalah nonparticipation yaitu partisipasi yang bukan pada arti sebenarnya, terdiri dari dua anak tangga yang dimulai dari tangga ke 1 (manipulation) dan tangga ke 2 (therapy). Tingkat kedua adalah Degree of tokenism, yaitu tingkat partisipasi yang tidak serius, terdiri dari tiga anak tangga dimulai dari tangga ke 3 (informing), tangga ke 4 (consultation) dan tangga ke 5 (placation). Selanjutnya tingkat ketiga adalah Degree of Citizen Power, yaitu tingkat partisipasi dimana masyarakat sudah memiliki kekuasaan untuk mengambil keputusan, terdiri dari tiga anak tangga yang dimulai dari tangga ke 6 (partnership), tangga ke 7 (delegated power) dan terakhir tangga ke 8 (citizen control).

Pada konteks Negara Indonesia, pelaksanaan partisipasi masyarakat tertuang dalam UUD 1945 yang menyebutkan bahwa partisipasi adalah hak dasar warga negara sebagai prinsip dasar demokrasi. Hal ini juga menjadi salah satu amanah dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menekankan pentingnya optimalisasi peran serta masyarakat dalam setiap tahap pembangunan yang dilaksanakan. Keterlibatan masyarakat dalam proses partisipatif tidak hanya berarti bahwa masyarakat mendukung keputusan dan kebijakan yang dikemukakan oleh para pemimpinnya. Sebab jika benar demikian, maka istilah mobilisasi politiklah yang tepat. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan masyarakat mengacu pada partisipasi warga dalam seluruh tahapan kebijakan, mulai dari pengambilan keputusan hingga evaluasi keputusan, termasuk kesempatan untuk berpartisipasi dalam implementasi keputusan. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan menunjukkan ketertarikan, pengakuan, dan tanggung jawab masyarakat terhadap pentingnya pembangunan, yang semata-mata bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup.

Dalam pelaksanaan pembangunan, keikutsertaan masyarakat merupakan perwujudan dari kepedulian dan kesadaran serta tanggung jawab masyarakat terhadap pentingnya pembangunan yang hanya untuk mensejahterahkan mutu hidup mereka.

Pembangunan infrastruktur merupakan salah satu aspek penting dalam mempercepat proses pembangunan, dan jalan merupakan salah satu infrastruktur yang sangat diperlukan dalam pembangunan. Undang-undang Jalan Nomor 38 Tahun 2004 menyebutkan bahwa peranan prasarana jalan adalah merupakan bagian dari prasarana transportasi dan mempunyai peranan penting dalam bidang ekonomi, sosial, budaya, lingkungan hidup, politik, pertahanan dan keamanan, dan merupakan hal yang penting.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa infratraktur jalan sangat penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dan percepatan pembangunan di sektor-sektor lainnya. Kualitas jalan dapat menjadi salah satu indikator awal bagaimana kualitas pelayanan public yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakatnya. Namun demikian, tantangan pembangunan jalan dimasa kini adalah pembebasan tanah dimana disebutkan bahwa pengadaan tanah oleh pemerintah dalam melakukan pembangunan tidak dapat dilakukan dengan sewenang-wenang, melainkan harus selalu dilakukan dengan penuh rasa kemanusiaan, keadilan, kesejahteraan, kesepakatan tanpa paksaan, keterbukaan, dan berkelanjutan (Perpres Nomor 21 Tahun 2012).

Kondisi ini seringkali menyebabkan pembangunan jalan yang telah direncanakan oleh pemerintah sering kali menjadi terhambat atau bahkan gagal dilaksanakan. Sebagaimana juga beberapa hasil penelitian terdahulu yang menunjukkan bahwa dalam kondisi sekarang masyarakat dengan berbagai alasan cenderung malas berpartisipasi dalam tahapan pembangunan, apalagi sampai harus merelakan asset yang dimiliki dalam proses pembangunan tersebut.

Kabupaten Buton Tengah, salah satu daerah otonom baru di Provinsi Sulawesi Tenggara yang terbentuk dari pemekaran dari Kabupaten Buton melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun

2014 Yang diresmikan pada tanggal 24 Juli 2014 oleh menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, sejak awal pembentukannya mengalami persoalan terkait sangat buruknya kualitas infrastruktur jalan. Kondisi tersebut memunculkan banyak keluhan bahkan penderitaan bagi masyarakat. Masyarakat merasakan kerugian yang sangat banyak, mulai dari resiko kerusakan kendaraan, ketidaknyamanan berkendara dan tingginya resiko kecelakaan. Hal lainnya adalah menurunnya produktivitas masyarakat di bidang ekonomi seperti yang dialami oleh banyak masyarakat yang beprofesi sebagai petani jambu mete dan masyarakat nelayan mengalami kesulitan dalam memobilisasi hasil hasil usahanya.

Mengingat pentingnya infrastruktur jalan sebagaimana diuraikan di atas, juga berdasar pada kondisi empirik buruknya kualitas infratraktur jalan mendorong Pemerintah Kabupaten Buton Tengah menjadikan persoalan infrastruktur jalan sebagai salah satu isu strategis yang kemudian menjadi salah satu focus pembangunan pemerintah daerah. Sejak awal berdirinya Kabupaten Buton Tengah, pemerintah daerah sudah mulai menyadari persoalan tersebut tetapi Pembangunan infrastruktur jalan menjadi lebih terfokus setelah terpilihnya Bupati Defenitif, Bapak H. Samahuddin, SE. Sebagai seorang mantan pengusaha beliau menyadari betul bagaimana pentingnya persoalan infrastruktur jalan. Sehingga dalam setiap kesempatan beliau selalu menekankan pentingnya peningkatan kualitas jalan dalam mendorong percepatan pertumbuhan dan pembangunan Kabupaten Buton Tengah ke depan. Komitmen ini sangat nampak dalam capaian- capaian pembangunan infrastuktur jalan Kabupaten Buton Tengah yang bahkan menjadi perbincangan hangat dalam masyarakat dan bisa mengalahkan daerah daerah pemekaran lain yang seusianya seperti Buton Selatan dan Muna Barat.

Melalui studi dokumen awal diketahui bahwa hingga pada tahun 2021 dari total 284,96 Km panjang jalan kabupaten, kondisi mantap sepanjang 180,65 Km, kondisi sedang sepanjang 70,13 Km, kondisi rusak sedang sepanjang 28,12 Km, dan kondisi rusak berat sepanjang 5,98 Km. Lebih jauh lagi, melalui hasil observasi diketahui pula bahwa jalan-jalan yang dibangun tidak hanya sekedar meningkat dari sisi kuantitas melainkan juga kualitas. Jalan dibangun menggunakan aspal hotmiks yang dikenal memiliki kualitas yang jauh lebih baik dibandingkan aspal RMA yang masih banyak digunakan oleh daerah-daerah lain. Dari data awal ini sangat nampak progres pembangunan infrastruktur jalan yang dilakukan.

Akan tetapi, berdasarkan hasil observasi dan wawancara awal dengan beberapa tokoh masyarakat diperoleh informasi bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan infrastruktur jalan di Kabupaten Buton Tengah sangatlah luar biasa. Partisipasi masyarakat tidak hanya sebatas dalam bentuk partisipasi pasif yakni menerima dan mendukung proses pembangunan infrastruktur jalan tersebut. Akan tetapi masyarakat menunjukkan partisipasi aktif dalam pembebasan tanah yang mereka miliki tanpa adanya imbalan ganti rugi.

Kondisi partisipasi yang tercermin dalam masyarakat Kabupaten Buton Tengah di atas tidak hanya menunjukkan perbedaaan signifikan dengan partisipasi masyarakat daerah lain sebagaimana uraian beberapa penelitian terdahulu di atas. Partisipasi masyarakat Buton Tengah seperti menunjukkan fenomena partisipasi baru dalam konteks pembangunan infrastruktur di era masyarakat modern kini. Dalam konteks kehidupan masyarakat sekarang, nilai-nilai partisipasi masyarakat dalam pembangunan sudah menjadi hal yang cukup sulit ditemui dimana masyarakat hanya akan terlibat jika mendapatkan keuntungan finansial atau uang. Beberapa pengalaman empiric peneliti sebagai salah seorang ASN yang banyak bertugas dalam bidang infrastruktur, pembangunan infrastruktur selalu dihadapkan dengan rumitnya pengurusan pembebasan lahan dengan masyarakat. Yang mana masyarakat tidak segan-segan memita nilai ganti rugi dengan nominal yang tinggi sementara bagi daerah itu adalah hal yang sangat sulit karena pembebasan lahan tidak dimuat dalam item struktur anggaran DAK Infrastruktur sehingga sangat membebani porsi APBD daerah.

Namun demikian, tingginya partisipasi aktif masyarakat Kabupaten Buton Tengah sebagaimana gambaran awal kondisi empiric perlu ditelaah lebih lanjut sebab Arnstein, 1996 telah memberikan sebuah pandangan bahwa partisipasi yang nampak baik dari luar bisa saja

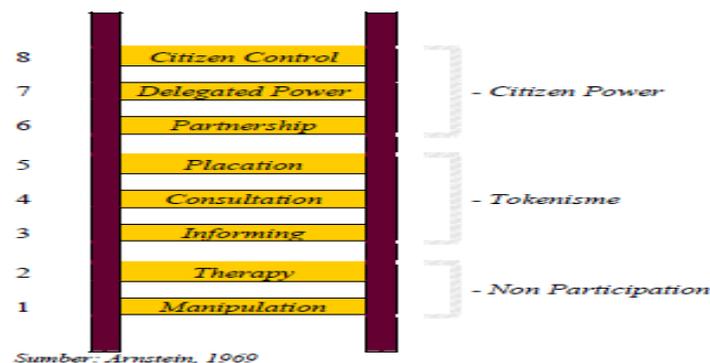
hanya merupakan sebuah partisipasi semu yang disebut dengan tokenisme. Selain itu, bentuk partisipasi masyarakat yang secara sukarela memberikan asset tanah dan bangunannya tanpa adanya biaya ganti rugi juga sangat penting dielaborasi untuk mengetahui faktor-faktor apa yang mendorong partisipasi masyarakat tersebut? Apakah partisipasi tersebut murni sebagai kemauan dan kesadaran masyarakat sendiri? Atau apakah ada paksaan dari pihak luar yang membuat masyarakat tidak berdaya untuk menentang atau menolak berpartisipasi? Pertanyaan lebih lanjut yang kemudian muncul adalah bagaimana kehidupan masyarakat yang sudah berpartisipasi itu? Khawatirnya dibalik fenomena partisipasi masyarakat Kabupaten Buton Tengah yang nampak baik tersembunyi dampak negatif partisipasi sebagaimana temuan penelitian Romon Magunwijaya bahwa partisipasi masyarakat yang terlalu ekstrim dan tidak dikelola secara bijak oleh pemerintah akan menyebabkan masyarakat menjadi miskin.

Berdasar pada ulasan teori, peraturan, fenomena empiric beserta pertanyaan-pertanyaan yang muncul dalam pengamatan awal sebagaimana telah diuraikan di atas, kemudian mendorong peneliti untuk melakukan penelitian lebih lanjut melalui sebuah penelitian ilmiah yang berjudul Partisipasi Masyarakat Dalam Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Infrastruktur Jalan di Kabupaten Buton Tengah.

TINJAUAN PUSTAKA

Kebijakan publik dalam terminologi yang diterbitkan oleh pemerintah untuk mengatasi berbagai masalah yang timbul di masyarakat agar diperoleh solusi baik melalui peraturan perundang-undangan maupun keputusan pejabat birokrasi serta keputusan lainnya. Penyusunan strategi pada setiap tahapan harus dijalankan dan fokus pada ketergantungan isu satu sama lain.

dikenal konsep klasik untuk merepresentasikan fenomena tingkatan atau kadar partisipasi menggunakan konsep ladder of participation (tangga partisipasi) yang diperkenalkan oleh Sherry R. Arnstein (1969). Teori ini mengkategorikan partisipasi sebagai kekuasaan warga dalam mempengaruhi perubahan dalam pembuatan kebijakan. Menurut Arnstein terdapat tiga tingkatan partisipasi yakni nonparticipation, tokenism dan Citizen Power yang kemudian diuraikan menjadi delapan anak tangga partisipasi yaitu manipulation, Therapy, informing, consultation, placation, partnership, delegated power dan citizen control.



Gambar 1. Teori Tingkat Partisipasi Arnstein

Tingkat terendah adalah nonpartisipasi, yang terdiri dari dua langkah: manipulasi dan terapi. Pada tingkat ini, kegiatan partisipatif yang ada sebenarnya hanyalah sebuah distorsi partisipasi, dan tujuan penguasa bukan untuk membantu masyarakat berpartisipasi, namun hanya untuk menyenangkan mereka. Tingkat kedua adalah tokenisme, yang terdiri dari tiga langkah: informasi, saran, dan jaminan. Tingkat partisipasi ini ditunjukkan, termasuk dalam kegiatan dialog komunitas. Artinya, masyarakat mempunyai hak untuk didengarkan meskipun mereka tidak terlibat langsung dalam pengambilan keputusan. Pemberian informasi menunjukkan adanya komunikasi sepihak antara otoritas dan masyarakat, misalnya melalui pemberitahuan, penyebaran

pamflet, laporan tahunan, dan lain-lain. Konsultasi tersebut menemukan bahwa terdapat komunikasi dua arah antara pihak berwenang dan masyarakat, termasuk melalui survei, pertemuan, dan dengar pendapat publik. Hukum peredaan melibatkan aktivitas yang lebih mendalam dengan mendorong warga negara untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan politik, meskipun mereka yang berkuasa memiliki lebih banyak hak dalam pengambilan keputusan.

Tingkatan tertinggi adalah kendali warga yang terbagi ke dalam tiga anak tangga mulai dari kemitraan, kuasa yang didelegasikan, sampai pada yang tertinggi yakni kendali warga. Pada tingkatan ini masyarakat memiliki keterlibatan yang lebih kuat dalam pembuatan kebijakan. Masyarakat secara terlibat langsung dalam pembuatan keputusan. Tingkatan ini telah menunjukkan adanya redistribusi kekuasaan dari pemerintah kepada masyarakat. Melalui konsep tangga partisipasi ini dapat dengan mudah diamati posisi relasi antara pemerintah dengan masyarakat dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan publik.

Tingkat tertinggi adalah kontrol warga yang terbagi dalam tiga langkah, dimulai dengan kemitraan, yaitu pendelegasian wewenang, dan diakhiri dengan kontrol warga di tingkat atas. Pada tingkat ini, masyarakat dilibatkan lebih lanjut dalam pengambilan kebijakan. Masyarakat terlibat langsung dalam pengambilan keputusan. Tingkat ini mewakili redistribusi kekuasaan dari pemerintah ke masyarakat. Melalui konsep tangga partisipasi ini, kita dapat dengan mudah mengamati posisi hubungan antara pemerintah dan masyarakat dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan publik.

Menurut Makmur dalam Safruddin (2015:32), faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat adalah:

a. Faktor Intern

- 1) Kesadaran/kesediaan masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan yang dilakukan.
- 2) Pendidikan, Tingkat pendidikan suatu masyarakat mempengaruhi tingkat kesiapannya dalam memahami program pembangunan..
- 3) Pendapatan/Penghasilan, besar kecilnya pendapatan seseorang juga mempengaruhi partisipasi masyarakat.

b. Faktor Ekstern

- 1) Kepemimpinan pemerintah/pejabat dalam pengelolaan masyarakat.
- 2) Sarana parasarana milik pemerintah.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan desain penelitian *kualitatif*. Penelitian kualitatif digunakan karena peneliti ingin memperoleh gambaran yang bersifat komperhensif serta mendalam mengenai partisipasi masyarakat dalam pembebasan tanah untuk pembangunan infrastruktur jalan di Kabupaten Buton Tengah. Penelitian ini dilaksanakan pada Januari 2023 sampai April 2023. Dalam penelitian ini, peneliti adalah instrumen yang kunci yang mengatur dan mengendalikan seluruh tahapan penelitian. Peneliti memilih informan dengan teknik *purposive sampling* yaitu pengumpulan informan yang disesuaikan dengan tujuan penelitian. Informan yang ditunjuk adalah orang yang terlibat langsung dan benar-benar memahami tentang obyek penelitian (Sugiyono, 2009). Untuk menjaga keabsahan data penelitian, peneliti melakukan uji *credibility, transferability, dependability, dan confirmability* (Sugiyono, 2007).

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Partisipasi Masyarakat Dalam Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Infrastruktur Jalan di Kabupaten Buton Tengah

Partisipasi masyarakat diawali dalam pengambilan keputusan yakni keterlibatan masyarakat untuk menentukan arah dan orientasi pembangunan infrastruktur jalan seperti kehadiran rapat, diskusi, sumbangan pemikiran, tanggapan atau penolakan terhadap program

pembangunan infrastruktur jalan tersebut khususnya terkait pembebasan tanah milik masyarakat yang terdampak. Temuan penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan pada saat penyusunan rencana belum ada. Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan terbentuk ketika program akan dilaksanakan. Dimana pelaksanaan program diawali dengan tahap sosialisasi sosialisasi terkait rencana pembangunan jalan beserta aset tanah dan atau bangunan milik masyarakat yang akan terdampak. Dalam kegiatan ini masyarakat diberi ruang untuk menyampaikan pendapat, akan tetapi pendapat tersebut tidak dapat mempengaruhi keputusan pemerintah. Dimana temuan penelitian menunjukkan bahwa masyarakat baik karena kemauan sendiri ataupun terpaksa dituntut untuk mendukung rencana pembangunan jalan dengan berpartisipasi dalam pembebasan tanah kebutuhan pembangunan jalan. Sebagian masyarakat memiliki kesadaran sendiri untuk berpartisipasi tetapi terdapat pula masyarakat yang berpartisipasi karena harus tunduk pada keputusan pemerintah. Wujud partisipasi masyarakat dalam pembebasan tanah ini adalah kesediaan masyarakat menyerahkan tanah yang mereka miliki tanpa menuntut adanya proses ganti rugi dari pemerintah. Bahkan tanah yang di atasnya sudah terdapat tanaman ataupun bangunan milik masyarakat juga dibebaskan untuk pembangunan jalan.

Kedua, partisipasi masyarakat berlangsung hingga pelaksanaan pembangunan infrastruktur jalan di Kabupaten Buton Tengah dimana masyarakat ikut membantu membersihkan puing-puing bangunan yang diratakan, membantu mengatur lalu lintas dan pemberian sumber daya berupa tanaman dan bangunan demi kelancaran proses pembangunan. Untuk ikut keterlibatan masyarakat secara langsung dalam pelaksanaan pembangunan tidak ada karena pembangunan dilaksanakan oleh kontraktor. Ketiga, partisipasi masyarakat dalam pemanfaatan hasil pembangunan infrastruktur terwujud adalah dengan memafaatkan jalan yang sudah dibangun untuk mempermudah dan mendukung aktifitas mobilisasi masyarakat. Masyarakat merasa semakin nyaman dan aman berkendara, masyarakat beryukur dan berharap semua jalan akan berkualitas baik. Keempat, partisipasi masyarakat dalam evaluasi capaian pelaksanaan pembangunan infrastruktur jalan di Kabupaten Buton Tengah belum nampak. Partisipasi masyarakat dalam evaluasi capaian pelaksanaan pembangunan infrastruktur jalan Kabupaten Buton Tengah belum terwujud. Tidak ada rapat evaluasi dengan masyarakat, tetapi masyarakat dapat menilai bahwa kondisi jalan sudah semakin baik. Evaluasi hanya dilakukan oleh pemerintah pelaksanaan dan penanggungjawab program.

Banyak ahli menyatakan bahwa program pembangunan daerah perlu partisipasi masyarakat untuk mencapai tujuan pembangunan lebih cepat. Infrastruktur jalan penting karena memudahkan transportasi masyarakat dan mendorong kesejahteraan. Departemen Pekerjaan Umum RI juga menjelaskan bahwa infrastruktur membantu pertumbuhan ekonomi. Pembangunan infrastruktur jalan yang terbatas dapat memperlambat investasi. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan jalan meningkatkan kualitas hidup dan pertumbuhan ekonomi masyarakat.

Partisipasi masyarakat secara aktif sangat dibutuhkan untuk memperlancar proses pembangunan dalam hal ini adalah pembangunan infrastruktur jalan di Kabupaten Buton Tengah. Pembangunan jalan di Kabupaten Buton tengah menunjukkan progres yang sangat baik dimana secara keseluruhan, rasio panjang jalan di Kabupaten Buton Tengah hingga tahun 2023 dengan kondisi jalan baik mencapai 63 %, kondisi sedang 25 %, rusak ringan 10% dan rusak berat hanya sebesar 2 %. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembebasan tanah sangat mendukung percepatan pembangunan infrastruktur jalan Kabupaten Buton Tengah

Menurut Junait (2013) Sekretariat Pembangunan Desa (1999: 32-33), partisipasi aktif masyarakat merupakan bagian dari partisipasi mobilisasi diri. Partisipasi sukarela adalah partisipasi dalam masyarakat yang terjadi secara sukarela dan tanpa tekanan orang lain, tanpa dipungut biaya, dan tanpa kewajiban. Partisipasi seperti ini terjadi dalam semua kegiatan pengembangan masyarakat, karena masyarakat kita yang berlandaskan budaya ketimuran masih menjunjung tinggi nilai kasih sayang, empati dan toleransi. Masyarakat akan diminta untuk

memberikan bantuan yang tidak diminta, seperti membantu perancangan jalan, hingga masyarakat bersedia menyerahkan aset, baik sistem maupun bangunan, untuk mencapai tujuan kelancaran operasional dan pembangunan infrastruktur jalan yang berkualitas. Partisipasi sukarela ini mencerminkan bahwa rasa gotong royong masih sangat tinggi di masyarakat kita khususnya masyarakat Kabupaten Buton Tengah.

Kondisi tersebut di atas sangat berbeda dengan temuan penelitian Intan, 2011 bahwa seiring berjalannya waktu, kebutuhan akan lahan juga semakin meningkat. Tempat dimana semakin banyak masyarakat yang membutuhkan lahan untuk hidup guna memenuhi kebutuhan ekonomi, sosial dan budayanya. Ketika jumlah lahan yang tersedia semakin berkurang, risiko sengketa dan konflik pertanahan masih sangat tinggi dan permasalahan sosial terus bermunculan.

Hal ini juga berbeda dengan temuan Hutabarat (2008) yang menyatakan bahwa masyarakat enggan melepaskan tanahnya untuk kepentingan umum seperti:

- a. Mereka yang mengelola atau memiliki tanah percaya bahwa pemerintah adalah tempat yang tepat untuk meminta kompensasi. Makanya mereka menuntut kompensasi yang tinggi, yakni memanfaatkan kesempatan itu untuk kepentingan pribadi.
- b. Masyarakat yang mengelola atau memiliki tanah menganggap status tanahnya begitu suci dan mulia sehingga tetap memilih mempertahankan tanahnya meskipun pemerintah akan memberikan ganti rugi yang tinggi.
- c. Sebagian besar masyarakat Indonesia masih belum menyadari pentingnya pembangunan demi kebaikan bersama (Hutabarat, 2008)

Kedua temuan penelitian terdahulu menjelaskan bahwa dalam kasus pembangunan terkait lahan masyarakat cenderung akan memanfaatkan kesempatan tersebut untuk mengambil keuntungan dengan meminta ganti rugi yang tinggi. Akan tetapi dalam kasus masyarakat Buton Tengah, nampak bahwa masyarakat cenderung memiliki kesadaran yang tinggi akan makna kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi. Falsafah hidup masyarakat buton “Bolino Karo, Somano Lipu” yang mengandung makna “abaikan kepentingan diri demi kepentingan bangsa/daerah” nampak masih sangat melekat dalam masyarakat Buton Tengah.

Hal-hal di atas sebagaimana temuan penelitian yang menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan infrastruktur jalan di Kabupaten Buton Tengah dipengaruhi oleh pemahaman dan kesadaran masyarakat, kepemimpinan khususnya terkait pola komunikasi, sanksi social dalam masyarakat dan tingkat pendidikan masyarakat. Pemerintah dalam menjalankan proses pembangunan sangat membutuhkan dukungan dari masyarakat agar pembangunan tersebut berjalan dengan lancar. Menurut Lubis (2009: 181), kemampuan masyarakat dalam mengambil keputusan mengenai proses pembangunan tergantung pada kesediaan masyarakat untuk benar-benar berpartisipasi. Dalam sistem publik, kepentingan yang berkembang bisa sangat beragam. Masyarakat yang merupakan elemen terbesar dalam institusi publik dan sistem kehidupan suatu negara seringkali mengalami konflik ketika berinteraksi dengan pemerintah yang dianggap sebagai perwujudan negara itu sendiri.

Namun demikian, penelitian ini juga menemukan fakta bahwa tingginya partisipasi masyarakat dalam pembebasan tanah dikarenakan tanah yang selama ini dikuasai oleh masyarakat belum memiliki sertifikat hak milik sehingga masyarakat tidak memiliki pegangan yang cukup untuk mempertahankan tanah tersebut.

Selanjutnya, capaian-capaian pembangunan infrastruktur jalan yang ada di Kabupaten Buton Tengah adalah bukti empiris betapa pentingnya partisipasi masyarakat dalam tahapan pembangunan. Sebagaimana dijelaskan oleh Stanbury (2004) bahwa pada aspek outcome, partisipasi juga memberi keuntungan baik pemerintah maupun masyarakat dimana keduanya akan mencapai kesepakatan tentang outcome kebijakan yang akan dicapai, serta secara bersama-sama dapat memastikan proses pengambilan keputusan yang lebih baik, sehingga diharapkan implementasi juga akan lebih efektif karena didukung seluruh stakeholders. Semangat partisipasi masyarakat dibawah kepemimpinan yang baik akan menghasilkan kualitas pembangunan yang baik pula. Masyarakat dapat menjadi penghambat pembangunan apabila tidak dibina untuk

senantiasa mendukung rencana-rencana pembangunan. Namun untuk itu, pemerintah juga harus dapat menunjukkan komitmen kepemimpinan yang baik. Program-program yang akan dilaksanakan oleh pemerintah harus dapat dikomunikasikan sedini dan seintens mungkin bersama masyarakat.

Oleh karena itu, infrastruktur jalan yang memadai sangat penting bagi masyarakat untuk memperlancar aktivitas masyarakat. Terlebih lagi, kondisi infrastruktur jalan yang baik ternyata dapat membangkitkan semangat untuk berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan daerah lainnya. Hal ini tentu memberikan keuntungan baik bagi masyarakat maupun pemerintah, karena program pemerintah berjalan sesuai rencana dan masyarakat dapat merasa nyaman serta memiliki keterikatan terhadap kawasan tersebut.

Namun demikian, satu hal yang menarik untuk dibahas adalah bahwa sedemikian nampak baiknya partisipasi yang ada dalam masyarakat Buton Tengah secara keseluruhan, tetapi diantara masyarakat yang berpartisipasi itu, selain dipengaruhi oleh kesadaran diri akan pentingnya pembangunan infrastruktur jalan, juga masih terdapat masyarakat dan menuruti kebijakan pemerintah lebih karena mereka merasa tidak berdaya untuk melawan hal-hal yang dikendaki oleh pemerintah. Mereka merasa bahwa pemerintah sangat kuat dan tidak mungkin dilawan, sehingga apa-apa yang sudah menjadi keputusan pemerintah harus diikuti oleh masyarakat.

Dilihat dari teori partisipasi Arnstein, hal ini merupakan salah satu bentuk partisipasi masyarakat yang disebut tokenisme. Tokenisme adalah tingkat kedua dari tangga partisipasi Arnstein dan terdiri dari tiga langkah: memberikan informasi, menasihati, dan mengkonfirmasi. Tingkat partisipasi ini ditunjukkan, termasuk dalam kegiatan dialog komunitas. Artinya, masyarakat mempunyai hak untuk didengarkan meskipun mereka tidak terlibat langsung dalam pengambilan keputusan. Pemberian informasi menunjukkan adanya komunikasi sepihak antara aparat dan masyarakat, misalnya melalui pengumuman pemerintah melalui pemerintah desa. Konsultasi tersebut menemukan bahwa terdapat komunikasi dua arah antara pihak berwenang dan masyarakat, termasuk melalui survei, pertemuan, dan dengar pendapat publik. Hukum peredaan melibatkan aktivitas yang lebih mendalam dengan mendorong warga negara untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan politik, meskipun mereka yang berkuasa memiliki lebih banyak hak dalam pengambilan keputusan.

Penjelasan di atas sangat nampak dalam proses partisipasi masyarakat, dimana informasi disebarluaskan kepada masyarakat melalui pemerintah desa. kemudian dilakukan sosialisasi atau rapat jajak pendapat untuk mendengar tanggapan dan respon masyarakat terkait dampak pelebaran jalan yang akan dilakukan. Selanjutnya masyarakat yang merasa keberatan akan didatangi secara personal, pemerintah membangun komunikasi dua arah dengan masyarakat terdampak. Akan tetapi pada titik akhir masyarakat hanya bisa menerima keputusan pemerintah karena pemerintahlah pemegang kekuasaan akan pengambilan keputusan tersebut.

Namun meskipun demikian, mengingat capaian pembangunan infrastruktur jalan Kabupaten Buton Tengah yang sangat baik menunjukkan bahwa level partisipasi masyarakat berada sesuai teori Arnstein bukanlah suatu hal mendasar terkait tercapainya tujuan pembangunan itu sendiri. Level partisipasi tokenisme peneliti anggap sudah cukup ideal mengingat bahwa citizen power sebagai level tertinggi partisipasi Arnstein nampak sulit untuk dilakukan. Hal ini karena tidak ada jaminan bahwa dengan kekuasaan pengambilan keputusan di tangan masyarakat pembangunan akan menjadi lebih baik. Tidak semua masyarakat memiliki kemampuan yang cukup untuk merencanakan dan memutuskan pembangunan yang baik untuk dilakukan. Sehingga hal terpenting dalam pandangan peneliti adalah bahwa kunci pembangunan adalah pemerintah, dan masyarakat adalah tiang-tiang pembangunan itu sendiri. Pemerintah harus dapat meramu sebuah kebijakan yang memang menjadi jawaban atas persoalan masyarakat sehingga pemerintah akan lebih mudah mendapatkan dukungan dan partisipasi masyarakat. Sekalipun tidak dari semua masyarakat, sebab sudah menjadi stigma umum bahwa sebaik apapun kebijakan tidak akan mampu memuaskan semua pihak.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Infrastruktur Jalan di Kabupaten Buton Tengah dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Partisipasi diawali dengan keterlibatan masyarakat dalam tahap pengambilan keputusan pada kegiatan sosialisasi yang membahas rencana pembangunan jalan beserta bagian tanah dan atau bangunan milik masyarakat yang akan terkena dampak pembangunan. Pada pengambilan keputusan ini mengarah pada kesediaan masyarakat membebaskan tanah yang mereka miliki untuk mendukung pembangunan jalan. Sebagian masyarakat memiliki kesadaran sendiri untuk berpartisipasi tetapi terdapat pula masyarakat yang berpartisipasi karena harus tunduk pada keputusan pemerintah. Dalam proses ini pengambilan keputusan sepenuhnya dikuasai oleh pemerintah dan keterlibatan masyarakat ini belum dapat mempengaruhi keputusan yang ditetapkan oleh pemerintah. Namun demikian, pemerintah tidak berlaku otoriter melainkan melakukan pendekatan holistik sehingga keputusan yang ditetapkan dapat diterima dengan baik oleh masyarakat terdampak dan pembangunan jalan dapat terlaksana dengan baik. Selain itu, masyarakat juga berpartisipasi dalam tahap pelaksanaan dan pemanfaatan hasil. Masyarakat belum terlibat dalam evaluasi capaian pembangunan infrastruktur jalan tetapi masyarakat menilai bahwa pembangunan jalan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Buton Tengah sudah berhasil
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pembangunan infrastruktur jalan di Kabupaten Buton Tengah Partisipasi masyarakat dalam pembangunan infrastruktur jalan di Kabupaten Buton Tengah dipengaruhi oleh faktor intrinsik (pemahaman masyarakat, kesadaran masyarakat dan tingkat pendidikan masyarakat) dan juga oleh faktor ekstrinsik (kepemimpinan khususnya terkait pola komunikasi dan sanksi social dalam masyarakat). Faktor lain yang berpengaruh adalah sebagian besar tanah milik masyarakat yang terdampak belum memiliki Sertifikat Hak Milik sehingga proses pembebasan tanah hanya berlangsung berdasarkan kesepakatan antara pemerintah dan masyarakat tanpa adanya proses administrasi yang melibatkan lembaga terkait lainnya.

Beberapa rekomendasi saran yang peneliti ajukan sebagai berikut:

1. Bagi pengambil kebijakan, khususnya Pemerintah Kabupaten Buton Tengah agar memperhatikan kesejahteraan setiap masyarakat terdampak yang secara tidak langsung telah kehilangan aset tanah kepemilikan mereka.
2. Bagi masyarakat sebagai penerima dampak, diharapkan agar senantiasa berpartisipasi aktif dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur jalan, ataupun program lain yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Buton Tengah. Juga hendaknya masyarakat dapat berupaya untuk memiliki Sertifikat Hak Milik untuk setiap tanah yang mereka kuasai sehingga memiliki kekuatan secara hukum.
3. Bagi peneliti selanjutnya yang tertarik dengan topik penelitian partisipasi, diharapkan dapat melakukan penelitian dengan pendekatan metode dan teori yang berbeda sehingga akan lebih memperkaya temuan empirikal terkait partisipasi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Arnstein, Sherry. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, Volume 35, No. 4, Juli 1969.
- Budi Puspo, Bahan Ajar Metodologi Penelitian Kualitatif, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Bungin B. M. 2008. Penelitian Kualitatif. Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial lainnya. Kencana Prenada Media Group. Jakarta.
- Conyers, Diana, 1994, Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga: Suatu Pengantar, Gadjah Mada

University Press, Yogyakarta.

- Chusnah, Ummul, 2008. Evaluasi Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Program Peningkatan Kualitas Sarana dan Prasarana Pendidikan Di SMA Negeri I Surakarta. Tesis. UNDIP. Semarang.
- Creswell, John W. 2014. Research Design (Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed. Yogyakarta : Pustaka Belajar.
- Daeng Sudirwo, Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa, Angkasa Bandung, Cetakan 3, 1980
- Didi, L. Community Participation In Coral Reef Conservation Through Coral Reef Rehabilitation And Management Program In The Village Of Bahari South Buton Regency.
- Gill, P., Stewart, K., Treasure, E., & Chadwick, B. (2008). Methods of data collection in qualitative research: interviews and focus groups. *British Dental Journal* Volume 204 No.6. DOI: 10.1038/bgj.2008.192
- Farizi Ramadhan dan Parfi Khadiyanto (2014). Partisipasi Masyarakat Dalam Mendukung Kegiatan Pariwisata Di Desa Wisata Bejiharjo, Gunungkidul, Yogyakarta. *Journal. UNDIP.*
- Kunarjo, 2002. Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan, Universitas Indonesia UI Press, Jakarta.
- Kristanto, V. H. (2018). Metodologi Penelitian Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah (KTI). Yogyakarta: CV Budi Utama.
- Kriyantono, Rachmat., 2006. Teknik Praktis Riset Komunikasi. Jakarta: Prenada
- Idrus, M. 2009. Metode Penelitian Ilmu Sosial al. Jakarta: Erlangga
- Ife J. dan Tesoriero F. 2016. Community Development. Alternatif Pengembangan Masyarakat di Era Globalisasi. Pustaka Pelajar. Yogyakarta
- Igo Cahya Negara. (2018). Penggunaan Uji Chi-Square Untuk Mengetahui Pengaruh Tingkat Pendidikan Dan Umur Terhadap Pengetahuan Penasun Mengenai Hiv-Aids Di Provinsi Dki Jakarta. Prosiding Seminar Nasional Matematika dan Terapannya.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. Kebijakan Publik berbasis Dynamic Policy Analysis. Yogyakarta : Gava Media.
- Lubis, Asri. 2009. Upaya Meningkatkan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan. *Jurnal Tabularasa PPS UNIMED.*
- Marzali, (2003) Dalam Sahidu (1998) Tentang Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan.
- Michael, Todaro, 1977. Pembangunan ekonomi di dunia Ketiga, Erlangga, Jakarta.
- Muhadjir, H. Noeng, 2000, Metodologi Penelitian Kualitatif, Rakesarasin, Yogyakarta.
- Muhajirin dan Maya Panorama, 2017, Pendekatan Praktis Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif. Idea Press Yogyakarta
- Milles, MB & Hubberman, AM, (1992) Analisis Data Kualitatif, Terjemahan oleh Tjetjep Rohidi dan mulyarto, UI Percetakan, Jakarta.
- Misiyanti, Rika. 2014. Peran Camat Dalam Pembangunan Fisik Di Kecamatan Sungai Kunjang Kota Samarinda. *Ejournal: Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Mulawarman.*
- Moleong, Lexy J. 2002. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung. Penerbit: PT. Remaja Rosdakarya
- Nugroho, R (2008) Public Policy: Teori Kebijakan– Analisis Kebijakan–Proses Kebijakan Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management. Dalam: Kebijakan Publik, Kebijakan sebagai The Fifth Estate – Metode Penelitian Kebijakan. Jakarta: Elex Media

Komputindo, Kelompok Gramedia.

Nur, Faisal. Bulkis, Sitti. Naping, Hamka. 2014. Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembangunan Infrastruktur Desa Studi Kasus: Program Alokasi Dana Desa Di Desa Bialo Kabupaten Bulukumba.

Riyadi dan Bratakusumah, D.S, 2004, Perencanaan Pembangunan Daerah, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Rochajar dan Ardiantoro. Komunikasi Pembangunan dan Perubahan Sosial. Jakarta: PT. Raja Grafindo. 2011.

Sugiyono 2014. Memahami Penelitian Kualitatif. CV Alfabeta. Bandung

Susi Nurhayati (2020). Kajian Partisipasi Masyarakat Dalam Program Sanitasi Oleh Masyarakat (SANIMAS), (Studi Kasus : Desa Kota Pantonlabu Kabupaten Aceh Utara). USU. Medan.

Sefriani. 2011. Ketaatan Masyarakat Internasional terhadap Hukum Internasional dalam Perspekti Filsafat Hukum. JURNAL HUKUM NO. 3 VOL. 18. Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta..

Setiawan, I. (2014). Rekonstruksi Birokrasi Pemerintah Daerah (N. Septi (ed.)). Institut Pemerintah Dalam Negeri.

Slamet, 1992 Dalam Sumardja dan Sharudin, (2003). Tentang Faktor-Faktor Yang mempengaruhi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan.

Wahidi, R. (2015). Membangun Perdesaan Modern, Tata Kelola Infrastruktur Desa. Bogor: Indec.

Wahyudin (2018). Analisis Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Desa di Desa Tanah Karaeng Kecamatan Manuju Kabupaten Gowa. Skripsi. ALLAUDIN. Makassar

Yuni Nurhayati (2019). Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan di Desa Mulyorejo I Kecamatan Bunga Mayang Kabupaten Lampung Utara. Skripsi. UIN RADEN INTANG. Lampung.

<https://pu.go.id/berita/pembebasan-lahan-masih-jadi-kendala-pembangunan-infrastrukt>